المخا
للدراسات الاستراتيجية
MOKHA
for strategic studies

تقييم
حالة

سياسات الاتحاد الأوروبي
تجاه الحرب في اليمن

WWW.MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER

المخا
للدراسات الاستراتيجية
MOKHA
for strategic studies
WWW.MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER

سياسات الاتحاد الأوروبي تجـــاه الحـــرب في اليمن

جميــع الحقــوق والنشر محفوظة
لمركز المخا للدراسات الإستراتيجية

2022م

قائمة المحتويات

الملخص التنفيذي:	5
مقدمة:	5
أولًا: مِن التحفظ إلى رفض الحرب:	6
ثانيًا: السيـــاسات والتـــــدخلات:	10
1- الجانب السياسي:	11
أ- التحـــركات الدبلومـــاسية:	12
ب- الدعم السياسي والفني:	13
2- الجانب الإنســاني:	14
3- الجانب الاقتصادي:	15
ثالثًا: فـــي سمـــات موقـــف الاتحـــاد الأوربـــي وخلفياتـــه:	16
رابعًا: دوافع الاتحـاد ومحددات سياساته تجاه المسألة اليمنية:	19
1- الدوافـــع:	20
2- المحددات:	21
أ- اليمـــن غيـــر المهم:	21
ب- النظام الخاص للاتحاد:	22
ت- الخبـــــــرة والأدوار:	22
ث- العامـــل الدولـــي:	32
توصيات لصانعي السِّياسات:	24
ملحق (2): أهم برامج الاتحاد الأوربي في اليمن خلال فترة الحرب:	27

الملخص التنفيذي:

يعدُّ الاتحاد الأوربيِّ مِن التَّكتُّلات الدُّولية ذات التَّأثير في الأوضاع الدُّولية، لذا كان له مواقف متطوِّرة مِن المشهد اليمني، فقد شارك في دعم جهود عملية السَّلام في اليمن، وشمل ذلك تحرُّكات دبلوماسية بين عامي 2019م- 2021م، للقاء المعنيِّين في صنعاء وعدن والرِّياض، ولقاء الجانب السُّعودي عبر رئيس البعثة الأوربِّية وعدد مِن سفراء دول أوربَّا في اليمن؛ كما صدر عن الاتِّحاد الأوربيِّ عددٌ مِن المواقف والبيانات والقرارات، بين عامي 2015م- 2021م، والتي عبرَّ فيها عن قلقه مِن تدهور الوضع الأمني والإنساني والاقتصادي في اليمن، وعن حثِّه على تجنُّب استهداف المدنيِّين والبنى التَّحتية، وتوفير ممرَّات آمنة للعاملين في المجالات الإغاثية، وحثِّه الأطراف على وقف العنف، وتنفيذ قرارات مجلس الأمن، وأكَّد فيها دعمه لشرعية اليمن الدُّستوريَّة، والوحدة الوطنية، وكذلك اتِّهامه جميع أطراف النِّزاع في اليمن بارتكاب "انتهاكات لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدُّولي"، ومطالبته بتحقيقات دولية حول هذه الانتهاكات، وضرورة انسحاب القوَّات الأجنبية مِن اليمن، وإحالة الوضع لمحكمة الجنايات الدُّوليَّة.

وشارك الاتِّحاد الأوربيِّ في تمويل برامج ومبادرات السلام، ودعم عددًا مِن تدابير بناء الثِّقة، مِنها في تعز والحديدة؛ ودعم آلية دعم السلام في اليمن التي يقودها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وحشد الاصطفاف الدَّاعم للسلام مِن خارج البيئة السياسية.

وفي الجانب الإنساني انخرط الاتِّحاد بشكل متواضع في الأنشطة الإنسانيَّة مِن خلال دعم جهود الأمم المتحدة، لتسهيل تدفُّق المواد التِّجارية والمساعدات الإنسانية إلى اليمن. وفي الجانب الاقتصادي قدَّم الاتحاد مساعدات تنموية طويلة المدى، تقدَّر بـ(353.7) مليون يورو، منذ عام 2015م، بينما بلغت مخصَّصات اليمن تحت آليَّة التَّعاون التَّنموي (150) مليون يورو، للفترة 2018م-2020م، وهي مبالغ شديدة التَّواضع.

مقدمة:

يعد الاتحاد الأوروبي من التكتلات الدولية ذات التأثير في الأوضاع الدولية، وهو وعاء يعكس توجهات الدول الأوروبية الفاعلة من مختلف القضايا والأزمات الملتهبة. تهدف هذه الدراسة إلى توصيف وتفسير وتقييم سياسات الاتحاد الأوروبي من الحرب الحالية في اليمن، التي اندلعت في مارس 2015، ولازالت في استمرار حتى الآن، من خلال استعراض تطور مواقف الاتحاد الأوروبي من الحرب، وطبيعة السياسات التي تبناها

حيال تطوراتها وتداعياتها المختلفة، وتحليل الدوافع المحركة لها، والعوامل والمحددات الضابطة لها.

أولًا: مِن التحفظ إلى رفض الحرب:

تحرك موقف الاتحاد الأوربي مع حركة المشهد اليمني وتطوراته. ففي البداية بدا الاتحاد متفهمًا لموقف «التحالف العربي»، ومنتقدًا لموقف جماعة الحوثي وحليفها الرئيس السابق، علي عبدالله صالح، وإن عبر عن تحفظه على العمل العسكري، وتفضيله الحلول السياسية. لكن هذا الموقف تحرك مع مرور الوقت، وأصبح أكثر انتقادًا ومعارضة للحرب؛ وأصبحت لهجة الاتحاد الأوربي أكثر حدة، إذ بات أكثر قناعة بفشل الخيار العسكري. ثم ما لبث الاتحاد بعد أشهر عديدة مِن اشتعال الحرب أن بدأ يثير قضية انتهاكات أطراف الصراع للقانون الإنساني الدولي؛ ووصل الحال حد اتهامه جميع أطراف النزاع في اليمن بارتكاب «انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي»، والمطالبة بإجراء تحقيقات دولية حول هذه الانتهاكات وإحالة الملف اليمني إلى محكمة الجنايات الدولية، والمطالبة بانسحاب القوات الأجنبية مِن اليمن.

> **بدا الاتحاد متفهمًا لموقف «التحالف العربي»، ومنتقدًا لموقف جماعة الحوثي وحليفها الرئيس السابق، علي عبدالله صالح، وإن عبر عن تحفظه على العمل العسكري، وتفضيله الحلول السياسية.**

صدر أول موقف مِن الاتحاد الأوربي في 26 مارس 2015م، أي مع بدء عمليات التحالف في اليمن، عن المفوض الأعلى للسياسة الخارجية في الاتحاد الأوربي -وقتها، فدريكا موغيريني؛ وذلك في بيان حمل جماعة الحوثي مسئولية الأحداث، واعتبر تقدم قواتهم والقوات الموالية لحليفهم «صالح» نحو عدن، واستهداف مجمع الرئيس اليمني عبدربه منصور هادي في عدن، خطوات غير مقبولة، وأنها سبب التصعيد، وأدت إلى الضربات الجوية التي قادتها المملكة العربية السعودية.

وأضاف البيان أن الاتحاد يُفضل التريث في العمل العسكري، والرهان على الحل السياسي للأزمة اليمنية؛ وأنه ينبغي على جميع الجهات الإقليمية الفاعلة أن تتصرف بمسئولية وبشكل جاد وبناء، والعودة إلى المفاوضات، وأن الاتحاد الأوربي يدعم كافة الجهود التي تبذل مِن قبل الأمم المتحدة، والجهات الفاعلة الإقليمية[1]. وهذا موقف أكده وزراء خارجية الاتحاد في 21 أبريل 2015م. مطلع أبريل 2015م، صدر بيان عن كل مِن الممثلة العليا للأمن والسياسة الخارجية، فدريكا موغيريني، والمفوض الأوربي المكلف بشئون المساعدات الإنسانية وإدارة الأزمات، كريسترس ستيليا نيدس، دعا أطراف الصراع إلى العمل على تجنب استهداف المدنيين والبنى التحتية في البلاد، واتخاذ جميع الإجراءات مِن أجل ضمان تطبيق القانون الإنساني الدولي، وتوفير ممرات آمنة للعاملين في المجالات الإغاثية.

استمرت التصريحات الصادرة عن مسئولي الاتحاد والتي تدعو إلى العمل على وقف الصراع وتثير قضايا مثل استهداف المدنيين

1. انظر:

Statement of the High Representative and Vice President Federica Mogherini on the situation in Yemen". European External Action Service (EEAS). 22 Mar.2015. Seen on 2 Feb.2022 on:

https://is.gd/DDPAPY

وتفاقم الوضع الإنساني وغيرها. وفي 15 نوفمبر 2020م دعا الاتحاد الأوربي إلى حل «الصـــراع المنســـي» في اليمـــن، وذلك على لسان الممثل الأعلى للشئون الخارجية والسياسة الأمنية، جوزيب بوريل، على حسابه في (تويتر) حيث قال: «لوقت طويل، لم نتحدث بما فيه الكفاية عن الأزمة الحادة في اليمن»، وعاد المفوض وصرح مطلع يناير 2021م أن «الاتحاد الأوربي على قناعة بأن الحل السياسي الشامل فقط هو ما يمكـن أن يضـع حـدا للنـزاع فـي اليمـن»،

> **انتقـد القـــــرار تجـــاهل «التحـالـف» للـــــواقـــع، واستمـراره في العمل على مصـالحه الإقليمية، وليـس في مصلحة الشعب اليمني؛ كمـا انتقـد قيام العديد مِن الـدول الأوربيـة، وبصـــورة غيـر قانونية، بتصدير الكثيـر مِن الأسلحـة والذخائـر إلى السعـــــوديـــــــة**

مؤكدًا أن التكتل «سيواصل الدعوة للحوار بين كل الأطراف». وفيما بدا أنه حرص على تأمين الظروف للحلول السياسية ندد المفوض السامي نفسه، في 9 فبراير 2021م، بقرار إدارة «ترامب» تصنيف جماعة الحوثي «منظمة إرهابية»، على أساس أن ذلك سيجعل مِن جهود السلام «أكثر صعوبة، وقد يتسبب بتداعيات إنسانية».

وفي بيـان أصدرته، في 10 ديسمبر 2021م، بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان، اتهمت بعثة الاتحاد لدى اليمن جميع أطراف النزاع في اليمن بارتكاب «انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، طوال فترة النزاع. مِنها: الإعدامات الفورية خارج إطار القانون، والاعتقالات التعسفية، وتعذيب المخفيين قسرًا، والعنف الجنسي، والاعتداءات المتكررة على المجتمع المدني، وانتهاك حرية التعبير وحرية تأسيس الجمعيات»[2].

من جهته، أصدر البرلمان الأوربي، وهو المؤسسة التشريعية الرئيسة للاتحاد، العديد مِن القرارات المتعلقة بالملف اليمني[3]. فقد أصدر، فـي 25 فبـراير 2016م، بغالبية أعضـاء

2. انتهاكات جسيمة.. مَن يحاسب مرتكبي الانتهاكات في اليمن؟، موقع قناة بلقيس، في: 10/12/2021م، متوفر على الرابط التالي:
https://is.gd/gphPzX

3. انظر: وثائق البرلمان الأوربي، على الرابط التالي:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0383_EN.html

البرلمان (449 صوتًا مقابل معارضة 36 صوتًا وامتناع 78 عن التصويت)، أكثر قراراته جرأة وإثارة للجدل؛ وهو القرار رقم (2515). انتقد القرار تجاهل «التحالف» للواقع، واستمراره في العمل على مصالحه الإقليمية، وليس في مصلحة الشعب اليمني؛ كما انتقد قيام العديد مِن الدول الأوربية، وبصورة غير قانونية، بتصدير الكثير مِن الأسلحة والذخائر إلى السعودية، وبما يشكل انتهاكًا لمعاهدة تجارة الأسلحة، والموقف المشترك على مراقبة تصدير الأسلحة. وطالب القرار الدول الأعضاء في الاتحاد بوقف جميع عمليات نقل الأسلحة أو غيرها مِن أشكال الدعم العسكري للسعودية وشركائها، والتي يمكن أن تستخدم لارتكاب أو تسهيل ارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي، ولحقوق الإنسان في اليمن. والأهم أن البرلمان طالب في هذا القرار -ولأول مرة- بإجراء تحقيق دولي عاجل ومستقل وفعال في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي والقانون الإنساني في اليمن، وحث الدول الأعضاء على دعم مثل هذا التحقيق في مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

واستمر البرلمان الأوربي في إصداره للبيانات والقرارات التي تطالب بوقف العنف، وتدين استهداف المدنيين والبنى التحتية، وتعي توزيع المساعدات، وتؤكد على دعم جهود المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن. ففي 11 فبراير 2021م صوت البرلمان الأوربي بأغلبية (638) على مشروع قرار آخر، لعله أكثر حدة وجرأة مِن قراره الصادر في 25 فبراير 2016م، حيث دعا إلى انسحاب جميع القوات الأجنبية مِن اليمن، وذلك بغاية تسهيل الحوار السياسي بين أطراف النزاع، والأهم أنه طالب

باتخاذ إجراءات حازمة والتحرك في مجلس الأمن الدولي بغاية إحالة الوضع في اليمن إلى المحكمة الجنائية الدولية، وتوسيع قائمة الأشخاص الخاضعين لعقوبات مجلس الأمن. وفي الصورة الإجمالية، تؤكد المواقف والتصريحات الصادرة عن الاتحاد على عدد مِن القضايا، أهمها:

- الالتزام بدعم اليمن وشرعيته الدستورية، والتأكيد على سيادته، واستقلاله، ووحدة أراضيه.

- إدانة جميع أطراف النزاع، واتهامها بارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي والقانون الإنساني.

- إنهاء الحرب في اليمن بات أمرًا ملحا، فاستمراره ينطوي على مخاطر أمنية واقتصادية وإنسانية.

-لا خيار عسكري، وحل الأزمة يجب أن يكون حلا سياسيا، يراعي التنفيذ الكامل لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

- على أي تسـوية أن تكون شاملة؛ ويجب أن تعالج الأسباب الكامنة وراء عدم الاستقرار في البلاد، وتلبي مطالب وتطلعات اليمنيين.

- دعم جهود الأمم المتحدة، وغيرها مِن الجهود، الهادفة لتحقيق السلام المستدام في اليمن، ومواصلة الدعوة للحوار بين كل الأطراف.

ثانيًا: السياسات والتدخلات:

على الرغم مِن موقفه المناهض لاستمرار الصراع في اليمن إلا أن الاتحاد الأوربي لم يمتلك إستراتيجية شاملة وواضحة تجاه هذا الصراع، ولم يظهر أن ثمة رؤية أو تصور اتحادي للسـلام. وعلى الرغــم مِن مطالبـاتوتوصيات العديد مِن الأحزاب والمؤسسات السياسية الاستشارية ومسئولي بعض الدول الأوربية الاتحاد صـوغ مبادرة لوقف الحرب[4]، إلا أنه لـم

> **على الرغم مِن موقفه المنــاهض لاستمـــرار الصـــراع فــي اليمـــن إلا أن الاتحـاد الأوربي لــم يمتلك إستراتيجيــة شاملة وواضحة تجــاه هذا الصراع، ولم يظهر أن ثمــة رؤيــة أو تصــور اتحـادي للسلام**

4. على سبيل المثال: طالبت نائبة رئيس البرلمان الألماني، كلاوديا روت، في 10 أبريل 2015م، الحكومة الألمانية وفرنسا والاتحاد، بإطلاق مبادرة مِن هذا القبيل؛ وأوصى المجلس الأوربي للعلاقات الخارجية في تقريره، الصادر في 23 يناير 2020م، بزيادة جهود الوساطة بين اليمنيين.

> ركز الاتحاد الأوربي على دعم جهود ومبادرات السلام وتشجيعها، وما برح يعلن تأييده لكل الجهود والمبادرات المبذولة مِن أجل وقف الصراع والتوصل إلى تسوية للسلام في اليمن

يتبن أي مبادرة كهذه؛ وفضل -وكذلك الدول الأعضاء- العمل مع المجتمع الدولي، والتركيز على دعم جهود الأمم المتحدة، وإن بدا في مرحلة أنه يتشارك مع غيره أفكارًا عمومية. فقد تحدثت تقارير إعلامية مطلع عام 2020م حول وجود رؤية أوربية- أمريكية- أممية مشتركة، في مرحلة البلورة، تقوم على توسيع اتفاق السويد في الجوانب العسكرية والأمنية والإنسانية، وعلى مبادرة «جون كيري» في الجانب السياسي. وتحدثت عن خطة يعمل عليها الأوربيون والأمريكيون لوقف الصراع في اليمن، على أساس أن تكون خارطة طريق يمكن فرضها عبر مجلس الأمن الدولي. لكن أدوار الاتحاد لم تكن واضحة في خطط كهذه[5]. ولا يعرف على وجه التحديد دور الاتحاد أو مدى انخراطه في تفاهمات دولية كهذه.

اعتمد الاتحاد في تعامله مع الملف اليمني سياسة تنويع تحركاته وتدخلاته، وتبنى نهجًا مِن ثلاث مسارات:

1- دعم جهود المسار السياسي.

2- التدخلات الإنسانية.

3- التدخلات الاقتصادية.

وفي هذه المسارات الثلاثة تبنى الاتحاد، ومنذ اشتعال الصراع، دعم وتمويل العديد مِن البرامج التي تربوا عن العشرين[6]، وكان القصد مِنها خدمة المسار السياسي، وزيادة فرصه، مثلما مواجهة نتائج الحرب، ومعالجة الاحتياجات الفورية والمتوسطة والطويلة المدى، مع التركيز على الصمود المعيشي والاقتصادي[7].

1- الجانب السياسي:

ركز الاتحاد الأوربي على دعم جهود ومبادرات السلام وتشجيعها، وما برح يعلن تأييده لكل

5. الحراك الدبلوماسي الأوربي في اليمن: الدوافع والتحديات، مركز الإمارات للسياسات، في: 3/2/2020م، متوفر على الرابط التالي:
https://is.gd/omSymJ

6. انظر: الملحق (2).

7. الاتحاد الأوروبي واليمن.. معلومات حول أعمال الاتحاد الأوروبي في اليمن، الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية (EEAS)، في: 13/11/2020م، محدث في مايو 2021م، على الرابط التالي:
https://is.gd/U5BXSE

الجهود والمبادرات المبذولة مِن أجل وقف الصراع والتوصل إلى تسوية للسلام في اليمن؛ وفي مقدمتها جهود الأمم المتحدة. واعتبارًا مِن 2020م أصبح الاتحاد جزءًا مِن مجموعة دولية للاتصال (P4+4)[8]، والتي تسعى إلى مواكبة جهود السلام تلك.

وإلى جانب دعم جهود الأمم المتحدة، يقوم الاتحاد بدعم الاتفاقات والمبادرات التي تخدم المسار السياسي، وتعزز فرص السلام.

فقد رحب بالمبادرة السعودية لوقف الحرب، وطالب الحوثيين بالتجاوب معها. كما شجع الحوار بين الطرفين، وعمل على تعزيز التهدئة بينهما. وأعطى الاتحاد اهتمامًا لدعم تنفيذ اتفاقي «استكهولم»[9] و«الرياض»[10]، على أساس أن تنفيذ هذين الاتفاقين ضروري لنجاح أي جهود، وأي اتفاقات يمكن التوصل إليها. وغير ذلك، دعم الاتحاد عددًا مِن تدابير بناء الثقة، ومِنها -مثلًا- تلك التدابير الخاصة بالوضع في مدينة الحديدة وتعز، ومِنها أيضًا تلك المعنية بتبادل السجناء.

أ- التحركات الدبلوماسية:

نشط الاتحاد دبلوماسيا، وإن جاء هذا النشاط متأخرًا، وبعد سنوات مِن اشتعال الحرب. ويواصل عقد مشاورات سياسية مع الأطراف المعنية باليمن والمنطقة. ففي منتصف يناير 2019م، وللمرة الأولى مِن بداية الحرب، وصل إلى مدينة عدن وفد أوربي، ضم رئيسة بعثة الاتحاد الأوربي في اليمن، أنطونيا كالفو، والسفير الفرنسي لدى اليمن، كريستيان تستو، وعدد مِن الدبلوماسيين الأوروبيين. وكررت رئيسة البعثة والوفد الأوربي زيارة عدن في فبراير ويونيو مِن العام نفسه.

مع مطلع عام 2020م دشن الاتحاد، وبعض الدول الأعضاء، تحركات دبلوماسية بدت أكثر كثافة وتواصلًا. فقد قام وفد ضَم سفراء كُل مِن الاتحاد وفرنسا وهولندا والسويد لدى اليمن بزيارة لكل مِن مدينتي عدن وصنعاء. وقام مسئولو الاتحاد بزيارات إلى بعض عواصم المنطقة، أهمها زيارة المفوض الأعلى للسياسة الخارجية والأمن في الاتحاد، جوزيب بوريل، إلى الرياض، في 5 أكتوبر 2021م، والتي التقى فيها بولي العهد السعودي، الأمير محمد بن سلمان، والرئيس اليمني، عبدربه منصور هادي، والمبعوث الخاص للأمم المتحدة، والأمين العام لمجلس التعاون لدول الخليج العربية؛ وبدت هذه

8. تشمل المجموعة الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن الدولي إضافة إلى ألمانيا والكويت والسويد والاتحاد الأوربي.
9. هو اتفاق عُقد بين الحكومة اليمنية وجماعة الحوثي، تحت رعاية الأمم المتحدة، في 13 ديسمبر 2018م، بحضور الأمين العام للأمم المتحدة، أنطونيو غوتيريس. نص الاتفاق على وقف كامل لإطلاق النار في محافظة الحديدة، وانسحاب عسكري لكافة الأطراف مِن المحافظة، وتضمن إشراف قوى محلية على النظام في مدينة الحديدة، لتبقى الحديدة ممرا آمنًا للمساعدات الإنسانية.
10. هو اتفاق مصالحة عقد بوساطة سعودية، بين الحكومة اليمنية والمجلس الانتقالي الجنوبي، وجرى توقيعه في العاصمة السعودية الرياض، في 5 نوفمبر 2019م.

الزيارة تطورًا ملفتا في جهود الاتحاد.

وفي 26 أكتوبر 2021م، زارت بعثة الاتحاد وسفراء عدد مِن دوله الأعضاء لدى اليمن، العاصمة المؤقتة عدن، والتقت رئيس الوزراء اليمني، معين عبدالملك. وتكررت لقاءات دبلوماسيي الاتحاد مع الأطراف المعنية، بما في ذلك المبعوث الأممي إلى اليمن.

ب- الدعم السياسي والفني:

قدم الاتحاد الأوربي الدعم، وشارك في تمويل عددٍ مِن الأنشطة والبرامج والمبادرات التي يفترض أنها تخدم المسار السياسي وتصب في صالح عملية السلام، وتؤمن الشروط لنجاحها، واستهدفت هذه الأنشطة والبرامج:

- دعم البناء الشامل للقدرات في مجال المفاوضات السياسية وبناء قدرات المفاوضين السياسيين.

- رفع الوعي حول النزاع وبناء الثقة بين الأطراف.

- حشد الاصطفاف الداعم للسلام مِن خارج البيئة السياسية، وذلك مِن خلال دعم الحوارات المحلية ومشاركة الفاعلين المحليين في مفاوضات السلام، أو ما يسمى بدعم جهود المسار الثاني (السلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والقبائل). فقد وقف -مثلًا- خلف عقد ثلاث مؤتمرات لمجموعة مِن «الزعماء القبليين»، في كل مِن إسطنبول في تركيا، وطليطلة في إسبانيا، والعاصمة الأردنية عمان.

- تشجيع اتفاقات وقف إطلاق النار المحلية، وتأسيس مراقبة وقف النار.

- دعم آلية دعم السلام في اليمن التي يقودها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. ويعد الاتحاد أيضًا أهم المانحين لآلية الأمم المتحدة للتحقق والتفتيش (UNVIM).

- تثبيت الاستقرار وتعزيز قدرات هيئات القضاء وإنفاذ القانون، وفي هذا السياق مثلًا، يقوم الاتحاد بتمويل مشروعين إقليميين مرتبطين بالأمن يشملان اليمن، يهدف الأول مِنهما إلى تعزيز قدرات إنفاذ القانون في مجال مكافحة «الإرهاب»، ويسهم الثاني في دعم الجهود الوطنية والإقليمية لمكافحة غسيل الأموال ومكافحة تمويل «الإرهاب».

ولم تتجاوز تعهدات الاتحاد في مؤتمر المانحين الذي دعت إليه الأمم المتحدة بشأن اليمن، مطلع عام 2018م، 133 مليـــون دولار

2- الجانب الإنساني:

انخرط الاتحاد الأوربي في الأنشطة والتدخلات التي تتصدى للأزمة الإنسانية التي تسببت بها الحرب، وتهدف إلى التخفيف مِن آثارها، وكانت استجابته للأزمة مِن خلال نشاطه في مجال المناصرة والتنسيق الإنسانيين لتعزيز الجهود الإنسانية؛ ومِن خلال دعم جهود الأمم المتحدة لتسهيل تدفق المواد التجارية والمساعدات الإنسانية إلى اليمن؛ والأهم مِن خلال رفع حجم مساعداته الإنسانية. وقد بلغت هذه المساعدات حوالي 648.36 مليون يورو منذ بداية النزاع عام 2015م.

لكن، وعلى الرغم مِن أن الاتحاد يعد أكبر مساهم عالمي في المساعدات الإنسانية، إلا أن مساهماته في الحالة اليمنية متواضعة ولا ترقى إلى المستوى الذي تقتضيه مواجهة الأزمة الإنسانية والتي تصنفها الأمم المتحدة كأسوأ أزمة إنسانية في العالم. هذا الأمر توضحه المقارنة بالحالة السورية؛ إذ تشير التقارير إلى تلقي سوريا ثلاثة أضعاف المساعدات الإنسانية التي حصل عليها اليمن بين عامي 2015م و2018م.

وضعف التمويل أمر يتشاركه الاتحاد مع الدول الأعضاء. فبينما بلغت المساعدات المخصصة لليمن مِن مؤسسات الاتحاد الأوربي والدول الأعضاء 2.33 مليار يورو، وذلك بين عامي 2015م و2018م، تلقت أفغانستان والمغرب خلال الفترة نفسها أكثر مِن 5 مليارات يورو. ومنذ نشوب الصراع عام 2011م في سوريا حشد الاتحاد الأوربي والدول الأعضاء فيه أكثر مِن 24 مليار يورو لمساعدة المتضررين مِن الحرب.

ولم تتجاوز تعهدات الاتحاد في مؤتمر المانحين الذي دعت إليه الأمم المتحدة بشأن اليمن، مطلع عام 2018م، 133 مليون دولار[11]. وفي مؤتمر المانحين لليمن عام 2021م، والذي نظمته كل مِن سويسرا والسويد بالشراكة مع الأمم المتحدة، عبر الاتصال

> **هناك تباين في مواقف المؤسَّسات الاتحادية؛ فبينما كانت مواقف البرلمان الأوربي جريئة ومتقدِّمة، ظهرت الأجهزة التنفيذية أكثر تحفُّظًا ودبلوماسية**

11. أوربا والحرب في اليمن.. المصالح تؤدي إلى تجاهل المأساة، دوتشه فليه، في 24 أبريل 2018، على الرابط التالي:
https://is.gd/O0Zz3B

المرئي، بلغت تعهدات المفوضية الأوربية 116.28 مليون دولار (بلغ إجمالي التعهدات 1,67 مليار دولار)[12].

3- الجانب الاقتصادي:

كرر الاتحاد التزامه باستمرار شراكته ودعمه لليمن وشعبه في جميع مجالات التعاون، وعلى أساس أن سنوات النزاع في اليمن دمرت إلى حد كبير البنية التحتية الاقتصادية للبلاد، بدأ الاتحاد توجيه تدخلاته بما يتصدى لنتائج الحرب الاقتصادية. وركزت جهوده على تعزيز صمود الاقتصاد، والحيلولة دون انهياره، وتعزيز صمود المجتمعات المحلية معيشيا في مواجهة الأزمة، وتوفير الخدمات الأساسية، ودعم الخدمات والبنية التحتية الصحية. وأظهر حرصه على مساعدة الحكومة وتشجيع مزيد مِن الإصلاحات الاقتصادية، وتسهيل مشاريع التنمية.

ويعد برنامج تعزيز الصمود الاقتصادي الذي ينفذه الاتحاد بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أبرز البرامج التي يمولها الاتحاد الذي قام بتنفيذ برنامج لتعزيز الصمود المعيشي في الريف اليمني، وساعد المجتمعات في تبني أكثر مِن 500 مبادرة للمساعدة الذاتية والاعتماد الذاتي، وقدم عبر بنك الأمل (2000) منحة صغيرة للشركات التي توقفت أعمالها بسبب النزاع. ويقول الاتحاد إنه يحضر لبرنامج المساعدات التنموية الشاملة للسنوات السبع القادمة. وبتمويل مِنه، وبالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تجري التحضيرات اليوم لإطلاق مبادرة تنفيذ مشروع «تعزيز المرونة الاقتصادية

> **يظلُّ اهتمام الاتحاد بالملف اليمني متواضعًا، على الأقل مقارنة بمواقفه من أزمات أخرى، وهذا ما يظهر في تحركه السياسي المتأخِّر، فمع أن تدخُّلاته الإنسانية والاقتصادية جاءت مبكِّرة إلا أنَّ الأمر لم يكن كذلك على صعيد التحركات السياسية التي تأخَّرت سنوات بعد اشتعال الحرب**

في اليمن»، الذي يهدف إلى تحسين قدرات المؤسسات الاقتصادية المركزية في اليمن.

وعقد مسئولو الاتحاد مؤخرًا سلسلة مِن

12. «أوتشا»: تعهدات بـ1,6 مليار دولار لليمن.. السعودية المتعهد الأكبر، العربية، في 2 مارس 2021م، على الرابط التالي:
https://is.gd/zlkBHC

الاجتماعات مع المسئولين في الحكومة اليمنية، لمناقشة الدعم طويل الأمد لليمن؛ وبحث خارطة طريق شاملة للإصلاحات الاقتصادية في البلاد، ودعم إدارة النفقات والموارد العامة وتعزيز الثقة دوليا. وقد بلغت المساعدات التنموية طويلة المدى التي قدمها الاتحاد منذ عام 2015م (353.7) مليون يورو، وبلغت مخصصات اليمن للفترة 2018م- 2020م تحت آلية التعاون التنموي (150) مليون يورو.

ثالثًا: في سمات موقف الاتحاد الأوربي وخلفياته:

تزايد اهتمام الاتحاد بالملف اليمني مع مرور الوقت. وأظهر الاتحاد الأوربي عمومًا موقفًا متحرِّكًا ومتقدِّمًا مقارنة بمواقف الدول الأعضاء، وبقية دول العالم عمومًا؛ وهذا يعود إلى تخففه من الاعتبارات التي تقيِّد الدول. ومع ذلك، هناك تباين في مواقف المؤسَّسات الاتحادية؛ فبينما كانت مواقف البرلمان الأوربي جريئة ومتقدِّمة، ظهرت الأجهزة التنفيذية أكثر تحفُّظًا ودبلوماسية، وهذا يعود إلى كون مؤسَّسة البرلمان في وضع أكثر أريحيَّة بحكم أنَّه مؤسسة منتخبة، كما أنَّ قراراته غير ملزمة، وأثرها القانوني والسياسي محدود، والمخاطر الناتجة عنها متواضعة. ومع أنَّ مواقف الاتحاد بدت مستقلة، سواء عن الدول الأعضاء أو عن

> **عكست بعض السياسات والتحركات تواضعًا في فهم الاتحاد لتعقيدات الحالة اليمنية ومتطلباتها، وهو ما انتهى ببعض النتائج السالبة في بعض الحالات**

الولايات المتحدة التي طالما سارت المواقف الأوربية في ظلِّ مواقفها ومنسجمة معها، إلَّا أنَّ اهتمامه بالملف اليمني لم يكن تطوُّرًا مستقلا، فهو يرتبط بتوجُّه أوربي للعب دور أكثر فاعليَّة في المسرح الدولي، كما أنه تزامن وعكس تزايد الاهتمام بهذا الملف من قبل المجتمع الدولي.

ويظلُّ اهتمام الاتحاد بالملف اليمني متواضعًا، على الأقل مقارنة بمواقفه من أزمات أخرى، وهذا ما يظهر في تحركه السياسي المتأخِّر، فمع أن تدخُّلاته الإنسانية والاقتصادية جاءت مبكِّرة إلا أنَّ الأمر لم يكن كذلك على صعيد التحركات السياسية التي تأخَّرت سنوات بعد اشتعال الحرب. ويظهر ضعف الاهتمام أيضًا في كون الاتحاد لم يعيِّن

مبعوثًا خاصًّا إلى اليمن، كما يظهر كذلك -وهذا هو الأهم- في تواضع مساعداته الماليَّة (ومساهمات الدول الأعضاء عمومًا) على مختلف الصعد. ويقدِّر الاتحاد إسهاماته المالية، في المجال السياسي والإنساني والاقتصادي، منذ 2015م، بحوالي المليار يورو، وهو ما يعني أن مساهماته لم تتجاوز 165 مليون يورو سنويا.

وتُورِد بعض التحليلات أسبابًا ترجِّح أنَّها تقف وراء تواضع هذه المساعدات؛ ومِن ذلك الاعتقاد الأوربي أنَّ السعودية والإمارات (وهما مَن يقودان الحرب) قادرتان على تقديم المساعدات التي يحتاجها اليمن؛ وعدم الرضا عن أداء وفاعلية الحكومة اليمنية. ويشير البعض إلى وجود مخاوف من قيام الحوثيين بتحويل المساعدات الإنسانية لأغراض غير إنسانية. لكنَّ العامل المهم يبقى في كون المساعدات الأوربية بمختلف أنواعها باتت تستخدم كأداة لوقف موجات مدِّ الهجرة إلى أوربا، وأوربا لا تواجه في الحالة اليمنية إشكالية كهذه.

على الرغم مِن جرأتها وتقدُّمها، وعلى الرغم مِن أهميَّتها ودلالاتها المعنوية والسياسية، لم يكن لمواقف الاتحاد السياسية تأثير فارق على الأرض؛ وهذا واضح في كون تحركاته الدبلوماسية لم تحقِّق أيَّ اختراقات. وتبقى أهميَّة جملة مواقف الاتحاد ومؤسساته في تأثيرها الإعلامي والمعنوي أكثر مِن أي شيء آخر.

> **أما على الصعيد السياسي، وعلى الصعيد الاقتصادي إلى حد كبير، فمواقف الاتحاد لا تعكس إجماعًا أوربيًّا، وليس فقط أنَّه تبنَّى مواقف مستقلَّة عن مواقف أهمِّ دوله الأعضاء. لكنَّ هذه المواقف لم تتوافق مع مواقف هذه الدُّول**

كما عكست بعض السياسات والتحركات تواضعًا في فهم الاتحاد لتعقيدات الحالة اليمنية ومتطلباتها، وهو ما انتهى ببعض النتائج السالبة في بعض الحالات، كما حدث مع زيارة سفيرة الاتحاد والوفد المرافق لها من مبعوثي الدول الأوربية إلى صنعاء مطلع 2020م. فقد منحت هذه الزيارة الحوثيين إحساسًا بالمكانة، واعتبروها كسرًا لعزلتهم السياسية، وبالتالي انتصارًا سياسيًّا واعترافًا ضمنيًّا بهم، وكانت النتيجة أن زاد تعنُّتهم ورفضهم التفاعل مع جهود السلام. وفي المقابل، تسببت بإثارة حنق وحساسية حكومة الرئيس هادي، وغضب أنصارها الذين اتَّهموا

الاتحاد بمعاملة الحوثيين كطرف شرعي معادل للحكومة الشرعية.

ومِن جهة أخرى، اتَّسمت سياسات الاتحاد في بعض جوانبها بالتشتت. كما يظهر في عدد من الأنشطة والتدخلات في الحقل السياسي؛ كتلك التي اهتمت بشيوخ القبائل وبعض الفئات؛ حتى أن بعض المراقبين اعتبر هذه الجهود أنشطة عبثية، وأرجعوها إلى بنود مساعدات متاحة لا إلى تقييم واقعي للحاجات.

وفي سياق العلاقة بالدول الأعضاء، تلتقي مواقف الاتحاد الأوربي والدول الأوربية في المسائل الإنسانية، ولا يتعلَّق هذا التوافق بمسائل التدخلات والانخراط في مواجهة الأزمة الإنسانية الطاحنة، فهذه قضية تتفق حولها جميع الأطراف والدول والكيانات السياسية المعنية في العالم، وإنمَّا يتعلق بالجانب أو التفاعل السياسي معها ومع أسبابها، كما هو الحال مع قضية الانتهاكات. لقد ظلَّ موقف الدول المراوغ والمتحفِّظ يقترب مِن موقف الاتحاد مع مرور الوقت. وإثر إنهاء ولاية فريق الخبراء البارزين تبنَّت معظم الدول الأوربية، ودول غربية أخرى، بيانًا وُزِّع على أعضاء الجمعية العامة الأمم المتحدة، نهاية أكتوبر 2021م، يدعو إلى تبنِّي آلية جديدة لرصد ومراقبة حالة حقوق الإنسان في اليمن، ومساءلة الأطراف المسئولة عن الانتهاكات الجسيمة، كان ذلك.[13]

أما على الصعيد السياسي، وعلى الصعيد الاقتصادي إلى حد كبير، فمواقف الاتحاد لا تعكس إجماعًا أوربيًّا، وليس فقط أنَّه تبنَّى مواقف مستقلَّة عن مواقف أهمِّ دوله الأعضاء. لكنَّ هذه المواقف لم تتوافق مع مواقف هذه الدُّول. وفيما اتَّفق موقف عدد

وفي سياق متصل، تبقى دوافع الأمن مساحة للاهتمام المشترك بين الاتحاد والدول الأعضاء وفيما بدأ الاتحاد معنيًّا بالمسائل الأخلاقيَّة أساسًا، كان تركيز الدُّول على الجوانب الاقتصادية؛ إذ رفضت دول رئيسة في الاتحاد وقف تصدير الأسلحة -كفرنسا وبريطانيا (قبل خروجها مِن الاتحاد)

13. الولايات المتحدة تدعم إيجاد تفويض أممي جديد للتحقيق في الانتهاكات باليمن، المصدر أونلاين، في: 11/12/2021م، متوفر على الرابط التالي:

https://is.gd/QnJvB7

مِن الدُّول الأعضاء -كإسبانيا وإيطاليا، مثلًا- مع موقفه المتحفِّظ مِن الحرب، بادرت دول أخرى -ومِنها دول الاتحاد الأهم كبريطانيا وفرنسا وألمانيا- إلى إعلان دعمها أو تفهُّمها للعملية العسكرية. ومع أنها وقعَّت على كلِّ البيانات والقرارات التي ظلَّ يصدرها الاتحاد حول الملف اليمني، إلَّا أنَّ الدول الأعضاء لم تلتزم كلها بسياسات الاتحاد، وبمقتضيات ما وقعَّت عليه. هذا ما عليه الحال في قضية تصدير الأسلحة، مثلًا؛ فعلى الرغم مِن توصيات البرلمان الأوربي وانتقاداته إلَّا أن دول الاتحاد الأهم -كفرنسا والمملكة المتحدة وإيطاليا وإسبانيا- استمرت في تصديرها للأسلحة إلى بعض الدول المشاركة في التحالف. وإذا كانت بعض الدول قررت وقف بيع السلاح إلى السعودية -كألمانيا، التي اتَّخذت قرارًا بهذا الشأن، في يناير 2018م- إلَّا أنَّ قراراتها لا تعكس التزاما بتوصيات الاتحاد بالضرورة.

وفي سياق متصل، تبقى دوافع الأمن مساحة للاهتمام المشترك بين الاتحاد والدول الأعضاء. وفيما بدا الاتحاد معنيًّا بالمسائل الأخلاقيَّة أساسًا، كان تركيز الدُّول على الجوانب الاقتصادية؛ إذ رفضت دول رئيسة في الاتحاد وقف تصدير الأسلحة -كفرنسا وبريطانيا (قبل خروجها مِن الاتحاد)، وذلك يعود إلى حقيقة أنَّ قطاع السلاح وتجارته قطاع كبير ومهمٌّ في اقتصادها، ويساهم بنسبة معتبرة في ناتجها المحلي الإجمالي، والاعتبارات الاقتصادية هذه تجعل من رغبة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي في استمرار الحرب في اليمن افتراض يحظى بمعقولية عالية.

وعلى كل حال، لا بد وأن الاختلافات مع الدول الأعضاء قيدت من حركة الاتحاد وحدت من خياراته وفرصه، وغير ذلك، ما زالت سياسات ومواقف بعض الأعضاء تضعف من موقف الاتحاد وتتسبب له بالإرباك، كما سيتضح لنا في فقرات قادمة.

رابعًا: دوافع الاتحاد ومحددات سياساته تجاه المسألة اليمنية:

يقتضي فهم موقف الاتحاد الأوربي مِن الأزمة اليمنية التطرق إلى الدوافع التي تحركه، والتعرف على المحددات والعوامل

> **تحـرك الاتحاد الأوربي عدد مِن الدوافع، وهـي دوافع مرتبطـة بحـركة المشهد اليمني وتطوراته، وتتعلق بالاقتصـاد والأمـن، وتـدور حـول المخـاوف مِن نتـائـج استـمـــــرار الصـــراع**

التي تحكمه، وساهمت في خروجه بالصورة التي خرج بها.

1- الدوافع:

تحرك الاتحاد الأوربي عدد مِن الدوافع، وهي دوافع مرتبطة بحركة المشهد اليمني وتطوراته، وتتعلق بالاقتصاد والأمن، وتدور حول المخاوف مِن نتائج استمرار الصراع. فهناك مخاوف مِن تطوره وارتفاع تكاليفه، وتحوله إلى صراع إقليمي واسع يهدد إمدادات النفط والملاحة الدولية. ويرى الاتحاد أن وقف الحرب سيخفض التوتر في منطقة الخليج.

> **وككيان سياسي، يواجه الاتحاد الكثير مِن الضغوط السياسية والإعلامية والأخلاقية، وقد تحركت مواقفه مع حركة الشارع، واقترنت معارضته**

ولدى الاتحاد أيضًا مخاوف مِن تزايد نفوذ التنظيمات «الإرهابية» بسبب الحرب؛ لذا أكد على التزامه القوي وتصميمه على مواجهة تهديد التطرف والجماعات الإرهابية، ومِنعها مِن الاستفادة مِن الأوضاع في اليمن.

هذه قضايا أثارها مسئولو الاتحاد، كالمفوض السامي للشئون الخارجية والسياسة الأمنية، جوزيب بوريل، الذي قال -في كلمة ألقاها أمام البرلمان الأوربي، في 9 فبراير 2021م: إن حرب اليمن أصبحت مصدرًا لزعزعة الاستقرار في المنطقة، وإن مِن الضروري اتخاذ إجراءات حاسمة لمعالجة هذا الوضع. وتعهد أن يواصل الاتحاد الأوربي العمل باتجاه التوصل إلى حل سياسي، وهو الحل الوحيد للصراع.

قضية المخاطر الأمنية لحرب اليمن، وتزايد مخاوف الاتحاد مِن نتائج استمرارها، أشار إليها عدد مِن قرارات البرلمان الأوربي، كالقرار (8084)، بتاريخ 20 أبريل 2015م، على سبيل المثال. ومازال الاتحاد يؤكد على ضرورة وضع آلية أمن إقليمي بالمنطقة، كما صرحت رئيسة لجنة الأمن والدفاع في البرلمان الأوربي، ناتالي لوازو، في مايو 2021م.

وككيان سياسي، يواجه الاتحاد الكثير مِن الضغوط السياسية والإعلامية والأخلاقية، وقد تحركت مواقفه مع حركة الشارع، واقترنت معارضته للحرب -مثلًا- باتساع دائرة هذه المعارضة في الشارع الأوربي، وعلى المستوى الدولي، وهي معارضة تسبب بها أساسًا تصاعد العنف، وتزايد سقوط ضحايا مدنيين. وفي سياق معارضتها للحرب

مارست الأحزاب ووسائل الإعلام والقوى المدنية ضغوطًا هائلة على مؤسسات الاتحاد مثلما على الدول. ويمكن إرجاع موقف البرلمان الأوربي المتقدم على موقف بقية المؤسسات الاتحادية الأقل حدة وجرأة إلى الضغوط التي مارسها الشارع الأوربي؛ فالبرلمان الأوربي في نهاية الأمر مؤسسة منتخبة، وأعضاؤه المنتخبون مهتمون بإعادة انتخابهم، ويراعون لذلك توجهات الرأي العام.

> **يمثل الملف اليمني أهمية متواضعة لدى الاتحاد الأوربي ودوله مقارنة بملفات أخرى، كالملف السوري والليبي، وهذا ما يتأكد في تأخر تحركات الاتحاد لسنوات بعد اشتعال الحرب**

ويلعب العامل الإنساني دورًا مهمًا وجوهريا في صياغة موقف الاتحاد، خصوصًا أن لديه أو لدى مسئوليه، كما لدى الشارع الأوربي عمومًا، شعورًا بالمسئولية مؤسس على الاعتقاد بأن أوربا تمثل ضمير العالم. وقد اقترن الموقف الأوربي المعارض للحرب، والمطالب بإجراء تحقيقات دولية، وإحالة ملف اليمن إلى الجنائية الدولية بزيادة وقوع ضحايا مدنيين في الصراع اليمني. وقضية كهذه كانت واضحة، وبرر بها الاتحاديون قراراتهم ومواقفهم المطالبة بوقف الحرب ووقف تصدير الأسلحة إلى دول التحالف.

2- المحددات:

أ- اليمن غير المهم:

يمثل الملف اليمني أهمية متواضعة لدى الاتحاد الأوربي ودوله مقارنة بملفات أخرى، كالملف السوري والليبي، وهذا ما يتأكد في تأخر تحركات الاتحاد لسنوات بعد اشتعال الحرب، وهو أمر لا نجده في حالات أخرى أقل أهمية؛ فقد تحرك بسرعة وبقوة -مثلا- لتطويق الأزمة الخليجية في 2017م. ويظهر كذلك في حجم الانخراط السياسي المتواضع مقارنة بالانخراط الأوربي في القضية الليبية مثلًا؛ وكذلك في حجم المساعدات المالية المخصصة مِن قبل الاتحاد والدول الأعضاء فيه، فهي مساعدات متواضعة قياسًا بالاحتياجات الفعلية لليمن، كما سبقت الإشارة. ويرتبط تواضع الاهتمام باليمن وإلى حد كبير بكون الحرب في هذا البلد لا تحمل مخاطر كثيرة لأوربا، فاليمن ليس قريبًا مِنها، ومخاوف الهجرة وتدفق اللاجئين إليها مِن اليمن أقل.

> لا يعمل الاتحاد الأوربي في بيئة مستقلة، فمواقفه وتحركاته محكومة في النهاية بمعطيات البيئة الدولية، وتحركاته الدبلوماسية مثلاً تواجه ذات التحديات التي تقف أمام بقية التحركات الدولية

ب- النظام الخاص للاتحاد:

وهناك الطبيعة الخاصة لهذا التنظيم الدولي، وهذه الخصوصية عكست نفسها على مواقف الاتحاد، وإليها أيضًا تعود اختلافات مواقفه وتباينها مع مواقف الدول الأعضاء، وأيضاً الاختلافات في مواقف مؤسسات الاتحاد نفسها. فالاتحاد -الذي يضم 27 دولة، وتأسس بناء على اتفاقية أو معاهدة «ماستريخت» الموقعة عام 1991م، له نظامه الخاص والفريد مِن نوعه، والذي لا يمكن معه اعتباره اتحادًا فدراليا. فالنظام الداخلي للاتحاد يمنح الدول الأعضاء هامش استقلال كبير، ويمنحها -كذلك- حق «الفيتو» عندما تتعلق القرارات بالسيادة؛ هذا عدا عن أن قرارات مؤسسات اتحادية -كالبرلمان الأوربي- ليست ملزمة للدول. وعلى الرغم مِن أن نقل صلاحيات الدول إلى المؤسسات الاتحادية يقف كأحد أهم مبادئ الاتحاد إلا أن صلاحية هذه المؤسسات تظل محددة بمقدار الصلاحيات الممنوحة مِن كل دولة على حده. كما تتباين أوزان الدول وفقًا لقوتها الاقتصادية، ولذلك فالقرارات والمواقف التي تتخذ تكون في معظم الأحيان ترجمة لمصالح الدول الكبرى في الاتحاد، أو على الأقل مراعية لها. وعدا عن ذلك، لا تفرض القوانين عقوبات على الدول التي لم تلتزم بسياساته. وجملة القول.. أن الاتحاد ليس كيانًا سياسيا مستقلا، ولا يتصرف كدولة، ولا يُتوقع مِنه أن يتصرف كدولة.

ت- الخبرة والأدوار:

ظهرت المؤسسات الاتحادية وكأنها لا تمتلك فهمًا عميقًا للصراع اليمني وتعقيداته، ولا لشبكة العوامل المتداخلة التي تحكمه؛ وهذا يعود إلى كون

الاتحاد منظمة سياسية حديثة (30 سنة) وخبرته متواضعة، بالإضافة إلى أنه لم يسجل أي انخراط سابق في قضايا الصراع في اليمن مِن قبل. وفيما يعكس تواضع الخبرة والمعرفة بالمسألة اليمنية وتعقيداتها، انتهت بعض تحركات الاتحاد بنتائج عكسية، كما سبقت الإشارة، ما فاقم مِن نقيصة كهذه أن

دوله نفسها ظلت خلال عقود ما بعد الحرب الثانية تقف خلف الدور الأمريكي ما أضعف فهمها وحضورها ومتابعتها للقضايا. وهناك عمومًا ما يوحي بتقدير أوربي متواضع للذات، ولما يمكن للاتحاد القيام به.

ومع أن بعض أهم الدول الأعضاء تتمتع بسمعة جيدة، وبقنوات اتصال مع جميع الأطراف المعنية بالصراع، إلا أن هذه الميزة -كما يبدو- لم تنعكس على أدوار الاتحاد. وهذه قضية تشارك الاتحاد فيها كثير مِن دوله الأعضاء، ومؤسسات سياسية غير رسمية رديفة أو تتمتع بصفة استشارية. وكان مؤتمر عُقِد في العاصمة الألمانية برلين، مطلع 2019م، بخصوص الأزمة في اليمن -على سبيل المثال- قد فجر أزمة مع الحكومة اليمنية التي لم تتلق دعوة للمشاركة. وفي مثال آخر، ظل المجلس الأوربي للعلاقات الخارجية يدعو للاعتراف بالحوثيين وإجراء مفاوضات مع الانفصاليين الجنوبيين، وهو ما أضاف مزيدًا مِن الإرباك على مواقف الأوربيين، وظل يثير الشكوك حولها، خصوصًا لدى الحكومة اليمنية وحلفائها.

ث- العامل الدولي:

لا يعمل الاتِّحاد الأوربيِّ في بيئة مستقلَّة، فمواقفه وتحرُّكاته محكومة في النِّهاية بمعطيات البيئة الدُّولية، وتحركاته الدُّبلوماسية مثلًا تواجه ذات التَّحدِّيات التي تقف أمام بقيَّة التحركات الدُّولية، وأهمها تعقيد وتقاطع مصالح القوى الإقليمية المتورطة في الصِّراع والمتحكِّمة بأطرافه. وربما لعب النُّفوذ السعودي على المستوى الدُّولي دورًا في وضع حدود لأدوار الاتِّحاد؛ إذ تمثِّل السعودية أكبر سوق صادرات أسلحة مِن بريطانيا، وثالث أكبر سوق لفرنسا. ولعلَّ الفشل الذريع الذي مُني به مشروع القرار الذي تقدَّمت به هولندا وألمانيا، وستُّ دول أوربيَّة أخرى، في 2 أكتوبر 2015م، للتحقيق في الانتهاكات التي ترتكبها أطراف الصِّراع، ثبَّط مِن إرادة الاتِّحاد والدُّول الأوربية في تقديم أيِّ مبادرة مِن هذا النَّوع. وهناك تقدير أطراف الصِّراع المحليَّة والإقليمية المتواضع للدُّور الأوربيِّ ولما يمكنه القيام به. ولا بدَّ أنَّ الأوربِّيين عمومًا يدركون التَّعقيدات والتَّحدِّيات التي تواجه جهود السلام، ويدركون حدود ما يمكن القيام به، والإحجام عن إطلاق مبادرة للسلام في اليمن لا يعكس إلَّا نوعًا مِن الواقعية في السياسة الأوربِّية.

أخيرًا، وفي النَّظرة المستقبلية، سيستمرُّ الوضع على ما هو عليه، وليس مِن المتوقَّع أن يحدث تغيير كبير في مواقف الاتِّحاد في المدى المنظور، ولا يبدو أنَّ أمامه فرصة للعب دور أكبر في مسألة السلام في اليمن. وعلى الرَّغم مِن أهميَّة وثقل وزن بعض الدُّول الأوربِّية، ومع أنَّ لدى الدُّول الأوربِّية عمومًا أوراق قوَّة عديدة يمكن استخدامها،

كمبيعات السِّلاح، والورقة الاقتصادية، إلَّا أنَّ هذه الأوراق لا تمثِّل بالضَّرورة رأسمال مشترك للاتِّحاد الأوربيِّ؛ ولكن مازال بإمكان الاتِّحاد عمل ما هو أفضل وأكثر عندما يتعلَّق الأمر بالقضايا الإنسانية والاقتصادية.

توصيات لصانعي السِّياسات:

• تكثيف الضُّغوط الأوربِّية على الأطراف التي تعرقل جهود السَّلام، وتوحيد صوت أوربَّا في هذا الشَّأن، وخاصَّة تجاه جماعة الحوثي التي رفضت حتَّى الآن السماح للمبعوث الأممي بزيارة صنعاء والالتقاء بقيادتها.

• على الدُّول الأوربِّية أن تدرك أنَّ الإمعان في محاولة احتواء الحوثيِّين تأتي بنتائج عكسية، وتزيد مِن أمد وحِدَّة الصِّراع.

• ينبغي أن تتَّجه ضغوط الاتِّحاد الأوربيِّ نحو دول التحالف، وخاصَّة الإمارات، لتهدئة الأوضاع في جنوب اليمن، بما يساعد الحكومة والأطراف الدُّولية على التَّعاطي مع التَّداعيات الاقتصادية المحتملة للحرب الرُّوسية الأوكرانية.

• توسيع التَّنسيق بين الاتِّحاد الأوربيِّ والجهات الفاعلة الدُّولية بخصوص جهود السلام والعمل على تفعيل القرارات الأممية والضَّغط على الأطراف المتنازعة لوقف إطلاق النَّار والاتِّجاه إلى استئناف مفاوضات السلام للوصول إلى السلام المستدام.

• حظر وصول الأسلحة للجماعات المسلَّحة، وتنفيذ القرارات الدُّولية الخاصَّة بوقف تصدير السِّلاح مِن إيران وبعض الدُّول الأوربِّية لأطراف النِّزاع في اليمن، وإيجاد البدائل المناسبة التي تقود لعملية سلام شامل في المنطقة.

• يجب ألا تسهم تطوُّرات الحرب في أوكرانيا في المزيد مِن التهميش للقضية اليمنية، وأن تسارع دول الاتِّحاد الأوربيِّ في الوفاء بالتَّعهُّدات التي قطعتها لدعم اليمن، ورفع مستوى الدَّعم وتوجيهه نحو المجالات الإنسانية والتنموية على السَّواء.

ملحق (1): أهم القرارات المتَّخذة مِن قبل البرلمان الأوربيِّ:

القـــرار	المضمون
(8084)، في 20 أبريل 2015م.	عبر عن قلق الاتحاد البالغ مِن تدهور الوضع السياسي والأمني والإنساني في اليمن. اعتبر أن تطورات الصراع تنطوي على مخاطر كبيرة لاستقرار المنطقة. أدان الأعمال الانفرادية المزعزعة للاستقرار والتي اتخذها الحوثيون والوحدات العسكرية الموالية للرئيس السابق صالح. حث الحوثيين وحلفائهم على وضع حد لاستخدام العنف، على الفور، وبدون شروط، والانسحاب مِن المناطق التي سيطروا عليها. أكد على دعم السلطات الشرعية في اليمن. حل الأزمة يجب أن يكون حلا سياسيا. حث على التنفيذ الكامل لقرارات مجلس الأمن، وخاصة القرار (2201)، والقرار (2216). أكد على التزام الاتحاد القوي، وتصميمه على، مواجهة تهديد التطرف والجماعات الإرهابية، لمنعها مِن الاستفادة مِن الأوضاع في اليمن.
(2760)، في 9 يوليو 2015م.	اعتبر أن فشل الحكومات المتعاقبة هو سبب الأزمة الراهنة. عبر عن قلق الاتحاد مِن تدهور الوضع السياسي والأمني والإنساني في اليمن. حث جميع الأطراف المتحاربة على وقف العنف "على الفور". أكد دعمه القوي لوحدة اليمن وسيادته واستقلاله، وسلامته الإقليمية، وأدان الأعمال المزعزعة للاستقرار التي يقوم بها الحوثيون والوحدات العسكرية الموالية للرئيس السابق صالح. أدان استمرار غارات التحالف العسكرية، واستخدامه القنابل العنقودية المحظورة دوليا. أدان فرض التحالف لحصار بحري على اليمن أدى إلى مقتل الآلاف وخلق ظروفًا مواتيه لتوسيع نطاق المنظمات الإرهابية. اعترف بأن عددًا مِن الدول الأعضاء في الاتحاد كانت تعد مصدرًا أساسيا للأسلحة المستخدمة مِن قبل التحالف.

(2515)، في 25 فبراير 2016م.	أدان الغارات الجوية التي شنها التحالف والحصار البحري الذي فرضه على اليمن. أدان الأعمال التي يقوم بها الحوثيون، بما في ذلك حصار مدينة تعز. انتقد تجاهل التحالف الواقع، واستمراره في العمل على مصالحه الإقليمية، وليس في مصلحة الشعب اليمني. انتقد قيام العديد مِن الدول الأوربية وبصورة غير قانونية بتصدير الكثير مِن الأسلحة والذخائر إلى السعودية، وبما يشكل انتهاكًا لمعاهدة تجارة الأسلحة والموقف المشترك على مراقبة تصدير الأسلحة، دعا القرار إلى: وقف فوري لإطلاق النار، تعليق غارات التحالف ورفع الحصار، وقف الحوثيين لجميع أعمال زعزعة الاستقرار.. الخ، وقف الدول الأعضاء في الاتحاد جميع عمليات نقل الأسلحة أو غيرها مِن أشكال الدعم العسكري للسعودية وشركائها، والتي يمكن أن تستخدم لارتكاب أو تسهيل ارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي لحقوق الإنسان في اليمن. إجراء تحقيق دولي عاجل ومستقل وفعال في الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي والقانون الإنساني في اليمن، وحث الدول الأعضاء على دعم مثل هذا التحقيق في مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.
(2036)، في 14 ديسمبر 2016م.2016م.	أعرب عن قلق الاتحاد الشديد إزاء الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان في اليمن. طالب بتحقيق دولي عاجل ومستقل في تلك الانتهاكات. دعا الدول الأعضاء إلى تعليق أي تعاون عسكري مع دول التحالف حتى يتم التحقيق في تلك الانتهاكات ومحاسبة المسئولين عنها. طالب بالرفع "الفوري" للحصار المفروض على اليمن. دعا جميع أطراف النزاع إلى استئناف الحوار والعمل مِن أجل وقف دائم لإطلاق النار. أكد أنه لا يوجد حل عسكري.
(2598)، في 16 مارس 2017م.	عبر عن القلق البالغ مِن الوضع الإنساني الكارثي في اليمن. أكد على الالتزام بمواصلة دعم الشعب اليمني. أدان استهداف المدنيين وحصارهم. اعتبر الأطراف المتحاربة منتهكة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. أدان تجنيد الأطفال واعتبارها جريمة حرب. حث جميع الأطراف على تخفيف التوترات، وإقرار وقف "فوري" لإطلاق النار. أكد على أن الحل يجب أن يكون سياسيا، وضمن إطار جهود الأمم المتحدة.

(2727)، في 15 يونيو 2017م.	اعتبر الوضع في اليمن بات ينطوي على مخاطر كبيرة لاستقرار المنطقة، وأن تنظيم القاعدة استفاد مِن تدهور الوضع في اليمن. قلق الاتحاد البالغ من تدهور الحالة الإنسانية في اليمن، والهجمات العشوائية ضد المدنيين والعاملين في المجال الطبي والإغاثة. حث جميع الأطراف على السعي لوقف "فوري" لإطلاق النار والعودة إلى طاولة المفاوضات. جدد التأكيد على دعم وحدة الأراضي اليمنية وسيادتها واستقلالها. حث المملكة العربية السعودية، وإيران، على العمل على تحسين العلاقات الثنائية، والسعي معًا لإنهاء القتال في اليمن.
(2849)، في 30 نوفمبر 2017م.	اعتبر العنف المستمر في اليمن، والهجمات ضد المدنيين والبنية التحتية، "جرائم حرب". أكد على الدعم لجهود الأمم المتحدة مِن أجل استئناف المفاوضات. حث السعودية وإيران على العمل لإنهاء القتال في اليمن، وتحسين العلاقات الثنائية بينهما. طالب إيران الكف فورًا عن تقديم الدعم لقوات الحوثيين. أدان "الغارات الجوية العشوائية" للتحالف، والتي أدت إلى سقوط ضحايا مِن المدنيين وتدمير البنية التحتية المدنية والطبية. أدان "الهجمات العشوائية" للحوثيين والقوات المتحالفة معها، واستخدامهم المدارس والمستشفيات قواعد لشن الهجمات مِنها.
(2157)، في 14 نوفمبر 2018م.	اعتبر استخدام الأسلحة الأوربية مِن قبل السعودية وحلفائها انتهاكًا للموقف المشترك للاتحاد الأوربي، الذي أكده قرار البرلمان في 25 فبراير 2016م. أكد على ضرورة إطلاق عملية تؤدي إلى آلية تفرض عقوبات على الدول الأعضاء التي لا تمتثل للموقف المشترك. عبر عن أسف الاتحاد الشديد مِن كون الدول الأعضاء لا تأخذ في الاعتبار سلوك البلدان المستوردة للأسلحة.
(2539)، في 11 فبراير 2021م.	لا يمكن أن يكون هناك حل عسكري للصراع في اليمن، ولا يمكن حل الأزمة بشكل مستدام إلا مِن خلال عملية تفاوض شاملة بقيادة يمنية ويملكها اليمنيون. تجديد الدعوة إلى حظر بيع الأسلحة لدول التحالف العربي. المطالبة بإحالة الوضع في اليمن إلى المحكمة الجنائية الدولية، وتقديم "مرتكبي جرائم الحرب" للمساءلة. دعوة الاتحاد الأوربي لتفعيل نظام عقوبات حقوق الإنسان العالمي. التنديد بتوفير الكم الهائل مِن الأسلحة للحوثيين.

المخا
للدراسات الاستراتيجية
MOKHA
for strategic studies

WWW.MOKHACENTER.ORG
@MOKHACENTER

BURCISTANBUL İŞ MERKSZI, GÖKEVLER MAH,
2312 SK. 18. BLOK, KAT4. OFIS 40,
ESENYURT / ISTANBUL