ورقة تحليلية

المخا للدراسات الاستراتيجية
MOKHA for strategic studies

اليمن اللامركزية الإدارية الواسعة لاستيعاب النزعات الانفصالية والطريق نحو الفيدرالية

عادل دشيلة

WWW.MOKHACENTER.ORG
INFO@MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER

مؤسسة بحثية، تهتم بدراسة الشأن اليمني، والمؤثرات الإقليمية والدولية عليه، من خلال قراءة الماضي، وتحليل الحاضر، واستشراف القادم، بهدف المشاركة الإيجابية في رسم مستقبل اليمن.

الجمهورية اليمنية – محافظة تعز - +967715605560
تركيا - إسطنبول - برج إسطنبول - +905318883336
WWW.MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER

اليمن: اللامركزية الإدارية الواسعة
لاستيعـاب النزعات الانفصالية والطريق نحو الفيدرالية

عادل دشيلة

ورقة تحليلية

مايو / 2023

الملخَّص:

جـرت عـدَّة محـاولات لإصـلاح نظـام الحكـم في اليمـن، ابتـداء مِـن إعـلان الوحـدة اليمنيـة عـام 1990م، ومـرورًا بوثيقـة العهـد والاتِّفـاق التـي وقِّعـت عـام 1994م، ووثيقـة الإنقاذ الوطنـي (2009م)، وصـولًا إلى مؤتمر الحـوار الوطنـي (2013م- 2014م)، والـذي تبنَّـى النِّظـام الفيـدرالي. إلَّا أنَّ تلـك المحـاولات جميعًـا لم تتمكَّـن مِـن حـلِّ أزمـة الحوكمـة. ومـع سـقوط صنعـاء بيـد جماعـة الحـوثي في 21 سـبتمبر 2014م، وعـدن بيـد «المجلـس الانتقـالي» الجنـوبي في 2019م، دخلـت اليمـن في مرحلـة التَّشـظِّي السِّـياسي والاجتماعـي والجغـرافي بشـكل غـير مسـبوق، وانهـارت الدَّولـة. وظهـرت الـولاءات الطَّائفيـة والمناطقيـة والقبليـة عـلى حسـاب الدَّولـة الوطنيـة. وأصبحـت اليمـن تواجـه العديـد مِـن المشـاكل، ومِنهـا: ظهـور النِّزعـات الانفصاليـة والمذهبيـة المطالبـة بإعـادة تشـكيل الخارطـة السِّياسـية للبلـد، وفقًـا لهويَّـات مناطقيـة ومذهبيـة، مـمَّا خلـق حالـة مِـن الـصِّراع الهجـين، وعـدم الاسـتقرار.

في ضـوء ذلـك، تتمحـور إشـكالية الورقـة حـول التَّسـاؤلات التَّاليـة: مـا هـي الجـذور السِّياسـية والاجتماعيـة والاقتصادية لدعـوات الانفصال؟ وما أسـباب التَّشـظِّي السِّـياسي والاجتماعـي الحاليـة؟ ومـا هـي الصُّعوبـات التـي أدَّت إلى عـدم تطبيـق مـشروع الفيدراليـة؟ وكيـف يمكـن بنـاء حكـم مسـتدام للخـروج مِـن حالـة التَّشـظِّي والحفـاظ عـلى الجغرافيـا السِّياسـية للدَّولـة اليمنيـة ليمـن مـا بعـد الحـرب؟

وبناءً على ما سبق، تهدف الورقة للتَّركيز على خيار الحكم المحليِّ للمحافظات، للخروج مِن حالة التَّشظِّي السِّياسي في إطار دولة بسيطة كمرحلة أولى وطوق نجاة للحفاظ على البلد مِن التَّفكُّك؛ وتتعرَّف على متطلَّبات وشروط نجاح ذلك ليمن ما بعد الحرب، كون الحكم المحليِّ سوف يؤدِّي في النِّهاية إلى تطبيق نظام حكم رشيد ومستدام. وبعد عودة مؤسَّسات الدَّولة إلى وضعها الطَّبيعي يمكن الانتقال إلى تطبيق النِّظام الفيدرالي، وفقًا للمرجعيَّات المحلِّية والإقليمية والدُّولية.

ولتسليط الضَّوء على كيفية الخروج مِن حالة التَّشظِّي واستيعاب النِّزعات الانفصالية، تركِّز الورقة على خمس نقاط جوهرية، حيث يسلِّط أوَّلها الضَّوء على مطلب النِّظام اللَّامركزي، وجذور الصِّراعات السِّياسية للدَّعوات الانفصالية، ويتطرَّق الثَّاني لمشروع رؤية الإنقاذ الوطني لإصلاح الحكم (2009م)، ويناقش الثَّالث مؤتمر الحوار الوطني (2013م- 2014م) وأسباب تعثُّر الانتقال إلى النِّظام الفيدرالي، ويستعرض الرَّابع التَّشظِّي السِّياسي والاجتماعي الحالي، فيما يركِّز الخامس على اللَّامركزية الإدارية كخيار ضرورة للحفاظ على الكيان السِّياسي والجغرافي للدَّولة اليمنية، وتمهيد الطَّريق نحو الفيدرالية.

المقدِّمة:

على الرَّغم مِن تحقيق التَّعدُّدية السِّياسية مطلع تسعينيات القرن الماضي إلَّا أنَّ النِّظام السِّياسي لم يستطع معالجة النِّزاعات العصبوية في شمال البلاد والتَّمايزات المناطقية في الجنوب. واستمرت ثقافة الاستبداد، وحكم الفرد، والاستحواذ على الثَّروة، سائدة، وأدَّى ذلك إلى اندلاع الصِّراعات. وبطبيعة الحال، هذه الصِّراعات «شديدة الارتباط بالتَّكوين التَّاريخي للدَّولة في اليمن.. وهو تاريخ مفعم بالصِّراع على السُّلطة والثَّروة»[1]. وكان بالإمكان بناء حكم سياسي مستدام، خصوصًا بعد أن تحقَّقت الوحدة الاندماجية بين شطري اليمن، والتي تشكَّلت -بموجبها- الجمهورية اليمنية، في 22 مايو 1990م[2]، إلَّا أنَّ نظام دولة الوحدة فشل في تحقيق ذلك، بما يعود بالنَّفع على اليمنيين. وخلال ثورة الشَّباب اليمني 2011م، وقبلها، تصاعدت المطالب بتغيير شكل النِّظام السِّياسي. وفي 2014م، تبنَّت مخرجات الحوار الوطني خيار الدَّولة الفيدرالية إلَّا أنَّ ذلك لم يتحقَّق، بل اندلعت الصِّراعات بشكل أكثر دموية وتشظَّت البلاد، وتعالت الاصوات المطالبة بالانفصال، وبعضها الآخر بالحكم الذَّاتي.

1. مشروع الدولة الاتحادية في اليمن: الفرص والتحديات، محمد السعيد إدريس، المركز العربي للبحوث والدراسات، 10 مارس 2014م، متوفر على الرابط التالي:

http://www.acrseg.org/2609

2. انظر:

Marwah, Sonal, and Tom Clark. "The War in Yemen: 2011-2018: The Elusive Road to Peace", .Project Ploughshares, November 29, 2018, p4

مطلب النِّظام اللَّامركزي وجذور الصِّراعات السِّياسية للدَّعوات الانفصالية:

كان واضحًا بعد تحقيق الوحدة اليمنية عام 1990م أنَّ نظامًا لا مركزي إداريًّا، موسَّع الصَّلاحيات، هو الخيار الأمثل لاستيعاب التَّحوُّلات السِّياسية والاجتماعية والاقتصادية التي حدثت. ومع ذلك حدثت خلافات جوهرية بين شريكي الوحدة، المؤتمر الشَّعبي العام والحزب الاشتراكي اليمني، حول شكل وحدود اللَّامركزية الإدارية في إطار النِّظام السِّياسي الجديد. وكان قد سبق أن طرح قبل الوحدة خياران: خيار الكونفدرالية، وخيار الوحدة الاندماجية، إلَّا أنَّه أُخِذ بالخيار الثَّاني. وبعد أن تفاقمت الخلافات السِّياسية بين شريكي الوحدة، جرى إعادة طرح عدَّة مشاريع، مِنها الفيدرالية وغيرها، غير أنَّ تلك المبادرات لم تكن سوى رغبة للهروب من الواقع.

في بداية أزمة عام 1994م، تبنَّت لجنة الحوار بين القوى السِّياسية وثيقة أطلق عليها «العهد والاتِّفاق»، واقترحت «تقسيم البلاد مِن (4) إلى (7) وحدات إدارية، تُسمَّى مخاليف (أي أقاليم)، وتوزيع الثَّروة توزيعًا عادلًا. وهي صيغة في جوهرها تقع ما بين صيغة اللَّامركزية الإدارية والمالية واللَّامركزية السِّياسية للدَّولة في شكلها الاتِّحادي»3. إلَّا أنَّ الوثيقة لم تحظ بالتَّطبيق، بل اتَّجهت الأزمة للانفجار عسكريًّا صيف عام 1994م، وانتهى الصِّراع العسكري بهزيمة الحزب الاشتراكي اليمني وحلفائه.

3. خيار الدولة الاتحادية في اليمن: الخلفيات والمبررات وتحديات الانتقال، عدنان المقطري، سياسات عربية، العدد (33)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة- قطر، 2018م: ص37.

ألقت تلك الحرب بتبعاتها السَّلبية على البلاد، ولم يستطع النِّظام المركزي في صنعاء معالجة آثارها. وعقب انتهاء الحرب، قام عدد مِن أبناء الجنوب بتشكيل جبهات وحركات سياسية تنادي بتقرير المصير، مِنها: حركة «حتم» التي تأسَّست في عام 1995م، بقيادة عيدروس الزُّبيدي[4]، والذي يرأس «المجلس الانتقالي» الجنوبي[5]، وعُيِّن مؤخَّرًا عضوًا في مجلس القيادة الرِّئاسي[6].

حاولت حكومة الرَّئيس الرَّاحل، علي عبدالله صالح، في عام 1998م، تطبيق نظام الحكم المحليِّ. وممَّا يُلحظ على عيوب نظام السُّلطة المحلِّية بقاء السُّلطة المركزية بيد الحكومة بصنعاء؛ إذ لم يمنح النِّظام المركزي لأبناء المحافظات الأخرى حكم مناطقهم بشكل سلس في إطار الحكم المحليِّ، واستمرَّ ربط المحافظات بالمركز في صنعاء، بما في ذلك تعيين المحافظين، بل إنَّ تعيين بعض المحافظين كان يتمُّ مِن شخصيَّات مِن خارج هذه المحافظات. وكان دور السُّلطات القضائية والتَّشريعية في معالجة قضايا المواطنين ضعيفًا.

4. الطموحات السياسية لجنوب اليمن ومعوقاتها الداخلية، أحمد ناجي، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، في: 24/5/2022م، متوفر على الرابط التالي:

https://cutt.ly/tBmvAvz

5. المجلس الانتقالي الجنوبي: مجلس سياسي مكوَّن مِن شخصيَّات جنوبية، تشكَّل في 11 مايو 2017م، في مدينة عدن، بدعم إماراتي، وينادي بانفصال الجنوب والعودة إلى ما قبل عام 1990م، ولديه قوَّات عسكريَّة مسلَّحة تابعة له، لا تخضع لسلطة الحكومة. ويسيطر المجلس على بعض محافظات البلاد الجنوبية.

6. تشكَّل مجلس القيادة الرِّئاسي في 7 أبريل 2022م، بموجب إعلان نقل السُّلطة، الصَّادر عن الرَّئيس عبدربِّه منصور هادي. وهو يضمُّ قيادات القوى العسكرية التي تُعارض مشروع جماعة الحوثي. للمزيد يمكن الرُّجوع إلى هذا الرَّابط:

https://www.okaz.com.sa/news/politics/2102138

وبالرَّغم مِن أنَّ الحزب الاشتراكي اليمني كان شريكًا، بل وبنيت شراكته على تقاسم المناصب، مِن مجلس الرِّئاسة إلى الوزارات.. إلى الوظائف الدُّنيا في الدَّولة، إلَّا أنَّ الخلاف الذي نشب بين شريكي الوحدة، ومحاولة كلِّ طرف إقصاء الآخر، حيث تمسَّك الرَّئيس «صالح» بالشَّرعية الدُّستورية لإقصاء الحزب الاشتراكي، في حين تذرَّع نائبه علي سالم البيض بالقضية الجنوبية، ممَّا أدَّى إلى عدم قدرة النِّظام على حلِّ مشاكل البلاد الاجتماعية والاقتصادية بشكل منظَّم وسلس. بل يمكن القول إنَّ هزيمة الحزب الاشتراكي في الحرب التي نشبت بينه وبين نظام دولة الوحدة، صيف 1994م، أبقت التَّطلُّعات الخفية للحزب الاشتراكي نحو مزيد مِن الحكم الذَّاتي قائمة[7]؛ وأدَّى تردِّي الأوضاع الاقتصادية والمعيشية، وانتشار الفساد في مؤسَّسات الدَّولة، وإقصاء وتهميش بعض الكوادر العسكرية والسِّياسية المحسوبة على الحزب الاشتراكي، إلى انطلاق الحراك الجنوبي -في 2007م- داعيًا للانفصال، وتطوَّر إلى احتجاج واسع النِّطاق[8].

وتجدر الإشارة -أيضًا- إلى أنَّ الصِّراعات السِّياسية والعسكرية بين شريكي الوحدة لم تكن العامل الوحيد في عدم تطبيق نظام السُّلطة المحلِّية، وخروج بعض أبناء جنوب البلاد للمطالبة بالانفصال، فجذور الصِّراعات السِّياسية -في جنوب البلاد- كان لها دور سلبي في ذلك.

7. الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب، وضاح العولقي وماجد المذحجي، مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، بيروت- لبنان، 2018م: ص15.

8. انظر:

Schmitz, Charles, and Robert D. Burrowes. Historical Dictionary of Yemen. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2017, p219.

وبرغم انتهاء تلك الصِّراعات المناطقية بين قادة الحزب الاشتراكي اليمني بمجزرة 13 يناير 1986م المأساوية، التي دمَّرت معظم عدن، وخلَّفت آلاف القتلى[9]، إلَّا أنَّ نتائجها ظلَّت قائمة لما بعد الوحدة، وحتَّى اليوم. وفي هذا الإطار، يتَّضح أنَّ الصِّراعات السِّياسية على الثَّروة والسُّلطة كانت مِن أهمِّ العوائق في تطبيق نظام السُّلطة المحلِّية الذي كان بالإمكان -مِن خلاله، لو تمَّ تطبيقه بطريقه صحيحة- احتواء كثير مِن المشاكل السِّياسية والاقتصادية وغيرها.

مشروع رؤية الإنقاذ الوطني لإصلاح الحكم (2009م):

في عام 2009م قدَّمت لجنة الحوار الوطني، المؤلَّفة مِن أحزاب المعارضة والرُّموز القبلية ومجموعة مِن الخبراء والأكاديميين والوزراء السَّابقين، والتي كان يقف خلفها أحزاب «اللِّقاء المشترك»، وثيقة للإنقاذ ومعالجة المظالم. وشخَّصت الوثيقة جذور أزمة الحكم، ومِنها إجهاض خطوات ومطالب الحكم المحليِّ. وطرحت الوثيقة قضية إصلاح وتطوير شكل ونظام الدَّولة للحوار بين الخبراء والمختصِّين وقوى المجتمع. وطالبت بوقف الحرب في صعدة، واستمرار الحوار بين جميع القوى السِّياسية بمن فيهم جماعة الحوثي المسلَّحة (أنصار الله)، إلَّا أنَّ حزب المؤتمر الشَّعبي العام -الحاكم حينها- رفض الوثيقة[10].

9. انظر:

:Kifner, John. Massacre with Tea: Southern Yemen at War, the New York Times, Feb 9, 1986, at
https://cutt.ly/wBmZOo6

10. انظر: الحكومة اليمنية ترفض وثيقة الإنقاذ، الجزيرة نت، في: 10/9/2009م، متوفر على الرابط التالي:
https://cutt.ly/kBK4uy2

وكان مِن أبرز ما طالبت به وثيقة الإنقاذ الوطني: «إزالة آثار حرب صيف 1994م، وإجراء مصالحة وطنية شاملة تُفضي إلى معالجة أوضاع الموظَّفين المدنيين والعسكريين، والمشرَّدين والموقوفين، والمحالين قسرًا إلى التَّقاعد، والنَّازحين في الخارج، وإعادتهم إلى أعمالهم، ودفع مستحقَّاتهم القانونية.. وحلّ القضية الجنوبية بأبعادها الحقوقية والسِّياسية، حلًّا عادلًا وشاملًا، يضع الجنوب في مكانه الوطني الطَّبيعي كطرف في المعادلة الوطنية، وكشريك حقيقي في السُّلطة والثَّروة»[11].

وقدَّمت الوثيقة حلولًا معقولة للأزمة السِّياسية، بما في ذلك إصلاح نظام الحكم المركزي القائم حينها. ومع ذلك، ذهبت الأمور نحو التَّصعيد السِّياسي. وكان واضحًا أنَّ محاولة إصلاح نظام الحكم عبر الأطر الدِّيمقراطية والحوار غير ممكن في ظلِّ انتشار الفساد والاستبداد، وانعدام الثِّقة بين السُّلطة والمعارضة، وتعاظم حدَّة الاحتجاجات الشَّعبية في جنوب البلاد، وتردِّي الوضع الاقتصادي، واستمرار المعارك بين القوَّات الحكومية وجماعة الحوثي في محافظة صعدة، شمال البلاد؛ وهي أحوال جعلت النِّظام المركزي غير قادر على معالجة الوضع المعيشي والسِّياسي؛ ما أدَّى لانفجار الثَّورة الشَّعبية السِّلمية في 11 فبراير 2011م، والتي أفضت إلى خروج الرَّئيس «صالح» مِن السُّلطة، بموجب «المبادرة الخليجية»[12].

---

11. مشروع رؤية الإنقاذ الوطني (النص الكامل)، نشوان نيوز، في: 8/9/2009م، متوفر على الرابط التالي:
https://nashwannews.com/129608

12. نصَّت «المبادرة الخليجية» على تخلِّي الرَّئيس «صالح» عن السُّلطة لنائبه، عبدربِّه منصور هادي. وبموجب المبادرة تمَّ تشكيل حكومة وفاق وطني، بنسبة 50% للنِّظام السَّابق، بقيادة «صالح»، و50% للمعارضة، بقيادة أحزاب «اللِّقاء المشترك». انظر: المبادرة الخليجية المعدلة، الجزيرة نت، في: 2/12/2014م، متوفر على الرابط التالي:

https://cutt.ly/sf80Zo4

الحوار الوطني وتعثُّر الانتقال إلى النِّظام الفيدرالي:

حديثًا، «تمَّ تشكيل جميع الاتِّحادات -تقريبًا- عن طريق توزيع السُّلطة داخل دولة مركزية سابقًا»[13]، وكان مقترح نقل اليمن مِن النَّظام المركزي إلى النِّظام الفيدرالي خلال مؤتمر الحوار الوطني أحد الخيارات لحلِّ المظالم المتراكمة، شمالاً وجنوبًا، ولاستيعاب النِّزعات الانفصالية، والحفاظ على وحدة اليمن، على اعتبار أنَّ «الفيدرالية الخيار الأمثل.. لأنَّها ترضي كلَّ فئات المجتمع، الأغلبية والأقلية»[14]، وعلى أمل أن «توفِّر الفيدرالية مزيدًا مِن الحكم الدِّيمقراطي»[15].

وبدأت جلسات المؤتمر، مِن 18 مارس 2013م، واستمرَّت حتَّى 25 يناير 2014م؛ وضمَّ (565) مندوبًا[16] مِن الأحزاب والقوى والأطراف السِّياسية، والمكوِّنات الاجتماعية، ومكوِّن المرأة والشَّباب، وجماعة الحوثي، والحراك الجنوبي السِّلمي. وركَّز الحوار بشكل رئيس على القضية الجنوبية وحروب صعدة السِّت[17].

13. انظر:
Implementing Federalism, Melbourne Forum Constitutional INSIGHTS No. 2, International IDEA, October 2018, p2, at:
https://cutt.ly/QBcpn8W

14. انظر:
Anderson, Paul and Keil, Soeren. Federalism: A tool for Conflict Resolution?, 50 Shades of Federalism, 2017, at:
https://cutt.ly/XBvGPbq

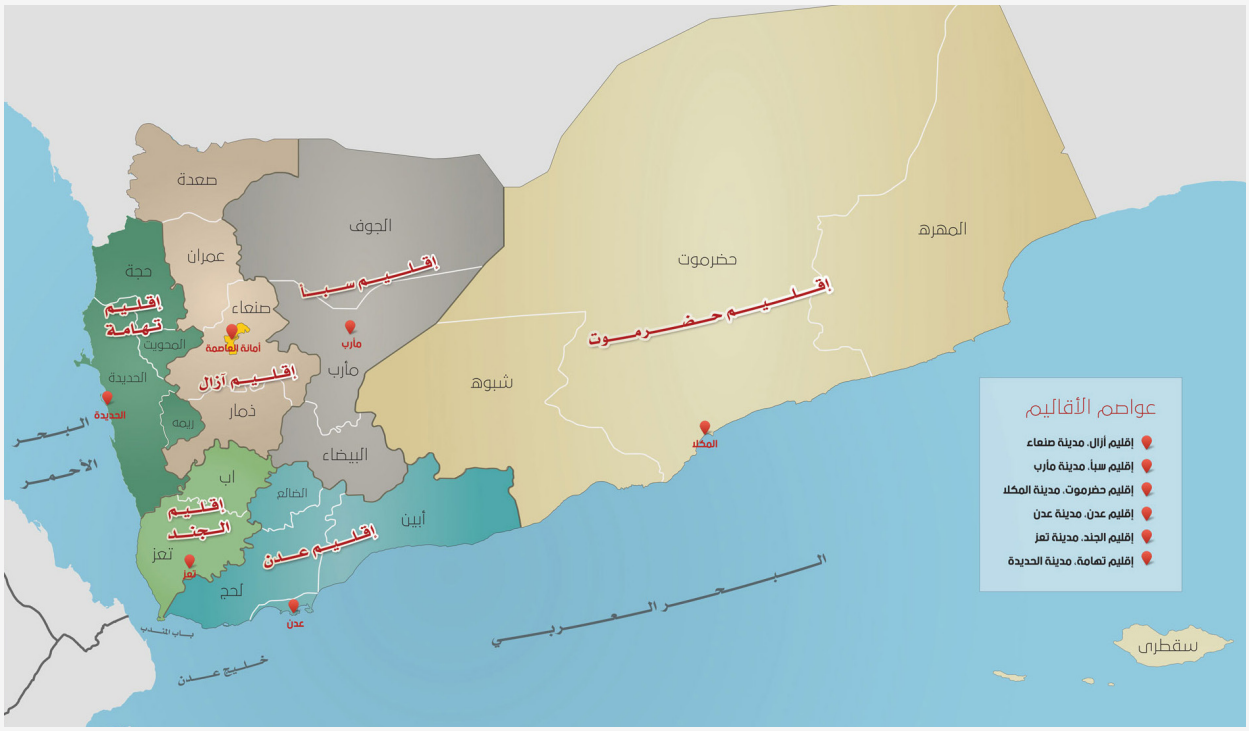
15. انظر:
Williams, P, Sommadossi, T and Mujais, A. A Legal Perspective on Yemen's Attempted Transition from a Unitary to a Federal System of Government. Utrecht Journal of International and European Law, 33 (84), 2017, pp.4– 22, p4, at:
http://doi.org/10.5334/ujiel.366

16. انظر:
Yemen National Dialogue Conference participants, The National, Mar 18, 2013, at:
https://cutt.ly/FV1VLMG

17. الحروب السِّت: هي صراعات مسلَّحة اندلعت على فترات متقطِّعة، خلال الفترة 2004م- 2010م، بين حكومة علي عبدالله صالح وجماعة الحوثي في محافظة صعدة.

اعتذرت حكومة الوفاق الوطني رسميًّا، خلال مؤتمر الحوار الوطني، عن «الحرب الأهلية عام 1994م في الجنوب، والحرب ضدَّ المتمرِّدين الحوثيين في محافظة صعدة»[18]، بهدف تهيئة مناخ للحوار وللخروج بحلول جذرية لمشاكل البلد، ووقف الصِّراعات العسكرية والسِّياسية. وأقرَّ المؤتمر تقسيم اليمن إلى ستَّة أقاليم[19]. وفيما يلي خارطة توزيع الأقاليم، بحسب ما نشرته لجنة شئون تنفيذ مخرجات الحوار الوطني[20].

خارطة توضِّح توزيع الأقاليم المقترحة في مؤتمر الحوار الوطني للجمهورية اليمنية:



18. انظر:
:Yemen apologizes to separatists over '94 civil war, Alarabiya News, August 22, 2013, at
https://cutt.ly/fJjObd5

19. هي: إقليم آزال وضمَّ محافظات (صنعاء، صعدة، عمران، ذمار)، والجند وضمَّ (تعز، إب)، وعدن وضمَّ (الضَّالع، لحج، أبين، عدن)، وسبأ وضمَّ (مأرب، الجوف، البيضاء)، وحضرموت وضمَّ (حضرموت، المهرة، شبوة، أرخبيل سقطرى)، وتهامة وضمَّ (الحديدة، حجَّة، المحويت، ريمة).

20. انظر: شئون تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، على الرابط التالي:
https://www.ndye.net/regions

رؤية الحوار الوطني لحلِّ القضية الجنوبية:

تبنَّى مؤتمر الحوار الوطني أغلب مطالب رؤية الإنقاذ الوطني (2009م)؛ وحدَّد المظالم الجنوبية المتمثِّلة بالجوانب الاقتصادية والسِّياسية والاجتماعية والعسكرية، وأفرد لها لجنة خاصَّة لمعالجتها مِن كافَّة النَّواحي. وخلصت وثيقة الحوار إلى اعتماد دولة فيدرالية مِن ستَّة أقاليم، مع تمييز خاصٍّ للمحافظات الجنوبية، وضمانات تتمثَّل في: تمثيل الجنوب خلال الدَّورة الانتخابية الأولى بعد تبنِّي الدُّستور الاتِّحادي، بنسبة 50%، في كافَّة الهياكل القيادية في الهيئات التَّنفيذية والتَّشريعية والقضائية21. وفضلاً عن ذلك، حصل الجنوبيون على أكثر مِن نصف أعضاء مؤتمر الحوار الوطني، إلَّا أنَّ التَّيَّار الانفصالي لم يتحمَّس لمشروع الدَّولة الاتِّحادية، بل «اعتبر... (الانفصاليون) أنَّهم يمتلكون القوَّة والسُّلطة لتقويض العملية برمَّتها (لأنَّهم مُنحوا أهمية كبيرة)، وتمَّ تهميش بقية المجتمع»22. ولهذا، رفضت «قيادة الحركة الانفصالية.. نتائج مؤتمر الحوار الوطني اليمني»23، لأنَّ التَّقسيم الجديد حرمها مِن ثروات المناطق الجنوبية الشَّرقية.

21. وثيقة مؤتمر الحوار الوطني الشامل في اليمن الرابحون والخاسرون وإمكانية التطبيق، عادل الشرجبي، سياسات عربية، العدد (7)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة- قطر، 2014م: ص9.

22. انتقال اليمن سلميًّا من الحكم الاستبدادي: هل كان النجاح ممكنًا؟، هيلين لانكر، ترجمة علي برازي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2016م: ص49.

23. انفصاليو الجنوب يرفضون نتائج الحوار اليمني، الجزيرة نت، في:27/3/2013م، متوفر على الرابط التالي:
https://cutt.ly/jQUkTVp

أسباب عدم الانتقال إلى النِّظام الفيدرالي:

مـمَّا يُعـاب عـلى مؤتمـر الحـوار الوطنـي أنَّ التَّركيـز انصـبَّ فيـه عـلى الجوانـب السِّياسـية وآليَّـات التَّحـوُّل إلى النِّظـام الفيـدرالي، وأغفـل الوضـع الاقتصـادي المتردِّي، وغـضَّ الطَّـرف مِـن قِبل المبعـوث الـدُّولي إلى اليمن -حينهـا، جـمال بـن عمـر، «عـن القـوى المعرقلـة والمعيقـة لنجـاح الحـوار، سـواء عـلى المسـتوى السِّـياسي والعسـكري، أو في إثـارة النِّزاعـات والحـروب التَّوسـعية في بعـض المحافظـات»24، كـما كانـت تفعـل جماعـة الحـوثي مِـن خـلال إسـقاطها لبعـض المـدن الشَّـمالية عسـكريًّا في حينـه، وهـو مـا سـاهم بشـكل كبـير في إجهـاض التَّحـوُّل السِّـياسي برُمَّتـه عـام 2014م.

ويُلحـظ أنَّ اليمـن كان بحاجـة إلى «إجراءيـن لنجـاح الصِّيغة الفيدراليـة، الأوَّل: ولايـات لهـا حـدود متَّفـق عليهـا، والآخـر آليـة توزيـع متوازنـة للـثَّروة»25، وهـو مـا لم يتَّفـق عليـه بشـكل واضـح في مؤتمـر الحـوار الوطنـي، بالرَّغـم مِـن أنَّ كلَّ «إقليـم يتمتَّـع باسـتقلال مـالي وإداري، وسـلطة تشريعيـة وتنفيذيـة، في نطـاق اختصاصاتـه»، بحسـب مـا نصَّـت عليـه مسـوَّدة دسـتور اليمـن الجديـد26.

---

24. الأمـم المتحـدة والمبعـوث الأممـي الغـربي الجديـد إلى اليمـن: هـل مـن الممكـن أن يكـون أكـثر فاعليـة مـن مبعـوث عـربي سـابق؟، مـوسى علايـة ومـي عجـلان، مركـز الحوكمة وبنـاء السـلام، صنعـاء- اليمـن، 2018م: ص2.

25. الفيدراليـة في اليمـن: المـأزق ومقترحـات الحـل، بشـير العثـماني، المنظمـة العربيـة للقانـون الدسـتوري، 2020م: ص15.

26. مسـودة دسـتور اليمـن الجديـد، الأمانـة العامـة للحـوار الوطنـي، اليمـن، ينايـر 2015م: ص45. للاطـلاع عـلى مسـودة الدسـتور الاتحـادي التـي أقرَّهـا مؤتمـر الحـوار الوطنـي (2013م- 2014م) كاملـة يمكـن الرجـوع إلى الرابـط التـالي: https://cutt.ly/mBOuqiZ

وكان واضحًا أنَّ قرار التَّقسيم اتُّخذ على عجالة، ولم تمُنح الفرصة للنَّظر إلى التَّحوُّلات الدِّينامِيكية على المستوى السِّياسي والعسكري -حينها، ومآلات ذلك التَّقسيم، ممَّا أدَّى إلى افتقاره «لآلية واضحة وعادلة لتوزيع إيرادات الموارد الطَّبيعية للبلاد على مختلف الأقاليم، فالخريطة الفيدرالية التي وضعها مؤتمر الحوار الوطني، لم تركِّز على الموازنة بين المناطق ذات الكثافة السُّكَّانية المنخفضة لكن الغنية بالنَّفط والغاز، وبين المناطق التِّجارية والزِّراعية ذات الكثافة السُّكَّانية الأعلى نسبيًّا»[27]. وتوجد الثَّروة الغازية في إقليمي حضرموت وسبأ، بينما الأقاليم الأخرى مكتظَّة بالسُّكَّان ولا توجد فيها موارد نفطية. لهذا، «حدود المناطق الفيدرالية الجديدة كانت مِن ضمن الصُّعوبات التي واجهت التَّقسيم الجديد»[28].

وكان بالإمكان تجنُّب هذه الصُّعوبات مِن خلال الحوار؛ إلَّا أنَّه كان مِن الواضح أنَّ التَّحوُّل السِّياسي في البلد يذهب باتِّجاه التَّصعيد العسكري، كما أنَّ محاولة الحكومة الانتقالية «تطبيق تجارب النِّظام الفيدرالي لدول أخرى، وإسقاطه على اليمن، دون التَّركيز على طبيعة المجتمع، ومراعاة الفروق الاجتماعية والسِّياسية بين أبناء المحافظات»[29]، ساهم في تعثُّر تطبيق الفيدرالية.

27. الفيدرالية في اليمن: محفِّز للحرب.. واقع الحاضر والمستقبل الحتمي، ميساء شجاع الدين، مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، بيروت- لبنان، 2019م: ص11.

28. انظر:

Schmitz, Charles. Can a Federal State Solve Yemen's Problems?, E-International Relation, :March 13, 2014, at
https://cutt.ly/iBcRH08

29. انظر:

.Dashela, Adel. "UN Special Envoys and the Crisis in Yemen (2011-2021)", WCYS, 2021, p 17

ومـمَّا زاد مِـن صعوبـة تطبيـق الفيدراليـة وجـود المظـالم المتراكمـة عـلى مـدى العقـود الماضيـة، وفشـل عمليـة الانتقـال السِّـياسي بعـد ثـورة الشَّـباب (2011م)، وعـدم القـدرة عـلى الاتِّفـاق بـين القـوى السِّياسـية على صياغـة رؤيـة وطنيـة واضحـة ومحـدَّدة للانتقـال بالبلاد مِـن النِّظـام المركزي إلى النِّظـام الفيـدرالي. كـما أنَّ مراكـز القـوى التَّقليديـة القديمـة، التـي كانـت تحكـم البـلاد، والصَّاعـدة (الحوثيـون والانفصاليـون) كانـت -ومـا تـزال- غـير مسـتعدَّة للتَّخـلـيِّ عـن المركزيـة؛ لأنَّهـا سـتخسر مصالحهـا السِّياسـية والاقتصاديـة.

في الواقـع، يمنـع «النِّظـام الفيدرالي الاسـتئثار بالسُّـلطة، أو تسـلُّط قومية أو مذهـب عـلى حسـاب الأخـرى، ويسـمح لـكلِّ أبنـاء الدَّولـة بشـكل متسـاوٍ وديمقراطـي، بـشرط أن تكـون السِّـيادة للقانـون»[30].

وشرط سـيادة القانـون غـير متوفِّـر في الحالـة اليمنية، والصِّراعـات الماضية والحاليـة أظهـرت مـدى عـدم التـزام الأطـراف المتصارعـة بالقوانـين النَّافـذة في البـلاد. ولهـذا، يتَّضـح أنَّ نظـام الفيدراليـة يتناسـب مـع اليمـن عـلى المـدى البعيـد، أمَّـا في ظـلِّ الـصِّراع القائـم بـين النُّخـب المجتمعيـة والسِّياسـية فـلا يبـدو أنَّ تطبيقـه سـيكون سـهلاً، نظـرًا لعـدَّة أسـباب، مِنهـا: أنَّ الانتقـال إلى النِّظـام الاتِّحـادي الفيـدرالي يحتـاج إلى جهـد ووقـت وموازنـة ماليـة كبـيرة، واليمـن مِـن أفقـر بلـدان الـشَّرق الأوسـط، كـما تتطلَّـب «الفيدراليـة النَّاجحـة وجـود نظـام ديمقراطـي مسـتقر.

30. إمكانيات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق: دراسة في الجغرافيا السياسية، رضا الشمري وإياد البديري، مجلة القادسية، مجلد (8)، العدد (4)، بغداد- العراق، 2009م: ص136.

وحكومات قابلة لانتقال السُّلطة»[31]، ولكي يتحوَّل اليمن إلى نظام فيدرالي يحتاج لمقوِّمات أساسية، مثل وفرة في الثَّروة، وفائض في الموارد، وبنية تحتية، ناهيك عن ضعف الثَّقافة المجتمعية حول نظام الفيدرالية. ومِن الجلي أنَّه حتَّى في ظلِّ التَّخطيط بشكل جيِّد للانتقال باليمن إلى النِّظام الاتِّحادي الفيدرالي فإنَّه لن يكون بمقدور الدَّولة توفير ميزانية لبرلمانات وحكومات الأقاليم، نظرًا للفوارق الكبيرة بين الأقاليم.

ومع استمرار جماعة الحوثي في السَّيطرة على الكتلة السُّكَّانية الصَّلبة في بعض المناطق الشَّمالية، وسيطرة «المجلس الانتقالي» على العاصمة المؤقَّتة عدن، وبعض المناطق الجنوبية، واستمرار معارضة هذين الفريقين (جماعة الحوثي والمجلس الانتقالي) لمشروع الدَّولة الاتِّحادية الفيدرالية، وبروز الخلافات بين أعضاء مجلس القيادة الرِّئاسي، الذي تشكَّل مؤخَّرًا بناء على رغبة الدُّول الإقليمية المنخرطة في الصِّراع اليمني وعلى رأسها السُّعودية والإمارات، وضمِّ القوى المناوئة لجماعة الحوثي على أساس أن يدير المجلس المحافظات المحرَّرة، يجعل مِن الصَّعب تطبيق النِّظام الاتِّحادي بحسب مخرجات الحوار الوطني، على الأقلِّ في الوقت الرَّاهن.

31. انظر:
Lewis, Alexandra. Federalism as Peace-Building: Searching for Solutions to the Conflict in Yemen, E- International Relation, March 5, 2014, at:
https://cutt.ly/RNwi1dF

مِن هنا يمكن القول إنَّ الانتقال إلى الفيدرالية في بلد مضطرب كاليمن لا يمكن تحقيقه بسهولة؛ لأنَّ ذلك يحتاج لنظام سياسي قوي يوفِّر حماية لوحدة الدَّولة. فعلى سبيل المثال، حينما أعلن إقليم «كتالونيا» الاستقلال عن دولة إسبانيا رفضت الدَّولة ذلك[32]، وعملت على إجهاضه؛ وهذا لا يتوفَّر في الحالة اليمنية، فقد تمكَّنت جماعة الحوثي بسهولة مِن تعطيل حفل تسليم مسوَّدة الدُّستور[33]، التي كانت ستطرح للاستفتاء عليها مِن قبل الشَّعب. وفي حين أنَّ المرجعية العليا في الأنظمة الفيدرالية تكون للدُّستور، فإنَّ سيطرة الجماعات المسلَّحة والمتمرِّدة على الدَّولة، بشقَّيها المذهبي (الحوثي) والانفصالي (الانتقالي)، ومَن هي على شاكلتهما، يحول دون الاحتكام للدُّستور وتمكين الدَّولة.

التشظِّي السياسي والاجتماعي الحالي:

أصبح مِن أهمِّ مظاهر التَّشظِّي الاجتماعي، التي تعاني مِنها اليمن، ظهور الدِّينامية المذهبية في الشَّمال والهُويَّات المناطقية في الجنوب، والتي ترفض الاعتراف باليمن. وبات جليًّا تماهي مشروع المذهبية في الشَّمال مع النَّزعة الانفصالية في الجنوب، بحيث يحكم كلُّ فريق ما تحت يده مِن مناطق نفوذ. وهذا أدَّى بطبيعة الحال إلى استمرار الصِّراع العسكري، وتفكُّك الدَّولة والمجتمع، وانتشار ثقافة الكراهية.

32. انظر: لماذا تتمسك إسبانيا بإقليم كتالونيا؟، سكاي نيوز عربية، في: 1/10/2017م، متوفر على الرابط التالي:
https://cutt.ly/bBdwTQX

33. الحوثيون يتبنون اختطاف مدير مكتب الرئيس اليمني، الجزيرة نت، في: 17/1/2015م، متوفر على الرابط التالي:
https://cutt.ly/GBPLnlE

وفي هذا السِّياق، فإنَّ فهم الواقع الاجتماعي والسِّياسي والعسكري أمر مهم. فعلى سبيل المثال لن تقبل القوى القبلية في شمال البلاد بعودة نظام الإمامة، وإن كانت هذه القبائل خاضعة لحكم جماعة الحوثي نتيجة القمع والاستبداد. ويشعر أبناء المناطق الشَّمالية بالتَّهميش الكبير في ظلِّ سيطرة الجماعة على مناطقهم. ويدرك أبناء ساحل تهامة، غربي اليمن، أنَّ موارد مناطقهم تذهب لغيرهم بينما نسبة الفقر في محافظتهم عالية جدًّا بالمقارنة مع المحافظات الأخرى، على الرَّغم مِن أهميَّة محافظتهم الاقتصادية باعتبارها المنفذ البحري الهام لشمال اليمن. وبالنِّسبة لمحافظتي الجوف ومأرب، الغنيَّتين بالنَّفط والغاز، سبق تهميشهما مِن قبل النِّظام الجمهوري بشكل كبير، وتسعى جماعة الحوثي جاهدة لضمِّهما كاملًا إلى مناطق نفوذها للاستيلاء على مقدَّراتها النَّفطية، في حين أصبحت مأرب مركزًا رئيسًا للنَّازحين، وملاذًا آمن للهاربين مِن المناطق الواقعة تحت سيطرة جماعة الحوثي و«المجلس الانتقالي»، ممَّا مكَّن أبناء هذه المحافظة مِن إدارة محافظتهم، وتقديم صورة ناجحة في الحكم المحليِّ.

وفي جنوب وشرق البلاد، خرجت كثير مِن القوى القبلية والسِّياسية ذات الثِّقل الكبير، كما في حضرموت ومناطق أخرى، تطالب بالاستقلال الذَّاتي، رافعة علم السَّلطنات الجنوبية التي كانت قائمة في تلك المناطق قبل الاستقلال عن الاحتلال البريطاني. ويرفض أبناء هذه المحافظات أيَّ وجود لقوى مِن خارجها، سواء مِن جنوب البلاد أو شمالها. وبالتَّالي، تعمَّق التَّشظِّي السِّياسي والمجتمعي داخل المناطق الجنوبية، وخلق حالة مِن عدم التَّجانس.

وفيما يلي يمكن تلخيص بعض المكوِّنات الجنوبية، ووجهة نظرها الخاصَّة بالحكم:

مؤتمر حضرموت الجامع[34]، ومرجعية حلف قبائل وادي حضرموت، التي تؤيِّد مطالب أبناء حضرموت.

اعتصام المهرة الذي يؤكِّد على أنَّ المهرة ضمن مشروع الدَّولة الاتِّحادية للدَّولة اليمنية، معلنًا رفضه لتوجُّهات «المجلس الانتقالي»، واستعداده لمواجهته[35]، ومطالبًا «الائتلاف الوطني الجنوبي» بقيام دولة اتِّحادية وفقًا لمخرجات الحوار الوطني.

وهناك تكتُّل الحراك السِّلمي المشارك في الحوار الوطني؛ بالإضافة إلى مكوِّنات أخرى كثيرة يصعب حصرها بدقَّة، مِنها: الهيئة الشَّعبية الجنوبية، والمجلس الوطني الأعلى لتحرير واستقلال الجنوب.

ومؤخَّرًا قامت بعض المحافظات الواقعة تحت سيطرة الحكومة بإدارة نفسها ذاتيًّا، كما هو حاصل في مدينة تعز، ومأرب، والمهرة، وحضرموت. وقد قدَّمت هذه المناطق صورة إيجابية، ممَّا يجعل خيار الحكم الإداري اللَّامركزي نموذجًا يمكن مِن خلاله تقديم الحلول والمعالجات للمظالم الاجتماعية والسِّياسية والاقتصادية الرَّاهنة، كخطوة أولى.

34. مؤتمر حضرموت عبارة عن مكوِّن حضرمي، ينادي بتمكين أبناء حضرموت مِن حكم محافظتهم ضمن إقليم خاصٍّ، ولا يمُانع في أن تنضمَّ محافظات المهرة وسوقطرى وشبوة ضمن الإقليم، في حال رغب أبناء هذه المحافظات في ذلك.

35. انظر: «اعتصام المهرة» يعلن الاستعداد لمواجهة «الانتقالي» اليمني، عربي21، في: 26/6/2020م، متوفر على الرابط التالي:

https://cutt.ly/QBscVMr

ونظـرًا، لأنَّ المواطنـين لم يعـودوا مقتنعـين بالحكـم المحـليِّ بصيغتـه المركزيـة القديمـة، نتيجـة فشـله خـلال المراحـل الماضيـة، إلَّا أنَّـه بالإمـكان النَّظـر في الآليـة الجديـدة للحكـم اللَّامركـزي الإداري مِـن خـلال تبنِّـي مـشروع الولايـات، بحيـث يكـون هنـاك اثنـان وعـشرون ولايـة يمنيـة، مـع ضرورة تطمـين النُّخـب المجتمعيـة والمواطنـين بـأنَّ النِّظـام اللَّامركـزي الإداري الجديـد يختلـف جذريًّا عـن النِّظـام المركـزي السَّابق. وهـذا يتناسـب مـع رغبـات المواطنـين في المحافظـات -عـلى الأقـل في الوقـت الرَّاهـن.

اللَّامركزيـة الإداريـة خيـار ضرورة للحفـاظ عـلى الوحـدة والوصـول للفيدراليـة:

يقـوم النِّظـام المركـزي «عـلى أسـاس حـصر ممارسـة الوظيفـة الإداريـة في الدَّولـة بالحكومـة المركزيـة، فهـي تعنـي التَّوحيـد وعـدم التَّجزئـة؛ فتقـوم الأجهـزة الإداريـة التَّابعـة للحكومـة في المركـز مباشرة بممارسـة الوظائـف والاختصاصـات الإداريـة في جميـع إقليـم الدَّولـة»[36]؛ كـما أنَّ اللَّامركزيـة السِّياسـية لا تتوفَّر إلَّا في أنظمة الـدُّول الاتِّحادية. وفي المقابل فـإنَّ النِّظـام اللَّامركـزي الإداري هـو عبـارة عـن «فعـل تقـوم الحكومـة عـبره بنقـل السُّـلطة والمسـئولية -رسـميًّا- إلى فاعلـين ومؤسَّسـات عـلى مسـتوى أدنى، في تراتبيـة سياسـية وإداريـة ومناطقيـة؛ فهـذا النَّقـل للصَّلاحيـات الإداريـة يمكِّـن الأقاليـم مِـن مزاولـة عمـل الدَّولـة فيـما يخـصُّ تنفيـذ ومتابعـة وتسـيير الاسـتثمارات العموميـة. وينبغـي أن يكـون تحويـل السُّـلطات إلى الأقاليـم مصاحبًا بتوفـير الوسـائل الماليـة الضَّروريـة للتَّنمية الإقليميـة اللَّامركزيـة»[37].

36. الإدارة المحليـة وتطبيقهـا والرقابـة عليهـا، سـامي الحمـداني، المركـز القومـي للإصـدارات القانونيـة، القاهـرة-مـصر، ط1/2014م: ص67.

37. المفاهيم الإدارية الحديثة، محمد القدومي وآخرون، دار المعتز، عمَّان- الأردن، ط1/2015: ص122.

وتهـدف اللَّامركزيـة الإداريـة في الأسـاس إلى «دعـم الدِّيمقراطيـة، وتعزيـز مشـاركة المجتمـع في التَّنميـة، وتحقيـق الشَّـفافية، وتطبيـق مبـدأ المسـائلة في تطبيـق عمـل الحكومـات المحلِّيـة»[38].

وفي هـذا الصَّـدد، يمكـن القـول إنَّ اليمـن يحتـاج إلى صفـة بـين المركزيـة الإداريـة وبـين اللَّامركزيـة السِّياسـية، بمعنـى أدق يحتـاج للنِّظـام اللَّامركزي الإداري عـلى الأقـلِّ خـلال المرحلـة المقبلـة، بما في ذلـك عمليـة الانتقـال السِّـياسي بعـد انتهـاء الحـرب. ويمكـن الرُّجـوع لقانـون السُّـلطة المحلِّيـة، والـذي صـدر في عـام 2000م، وكان يشـبه إلى حـدٍّ كبـير نظـام اللَّامركزيـة الإداريـة، إلَّا أنَّـه كان تحـت مسـمَّى السُّـلطة المحلِّيـة. وبموجب ذلـك القانون «يتكـوَّن المجلـس المحـليِّ للمحافظـة مِـن مجمـوع الأعضـاء المنتخبـين مِـن المديريَّـات للمجلـس، بحيـث لا يقـلُّ عـدد أعضـاء المجلـس المحـليِّ للمحافظـة عـن (15) عضـوًا بما فيهـم رئيـس المجلـس»[39]. ويتَّضـح مِـن خـلال ذلـك القانـون أنَّـه تـمَّ إدخـال تعديـل عـلى قانـون السُّـلطة المحلِّيـة بجـواز انتخـاب المحافظـين، لكنَّهـا كانـت تجربة فاشـلة، وأثـارت الانقسـامات في كلِّ محافظـة. وعـلى الرَّغـم مِـن إيجابيـة ذلك القانـون غـير أنَّ السُّـلطة المحلِّية ظلَّـت تُعـاني مِـن اختـلالات جوهريـة في الصَّلاحيـات الممنوحـة لهـا، حيـث كانـت تلـك الصَّلاحيـات محـدودة للغايـة.

38. عوامل نجاح اللامركزية، عائشة بو شيخي، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد (3)، الجزائر، 2013م: ص-34 35.

39. انظـر: قانـون رقـم (4) لسـنة 2000م بشـأن السـلطة المحليـة، الجمهوريـة اليمنيـة، المركـز الوطنـي للمعلومـات، متوفـر عـلى الرابـط التـالي:

https://yemen-nic.info/db/laws_ye/detail.php?ID=11696

ونظرًا للأوضاع التي تمرُّ بها اليمن، فقد أصبح خيار تطوير قانون السُّلطة المحلِّية القائم على اللَّامركزية الإدارية أحد أهمِّ البدائل للحفاظ على الجغرافيا السِّياسية للدَّولة اليمنية. وفي هذا الإطار، يجب معالجة نقاط ضعف نظام اللَّامركزية الإدارية، بحيث لا تتكرَّر أخطاء الماضي. على سبيل المثال، كان نظام السُّلطة المحلِّية يعاني مِن نقاط ضعف عديدة، مِن أهمِّها: عدم امتلاك السُّلطات المحلِّية القدر الكافي مِن الصَّلاحيات المالية والتَّنفيذية في كثير مِن المجالات الخدمية (التَّعليمية والصِّحِّية وغيرها)، رغم ما لديها مِن القدر الكافي مِن الإدارة والتَّخطيط، ممَّا قاد إلى فشل نظام السُّلطات المحلِّية. لذلك، فإنَّ تحديث نظام اللَّامركزية الإدارية مِن خلال توسيع الصَّلاحيات للسُّلطات المحلِّية في كافَّة الجوانب، المالية والتَّنفيذية والإدارية، بحيث تكون قادرة على القيام بمهامِّها لخدمة المواطنين في كافَّة الجوانب.

مزايا وعيوب النِّظام اللَّامركزي الإداري:

يتمتَّع النِّظام اللَّامركزي الإداري بعدَّة مزايا، مِنها: إتاحة الفرصة لإشراك أبناء المديريَّات والمحافظات في إدارة شئون مناطقهم، وهذا يُعزِّز مبدأ الشَّراكة في الثَّروة والسُّلطة، وقدرته على تقديم خدمات أفضل للمواطنين. ويتميَّز -أيضًا، بقدرته على اتِّخاذ القرارات، ومعالجة المشاكل، ومواجهة الكوارث، بشكل سريع؛ كما أنَّه «يخفِّف العبء عن المركزية الإدارية،.. ويحقِّق العدالة في توزيع حصيلة الضَّرائب، وتوفير الخدمات، في كافَّة أرجاء الدَّولة»[40].

40. المفاهيم الإدارية الحديثة، محمد القدومي وآخرون، دار المعتز، عمَّان- الأردن، ط1/2015م: ص123، متوفر على الرابط التالي:

http://surl.li/gvurs

ومِن خلال هذا النِّظام يمكن إضعاف القوى التَّقليدية ذات الطَّابع التَّسلُّطي، وخاصَّة تلك التي رفضت خيار الفيدرالية. أيضًا، في ظلِّ النُّمو السُّكَّاني المتزايد يستطيع النِّظام اللَّامركزي أن يدير التَّخطيط على مستوى كلِّ ولاية (محافظة). كما أنَّ المتغيِّرات الاجتماعية والسِّياسية والإدارية التي حدثت خلال الحرب تفرض تبنِّي خيار اللَّامركزية الإدارية، إذ أنَّه لن يكّلف الدَّولة ميزانيات كبيرة، كما هو حال المشروع الفيدرالي. وفي المقابل ثمَّة مَن يرى أنَّ مِن مآزق اللَّامركزية الإدارية يكمن في «قدرتها على إنشاء النَّزعة المحلِّية التَّسلُّطية أو تعميقها، وتشجيع التَّعصُّب تجاه الأقلِّيات، وتفاقم اللَّامساواة، والتَّشجيع على الهدر والتَّبذير، وتنمية وعي عرقي أو وطني أكبر»[41]. وهذه تخوفات مشروعة، لكن يمكن منع انتشارها من خلال تعزيز خطاب الهُوية الوطنية الجامعة، ومحاربة كل الأفكار العنصرية والمناطقية.

تحدِّيات الانتقال إلى اللَّامركزية الإدارية:

حاليًّا، تواجه اليمن ثلاث تحدِّيات رئيسة: الأوَّل المذهبية الزَّيدية الهاشمية في المناطق الشَّمالية، والتي ترى أنَّ حكم هذه المناطق خاصٌّ بها، ولا يحقُّ لأحدٍ منازعتها فيه. «وتسعى جماعة الحوثي الشِّيعية في الشَّمال إلى إعادة تشكيل خريطة اليمن على أسس مذهبية»[42].

41. المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة: تقييم الأبعاد المناطقية للسلطة والقوة، بولد هوتشكروفت، ترجمة عومرية سلطاني، سياسات عربية، العدد (51)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة- قطر، 2021م: ص117.

42. انظر:

Dashela, Adel. The Present and Future of Yemen's Geopolitics amid Local and Regional Con-:flict, Alsharq Strategic Research, September 30, 2022, p4, at https://cutt.ly/MBcfGJv

والثَّاني إرث الصِّراعات المناطقية في جنوب البلاد، والتي لا تزال حاضرة على الرَّغم مِن تبنِّي «المجلس الانتقالي» خيار الانفصال، ومحاولته تمثيل الجنوب مِن خلال تشكيله للجمعية الوطنية الجنوبية[43]، إلَّا أنَّ محاولاته لم تلق ترحيبًا واسعًا على المستوى المحليِّ، بل قادت إلى مزيد مِن ظهور الانقسامات المجتمعية والسِّياسية والقبلية في المناطق الشَّرقية والجنوبية. وتجدر الإشارة هنا أنَّ «المجلس الانتقالي» يوم تأسيسه أعلن «أنَّ الجنوب محتلٌّ مِن قِبل الشَّمال، ولم يورد كلمة اليمن في خطاباته وبياناته المعلنة، ودعا إلى استعادة دولة الجنوب العربي (اليمن الجنوبي سابقًا). وهذا الخطاب يشير إلى تشطير الهُويَّة الوطنية بإسقاط جنوب اليمن مِن سياقه التَّاريخي والجغرافي والحضاري»[44]. أمَّا التَّحدِّي الثَّالث، فثمَّة فجوة كبيرة وانعدام ثقة وثقافة انتقام سياسي لدى القوى السِّياسية، وهي الثَّقافة التي أضرَّت باليمن، ولا تقلُّ خطورة عن التَّحدِّي الأوَّل والثَّاني.

ولا تزال هذه التَّحدِّيات الرَّئيسة تعيق إعادة لحمة الدَّولة، وتمثِّل تحديًا جوهريًّا أمام تحوُّل البلاد إلى نظام الحكم اللَّامركزي الإداري، بالإضافة إلى التَّحدِّيات الاقتصادية والأمنية والصِّراع الإقليمي للسَّيطرة على الجغرافيا السِّياسية اليمنية؛ إلَّا أنَّه يمكن التَّغلُّب على هذه التَّحدِّيات في حال تمَّ مناقشتها بشكل جذري، لإيجاد الحلول المناسبة لها عبر التَّفاهمات بين كلِّ مكوِّنات المجتمع اليمني.

43. تعتبر الجمعية الوطنية الجنوبية بمثابة سلطة تشريعية في كيان المجلس الانتقالي تم تأسيسها في 2017، ويرأسها أحمد سعيد بن بريك، محافظ حضرموت السابق

44. الجنوب اليمني بين رحى المشكلات المزمنة والأطماع الإقليمية، فيصل الحذيفي، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة- قطر، 2017م: ص3.

متطلَّبات وشروط نجاح اللَّامركزية الإدارية:

إنَّ الحفاظ على وحدة البلاد لما بعد الحرب يتطلَّب إنهاء سيطرة جماعة الحوثي و«المجلس الانتقالي» الجنوبي على مؤسَّسات الدَّولة، في كلٍّ مِن صنعاء وعدن، وبناء تسوية سياسية شاملة، والشُّروع في إعادة الإعمار. ولتحقيق هذه المتطلَّبات فإنَّ الدَّعم والضَّغط مِن قِبل المجتمع الدُّولي والإقليمي على الأطراف المحلِّية للقبول بالتَّسوية أمر مطلوب. وبعد إنهاء الحرب، وتحقيق التَّسوية، يشترط لتطبيق الانتقال إلى النِّظام اللَّامركزي الإداري الموسَّع التَّالي:

أوَّلًا: دمج جميع القوى السِّياسية والمجتمعية في عملية صنع القرار، وتوزيع السُّلطات والموارد بشكل عادل، ووضع الأسس الدُّستورية المنظِّمة لعملية التَّحوُّل إلى النِّظام اللَّامركزي الإداري.

ثانيًا: الاعتراف بكلِّ المكوِّنات دون إقصاء أو تهميش.

ثالثًا: اقتناع قوى الصِّراع بأنَّ الحلَّ الوحيد للخروج مِن هذه الصِّراعات والفوضى هو الحكم اللَّامركزي الإداري لإدارة المحافظات، وهذا الشَّرط يتطلَّب تنازلات كبيرة مِن قبل القوى التي تؤمن بمركزية الحكم.

رابعًا: العمل على إزالة الاحتقانات الماضية مِن خلال تبنِّي نهج واضح وصريح للدُّخول في مرحلة التَّسامح وجبر الضَّرر.

ويمكن الاستفادة مِن الدُّول التي مرَّت بصرعات سياسية وعسكرية، وتصالحت في نهاية المطاف، مثل رواندا وجنوب أفريقيا ودول أخرى. وفي حال بدأت الدَّولة مِن خلال النِّظام اللَّامركزي الإداري الجديد في تطبيق الحوكمة الإلكترونية تدريجيًّا، وكافحت الفساد، ووفَّرت الخدمات الأساسية للمواطنين، فمِن المؤكَّد أنَّ هذه الخطوات ستعزِّز ثقة المواطن بالدَّولة، وستعالج المظالم، ومِن ثمَّ يمكن الانتقال للبحث حول نظام الدِّولة الاتِّحادية، وطرح آليَّات لتطوير المحافظات الفقيرة وتأهيلها مِن كافَّة الجوانب، كما عملت ألمانيا عقب سقوط جدار برلين، مِن خلال تهيئة ألمانيا الشَّرقية»[45].

ضمانات الانتقال إلى النِّظام اللَّامركزي:

كلُّ المحاولات السَّابقة لإصلاح نظام الحوكمة تمَّ إجهاضها بسبب عدم وجود ضمانات كافية؛ ولكي يتمُّ الانتقال إلى النِّظام اللَّامركزي الإداري يمكن أن تكون المرجعيَّات الثَّلاث (المبادرة الخليجية، ومخرجات الحوار الوطني، وقرارات الشَّرعية الدُّولية الخاصَّة باليمن) مرجعيَّات قانونية، فيما يخصُّ الحفاظ على سلامة ووحدة اليمن. ويتطلَّب الأمر أيضًا إنهاء الحرب، وتشكيل حكومة انتقالية مكوَّنة مِن كلِّ محافظات البلد، مع إضافة ضمانات دستورية تحدِّد الأليات التِّقنية والإجرائية للانتقال إلى النِّظام اللَّامركزي الإداري، ولتحقيق ذلك يشترط مناقشة قضية نزع سلاح جماعة الحوثي و«المجلس الانتقالي»، وأيِّ قوى أخرى، وإيجاد حلٍّ لهذه المشكلة بحيث يتم احتكار السِّلاح مِن قِبل الدَّولة، كي لا يتكرَّر سيناريو الانقلاب على مشروع الفيدرالية، كما حدث في 2014م، من قِبل جماعة الحوثي.

45 . الفيدرالية في اليمن: المأزق ومقترحات الحل، بشير العثماني، المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2020م: ص10.

خاتمة:

أوضحت الورقة المحاولات السَّابقة لإصلاح نظام الحكم، وحدَّدت الأسباب التي أدَّت إلى عدم نجاح التَّجربة المحلِّية التي تبنَّاها النِّظام المركزي السَّابق، والصُّعوبات التي أدَّت إلى تعثُّر الانتقال إلى النِّظام الفيدرالي بموجب مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. وتوصَّلت الورقة إلى أنَّ لا يمكن وقف الصِّراعات على السُّلطة والثَّروة، وتقاسم موارد البلاد بشكل عادل، في ظلِّ عودة خطاب الصِّراع الهُويَّاتي في المناطق الجنوبية، وبروز المذهبية الزَّيدية بشكل ملحوظ في الشَّمال. ويمكن معالجة ذلك مِن خلال النِّظام اللَّامركزي الإداري. وقيَّمت الورقة مدى ملائمة النِّظام اللَّامركزي الإداري في الوقت الرَّاهن، وخلصت إلى أنَّ نظامًا لا مركزيًا موحَّدًا، في إطار الدَّولة البسيطة، يتناسب مع اليمن، ويمكن تطبيقه بسهولة كمرحلة أولى حتَّى تترسَّخ المؤسَّسات الدِّيمقراطية.

وحدَّدت الورقة الحلول والمعالجات الإنقاذية كإجراءات وقائية وضرورية للحفاظ على اليمن، مِن خلال إنهاء الحرب، والدُّخول في تسوية شاملة، وإعادة بناء المؤسَّسات الدِّيمقراطية والاقتصادية والخدمية والأمنية. وهذا يتطلَّب الدَّعم الإقليمي والدُّولي، وإقتناع القوى الفاعلة على الأرض باحترام سيادة القانون.

هذا ما توصَّلت له الورقة إجمالاً، إلَّا أنَّ هناك بعض النَّتائج باعتبارها تفصيلية لنجاح عملية التَّحوُّل إلى النِّظام اللَّامركزي الإداري، ومِنها ضرورة تجاوز الاستئثار بالسُّلطة والثَّروة، ومركزية الحكم، ومطالب الانفصال. وهذا يتطلَّب التَّوافق التَّام بين كلِّ القوى السِّياسية والمجتمعية. وبعد تثبيت دعائم الدَّولة مِن خلال اللَّامركزية الإدارية يمكن البدء بمناقشة الفيدرالية والاتِّفاق على حدود الأقاليم، وتطبيق النِّظام الاتِّحادي.

WWW.MOKHACENTER.ORG
INFO@MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER