

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

إطار موضوعي:

عاشت اليمن لما يقارب أربع سنوات (منذ نهاية العام ٢٠١١) في ظل إفرزات عملية التسوية السياسية التي أقرت مبادئها وآلياتها وإجراءاتها المبادرة الخليجية وألياتها التنفيذية. تلك المبادرة التي أنهت عملياً حالة المواجهة المسلحة ما بين أطراف الأزمة السياسية في اليمن، وأوجدت وضعاً "انتقالياً" في إطار عملية "سياسية مجتمعية تشاركية توافقية" كان هدفها المركزي إحداث تغيير أو تحول في مكونات الدولة اليمنية المتعددة باتجاه بناء ما أصبح يتعارف على تسميته آنذاك بـ "اليمن الجديد".

د. سامي السيّاغي

أستاذ العلوم السياسية المساعد،
مدير مركز الدراسات السياسية
والاستراتيجية - جامعة صنعاء
(مدير تحرير مقاربات سياسية)
sami20077@hotmail.com

ذلك الإطار السياسي المجتمعي الانتقالي العام الذي انتظمت مكوناته ضمن بنود المبادرة الخليجية، تميّز - في واقع الحال - بأن من سيقوم على تحديد شكل مفرداته ومخرجاته التفصيلية "المجردة" هم أنفسهم فرقاء الأزمة السياسية منذ العام ٢٠١١، بمن فيهم أيضاً معظم القوى المجتمعية المدنية ذات الصلة، وذلك في إطار تلك العملية التفاعلية السياسية المجتمعية ذات المضمون "التشاركي التوافقي"، التي يتولى مسار تنفيذها الإجرائي - بحسب المبادرة الخليجية - مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي باشر أعماله بالفعل منذ الثامن عشر من مارس ٢٠١٣.

في إطار الخلفية الموضوعية السياسية سالفة الذكر، طرحت مسألة "شكل الدولة" ضمن قضايا مؤتمر الحوار الوطني باعتبارها إحدى القضايا الرئيسية على جدول أعمال فريق بناء الدولة في المؤتمر. وكان من الجلي للمتابعين والمهتمين أن مسألة الأخذ بالشكل الفيدرالي (الاتحادي) للدولة - المطروح آنذاك - ظلت مثاراً للجدل المستمر والأخذ والرد الطويل والمعقد من جانب عدد لا بأس به من القوى المشاركة ضمن فريق بناء الدولة بصفة خاصة، وضمن قوام المؤتمر بفرقه المتعددة الأخرى ذات الصلة بصفة عامة. وهو الأمر الذي أظهر أن مسألة طرح خيار الفيدرالية - في حينه - بدت غاية في التشعّب والتعقيد؛ ما جعل الكثير من المتابعين والمهتمين يتوقعون أن تلك المسألة

ستخضع لمزيد من الحوار بين القوى المختلفة، ناهيك عن إخضاعها لمزيد من الدراسة والتمحيص العلمي المنهجي من جميع جوانبها؛ إذ لا ريب أن تحديد شكل الدولة في اليمن يعد واحداً من أكثر المواضيع احتياجاً لتوافر رؤى منهجية فنية علمية بعيداً عن مسألة التفضيلات والمواقف السياسية لهذا الطرف أو ذاك داخل أروقة مؤتمر الحوار الوطني.

بصفة عامة، يمكن التأكيد على أن تناول مسألة شكل الدولة في إطار مجريات العملية السياسية الانتقالية بما فيها مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، كان بمثابة اللغم القابل للانفجار في أي لحظة. الجميع كان يدرك ذلك تماماً، وذلك ما تؤيده تداعيات الأحداث السياسية المتلاحقة منذ طرح خيار الفيدرالية عامة، وقضية تقسيم الأقاليم تحديداً؛ إذ احتدم أوار الصراع السياسي بين الأطراف والقوى السياسية على خلفية تلك القضية، وصولاً إلى اندلاع الحرب الراهنة التي دشنتها قوى تدخل خارجية لمساندة بعض تلك الأطراف والقوى بصورة عنيفة وقاسية ومدمرة تجاوزت في واقع الحال (وما تزال) كل أهدافها المعلنة.

من الإطار الموضوعي سالف الذكر، يحاول الباحث في دراسته هذه استكشاف طبيعة الأبعاد والتداعيات المتعلقة بمسألة طرح خيار الفيدرالية في اليمن، في ظل ما تمخض عن مؤتمر الحوار الوطني في ذلك الشأن عبر مقترح الأقاليم الستة الذي تبنته لجنة تقسيم الأقاليم، وتم استيعابه لاحقاً ضمن مسودة مشروع دستور الدولة الاتحادية. وسينطلق الباحث في محاولته تلك من خلال البحث في عدد من القضايا المرتبطة بتلك المسألة وفقاً للآتي:

١- استعراض عام لأبرز ملامح المسار التاريخي لتطورات الأحداث السياسية وتداعياتها (فبراير ٢٠١٢ - مارس ٢٠١٥).

٢- تناول مركزاً لطبيعة تعاطي مؤتمر الحوار الوطني ومخرجاته حول مسألة الفيدرالية، بما في ذلك إنشاء لجنة تقسيم الأقاليم وما تمخض عن أعمالها، وتداعيات قرارها باعتماد تقسيم اليمن إلى ستة أقاليم، مع الإشارة إلى طبيعة مواقف أطراف المؤتمر من تلك المسألة عامة، ومكمن الخلاف حولها، وكذا طبيعة الارتباط القائم بين طرح خيار الفيدرالية وتقسيم الأقاليم من جهة، والقضية الجنوبية من جهة أخرى، وبين تلك المسألة ومآلات الصراع السياسي بين

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

الأطراف السياسية، وصولاً إلى اندلاع الحرب ووقوع عدوان قوى التحالف على اليمن.

٣- تقديم تحليل منهجي نقدي موضوعي لأبعاد خيار الفيدرالية المطروح من قبل مؤتمر الحوار في إطار مشروع الأقاليم الستة، وعلاقة ذلك بمدى إمكانية تحقيق الهدف المعلن لذلك الخيار من الأساس، مع التطرق لبعض الرؤى التي تتعلق بإمكانية طرح خيارات أخرى بديلة قد تحقق الهدف المرجو من تطبيق الفيدرالية في اليمن.

أولاً: أبرز ملامح المسار التاريخي لتطورات الأحداث السياسية وتداعياتها (فبراير ٢٠١٢ - مارس ٢٠١٥)

في أعقاب الانتخابات الرئاسية التي جرت في فبراير ٢٠١٢م، وجاءت كنتاج لما توافقت عليه الأطراف السياسية الموقعة على المبادرة الخليجية بخصوص اختيار المرشح التوافقي "الوحيد" الرئيس عبدربه منصور هادي؛ توقع الشعب اليمني أن تتحمل القوى السياسية كافة مسؤولياتها الوطنية إزاء العمل على ترجمة تطلعاته في بناء الدولة المدنية الحديثة.

لكن ذلك التوقع وتلك التطلعات سرعان ما تحطمت على صخرة الحسابات الانتهازية الضيقة للقوى التي سيطرت على السلطة آنذاك. إذ لم تقدم تلك القوى في نموذج حكمها سوى المزيد من الفساد والعجز الإداري، والاستهداف لخصومها السياسيين وإقصائهم. كما لم تنتج السياسات الانتقامية وغير الرشيدة لتلك القوى سوى المزيد من التوتر في المناخ السياسي العام، وحالة من الترقب والتوجس الدائمين لدى المواطن اليمني خشية عودة اشتعال فتيل الصراع السياسي من جديد.

١- انتهازية النوايا: عنوان يفضحه استثمار تضحيات الآخرين

حقيقة الأمر إن القوى السياسية التي سيطرت "فعلياً" على مفاصل الحكم في أعقاب توقيع المبادرة الخليجية لم تتحمل مسؤوليتها الوطنية في تطبيق بنود تلك المبادرة بأمانة واقتدار. إذ عطلت - عن عمد - تطبيق عدد من تلك البنود التي كان من أهمها مسألة إنشاء لجنة تفسير أحكام المبادرة، ما فتح المجال أمامها لممارسة اجتهاداتها "المغرضة" في تفسير المبادرة وآلياتها التنفيذية. وقد بدا ذلك واضحاً من خلال عدد من

المؤشرات التي كان من أبرزها سعي تلك القوى غير المنصف للتلاعب بنسب تمثيل القوى السياسية كافة في قوام مؤتمر الحوار الوطني الشامل. وما نتج عن ذلك من جدل بين الأطراف السياسية، وصل في كثير من الأحيان حد المواجهة السياسية. ناهيك عن استمرار مسلسل ذلك التلاعب في نسب تمثيل قوام الهيئة المختصة بتطبيق مخرجات الحوار الوطني. فضلاً أيضاً عن التلكؤ المستمر من قبل تلك القوى عن الوفاء بالتزاماتها إزاء القضية الجنوبية وقضية صعدة اللتين شكلتا - باتفاق الأطراف السياسية كافة - لب قضايا مؤتمر الحوار الوطني، وأكثرها حساسية وتأثيراً على مسألة تحقيق الأمن والاستقرار المنشود في اليمن.

في ظل كل تلك التجاوزات لمبدأي "الشراكة والتوافق". ومع العديد من الاستفزازات السياسية التي مارسها معظم قوى ٢٠١١ الحاكمة وحلفائها في تيار اليمين السياسي الديني؛ استمرت باقي الأطراف السياسية والقوى الوطنية في التمسك بسياسة ضبط النفس والحرص على عدم الانجرار مجدداً إلى مربع الصراع الساخن (٢٠١١). إذ لم تنفك تلك الأطراف والقوى عن الدعوة إلى الحوار وحل المشاكل بالوسائل السلمية ووفقاً لمبدأ التوافق، مع حرصها في أكثر من مناسبة على تقديم التنازلات المجحفة بحقها "التشاركي" في سبيل تجنب إثارة أي صراع قد يأتي على حالة الأمن والاستقرار الهشة آنذاك.

لكن، بالرغم من توتر المناخ السياسي حينها، وظهور العديد من المؤشرات على هشاشة حالة التوافق السياسي التي أنتجتها المبادرة الخليجية وأليتها التنفيذية، وتوجتها - لاحقاً - عملية انتخاب الرئيس التوافقي هادي؛ إلا أن قوى ٢٠١١ الحاكمة لم تستوعب خطورة احتكار قرار العملية السياسية الانتقالية، واللعب بأوراق التناقضات السياسية، واستمرار سياسات الإقصاء والتهميش للأطراف السياسية المخالفة لرؤاها وتوجهاتها إزاء قضايا الوطن المصيرية. ناهيك عن واقع استمرار مسلسل فشل حكومة الشراكة الوطنية - آنذاك - في تحقيق تطلعات الشعب اليمني عامة، وشريحة الشباب والمرأة بصفة خاصة، في إحداث "التغيير" الذي مثل السبب الرئيسي لوجود كل من كانوا حينها على رأس السلطة. ذلك فضلاً عن تفشي ظاهرة الفساد، وتراجع موقع اليمن بصفة دورية في مؤشر الفساد العالمي. ما جعل الحديث - في حينه - يتصاعد في المحافل السياسية والاقتصادية

الدولية المتخصصة حول اقتراب اليمن من الوصول إلى حالة "الدولة الفاشلة".

٢- ما بعد الحوار الوطني: إعلان اغتيال الشراكة الوطنية والتوافق

بدا واضحاً للعيان أن بداية تنفيذ عملية الاغتيال "الفعلي" لأسس العملية السياسية الانتقالية التي أقرتها المبادرة الخليجية وآلياتها التنفيذية من طرف قوى ٢٠١١ الحاكمة بقيادة الرئيس هادي، قد تم تدشينها خلال المرحلة التي أعقبت انتهاء أعمال مؤتمر الحوار الوطني الشامل وإعلان مخرجاته. إذ انفرد الرئيس هادي ومن خلفه حلفائه من القوى السياسية الدينية اليمينية بوضع الترتيبات الخاصة بإنشاء أهم المؤسسات التي تضمنتها اتفاقات القوى السياسية المشاركة في الحوار الوطني. المؤسسات التي كان من المفترض أن تتولى البت في أهم قضايا مخرجات الحوار المفصلية باللغة الحساسة والتعقيد. تلك المؤسسات تمثلت في: الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني الشامل، ولجنة (٨ + ٨) المختصة بمسألة تقسيم الأقاليم (من منظور الدولة الاتحادية)، وكذلك لجنة صياغة الدستور وريضاها الفني والاستشاري المساعد.

إن تشكيل المؤسسات سألقة الذكر، الذي هضم منذ البداية حقوق القوى السياسية المعارضة لتوجهات قوى ٢٠١١ الحاكمة وسياساتها، لم يعتمد مبدأ التمثيل "التشاركي" العادل لتلك القوى المعارضة في قوامها. كما إن أداء تلك المؤسسات اتسم في مجمله بسيطرة وتوجيه محكمين من قبل هادي وحلفائه ومسؤوليه المباشرين المعنيين بالجوانب الإدارية والفنية والاستشارية المنظمة لعملها. وكذلك، فإن مخرجات تلك المؤسسات التي لم تستوعب مبدأ التوافق السياسي بين أطرافها بدايةً، مثلت في معظمها مخرجات تعكس في الأساس رؤى ومصالح الرئيس هادي وحلفائه، ولم تأخذ في حساباتها اعتراضات القوى السياسية الأخرى ولا تحفظاتها.

كل ما تقدم مثل - في واقع الحال - القشة التي قصمت ظهر البعير. فقد أظهرت مؤشرات إنشاء تلك المؤسسات وأدائها، ومن ثم مخرجاتها، مدى ما انتهجته قوى ٢٠١١ الحاكمة من درجات اللامبالاة القصوى إزاء مواقف القوى السياسية الأخرى المعارضة لنهجها التسلسلي الانفرادي، وبخاصة في شأن تقرير قضايا الوطن المصيرية دونما حساب لأسس الشراكة والتوافق الوطني التي رسمت معالم طريق العملية السياسية في الفترة الانتقالية. وبما يناقض هدف تحقيق المصلحة الوطنية بمفهومها الشامل.

بالتالي، أشتد أوار الخلاف السياسي بين قوى ٢٠١١ الحاكمة والقوى السياسية الأخرى المعارضة لسياساتها، وتحول ذلك الخلاف بتسارع مخيف إلى صراع سياسي ساخن على خلفية اعتراضات واضحة سجلتها القوى السياسية المعارضة إزاء ثلاث مسائل بالتحديد: أولها، اختلال مبدأي التوافق والتوازن في تشكيل الرئيس هادي للهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني الشامل. وثانيها، الاختلال - كذلك - في مبدأي التوافق الوطني والتوازن النسبي في تشكيل اللجنة المكلفة بمهمة تحديد عدد الأقاليم وحدودها المزمع اعتمادها كنمط للتقسيم الجغرافي في ظل الدولة الاتحادية المرتبقة. وثالث تلك المسائل ما يتعلق بأداء لجنة صياغة الدستور الذي أظهر بجلاء وجود حجم مؤثر من السيطرة والتحكم على أعمالها من قبل الرئيس هادي وحلفائه وكذا المعينين من قبله كمسؤولين عن تيسير أعمال اللجنة، وذلك في إطار نمطٍ ظل على الدوام ضاغظاً باتجاه اعتماد خط هادي وحلفائه ومواقفهم إزاء تحديد مآلات القضايا الخلافية الشائكة في مسودة الدستور. وبالتالي فإن مخرجات تلك اللجنة لم تستوعب تحفظات القوى المعارضة لهادي وحلفائه بخصوص أسس تقسيم الأقاليم الاتحادية وعددها.

٣- تقسيم الأقاليم الحتمي: نموذج صارخ للسباحة ضد تيار المصلحة الوطنية

لقد كانت مسألة تقسيم الأقاليم - سألقة الذكر - بحق أعقد المسائل الخلافية بين الأطراف السياسية، بل وأخطرها على الإطلاق. وذلك نظراً لارتباط تلك المسألة المباشر بأهم مكونات وجدان الشعب اليمني ومكتسباته المتعلقة بالوحدة اليمنية، وفي ظل محورية القضية الجنوبية التي أوجدت بفعل ميكانيزماتها الذاتية واقعاً وطنياً معقداً كان يستوجب - وفقاً لأسس العملية السياسية الانتقالية - البحث عن حل منصف وعادل لها، بما لا يخل بمبدأ التكامل والاندماج الوطني، ويحمي اليمن من الانتقال مجدداً حقبة التفرقة والتشطي.

لكن رؤية مسودة مشروع الدستور الاتحادي لطبيعة تقسيم الأقاليم وحدودها لم تستلهم في واقع الحال مكونات وجدان الشعب اليمني وتطلعاته بخصوص مسألة الوحدة، كما أنها لم تقدم حلاً عملياً عادلاً ومنصفاً للقضية الجنوبية يستلهم رؤى ومواقف وتطلعات قوى الحراك الجنوبي وفصائله الفاعلة؛ إذ أن رؤية الدستور تلك كانت بمثابة رؤية تمزيقية إقصائية تمييزية سواء في ما يتعلق بالمحافظات الشمالية أو الجنوبية

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

والشرقية، حيث بدت تلك الرؤية وكأنها تهدف في الأساس لزرع بذور التفرقة التي من المؤكد أنها لن تنتج سوى صراعات وحروب أهلية بين اليمنيين، كما أنها كانت - من الناحيتين المنهجية والعملية - بعيدة كل البعد عن الفكرة الاتحادية من منظور تكاملي. بالتالي، لم تُخف القوى الوطنية المعارضة، ومعها معظم شرائح المجتمع اليمني وفنائه، رفضها لرؤية الدستور تلك بخصوص مسألة تقسيم الأقاليم وحدودها، على اعتبار أنها تتضمن أبعاداً تمزيقية إقصائية تمييزية بحق الشعب والوطن، ما يفوق في خطورته بمراحل ما كان عليه الوضع قبل تحقيق الوحدة اليمنية. ناهيك عن أن رؤية الدستور تلك كانت تحمل في أحشائها بذور لصراعات وحروب يُحتمل نشوبها بين تلك الأقاليم في ظل احتمالات بروز تفاوتات بيئية في مستويات التطور والتنمية فيها نتيجة لحيف أسس ذلك التقسيم من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

على أصداء تلك المسائل الثلاث تكشفت حدود إيمان القوى السياسية كافة بأسس عملية الانتقال السياسي (مبدأي الشراكة الوطنية والتوافق)، ومدى استعدادها لتقديم تنازلات حقيقة وواقعية إزاء تقديم تحقيق المصلحة الوطنية على حساب المصالح الحزبية الضيقة. كما اتضحت من بين ثنايا تلك المسائل الثلاث، وبخاصة مسألة تقسيم الأقاليم، حدود طبيعة "الدور السعودي التدخلية" في مسار العملية السياسية الانتقالية؛ إذ تكشفت سطوة ذلك الدور عبر ما مارسه السعودية خلال مختلف مراحل عملية الانتقال السياسي من توجيه وتحكم مباشر ومكشوف في أداء الرئيس هادي وحلفائه من القوى السياسية والدينية اليمنية.

٤ - دور الرياض وواشنطن في عملية الانتقال السياسي: تدخل برسم التعطيل

لقد أصرت قوى ٢٠١١ الحاكمة بزعامة الرئيس هادي على مواقفها المتشددة بخصوص المضي قدماً في إقرار ما أرادته ورتبت لإخراجه بخصوص المسائل الخلافية الثلاث سألقة الذكر. ووجدت تلك القوى سندا قويا في الدورين السعودي والأمريكي اللذين باشرا ممارسة الضغوط عبر تدخلهما السافر في مسار الحوارات السياسية التي كانت تجربها الأطراف السياسية الوطنية آنذاك، ناهيك عن ضغوط أخرى مارسها الرياض وواشنطن على القوى الدولية الكبرى في سبيل حثها على دعم مواقف قوى ٢٠١١ الحاكمة في مواجهة القوى الوطنية المعارضة. ذلك فضلاً عن محاولاتهم المستمرة

لتعطيل مسار المساعي التي كانت تبذلها الأمم المتحدة لتحقيق التسوية والانتقال السياسي السلس والأمن من خلال المساعي التي تبلورت في إطار جهود الوساطة بين الأطراف السياسية اليمنية التي قادها المبعوث الخاص للأمين العام السيد جمال بن عمر.

كان اليمن في ظل تلك الظروف السياسية المعقدة يمر بالفعل بمفترق طرق كنتيجة مباشرة لذلك التعنت الذي أبدته قوى ٢٠١١ الحاكمة إزاء مطالب باقي القوى السياسية المعارضة لنهجها التسلطي، وكنتيجة كذلك لتصاعد الرفض الشعبي لسلوك تلك القوى الحاكمة المنهكة في تنفيذ الأجندة السعودية الأمريكية في اليمن من خلال محاولتها تمرير مشروع تقسيم الأقاليم المشبوه الذي كان يصب في جانب كبير منه في مصلحة السعودية. مفترق الطرق ذاك لم يترك للقوى المعارضة من خيار سوى الخضوع لجبروت التدخل السعودي الأمريكي السافر في الشأن اليمني الداخلي، والتغاضي عما تحاول قوى ٢٠١١ الحاكمة تمريرة من مشاريع سياسية مدمرة؛ أو الثبات على موقف التصدي السلمي لتلك المخاطر التي تهدد المصالح العليا لليمن.

بالرغم من أن قوى المعارضة قد أبدت صلابة وثباتاً على مواقفها الوطنية المستقلة تلك؛ إلا أنها لم تنفك تدعو إلى تجاوز ذلك الوضع السياسي الخطير عبر التفاوض والحوار بغية الوصول إلى حلول سلمية. لكن على الطرف الآخر ظلت قوى ٢٠١١ الحاكمة مصررة على مواصلة تعنتها وتمسكها بمواقفها السياسية بالتزامن مع خطابها السياسي التسلطي والمتعالي، ولم تلق بالاً البتة لمطالب قوى المعارضة وغالبية أبناء الشعب اليمني للتراجع عن تعنتها وفك ارتباطها العضوي بالدور السعودي الأمريكي التدخل في الشأن اليمني.

٥- تدهور أمني متسارع: ملهاة السلطة بين دورَي المتفرج ونافخ الكير

ظل واقع الحال آنذاك يشير إلى أن المشهد السياسي اليمني شديد التوتر لم يكن محملاً بتلك الخلافات السياسية المعقدة سألفة الذكر فحسب؛ بل إن إحداثيات أخرى كانت تدور في فلك ذلك المشهد لتزيده تعقيداً وخطورة. فعلى الجانب الأمني شهدت الأوضاع الأمنية تدهوراً واضحاً ومستمرًا؛ إذ تزايد حضور تنظيم القاعدة في ثنايا ذلك المشهد، بظهوره كقوة مهيمنة على مناطق عدة في المحافظات الجنوبية والشرقية وفي مقدمتها مناطق ومدن رئيسية في محافظتي أبين وشبوة. كما صعد التنظيم من

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

هجماته الإرهابية ضد قوى الجيش والأمن والمواطنين في الأماكن العامة كالأسواق والمساجد والمستشفيات مخلضاً مئات الضحايا من الأبرياء والمدنيين، بالإضافة إلى ممارسة التنظيم عمليات الاغتيال الفردية الممنهجة داخل العاصمة صنعاء ومدينة عدن ومدن أخرى رئيسية بحق كوادر سياسية وعسكرية وأدباء ومفكرين وشخصيات اجتماعية ينتمي معظمهم لصف القوى المعارضة.

كما أضيف لتلك التعقيدات في ثنايا المشهد الأمني اليمني اندلاع مواجهات مسلحة ما بين أنصار الله والسلفيين في منطقتي دمّاج وكُتاف بمحافظة صعدة في العام ٢٠١٣ على نتيجة خلافات حادة واحتكاكات مباشرة نشأت بين الطرفين على خلفية وجود عناصر أجنبية (بما فيها عناصر غربية) تنشط في صفوف تلك الجماعة السلفية في المنطقتين. بالإضافة أيضاً لاندلاع مواجهات مسلحة في العام ٢٠١٤ في محافظة عمران ما بين أنصار الله وحزب الإصلاح الذي يمثل جماعة "الاخوان المسلمين" مسنوداً بمعسكرات القوات المسلحة التابعة لوزارة الدفاع (وبالذات اللواء ٣١٠ مدرع) والمسيطر عليها من قبل القائد العسكري المنتمي لحزب الإصلاح وأحد أركان قوى ٢٠١١ الحاكمة اللواء علي محسن. حيث اندلعت تلك المواجهات المسلحة على أصداء مطالب حقوقية تقدم بها أنصار الله إلى الرئيس هادي بخصوص اعادته النظر في قراراته بتمكين حزب الإصلاح من مفاصل الدولة. إذ ترافقت مطالبهم تلك في بدايتها مع اعتصام سلمى نظموه على مدخل مدينة عمران. إلى جانب قيامهم بمسيرة - أعلنوا سلميتها - داخل المدينة، حيث تم اعتراض تلك المسيرة بقوة السلاح من قبل القوات التابعة لوزارة الدفاع وبتوجيهات مباشرة من اللواء علي محسن، وسقط على إثر ذلك عدد من القتلى في صفوف المتظاهرين.

فشلت - آنذاك - سياسات الرئيس هادي لاحتواء الموقف المتفجر في عمران، وتحول - في الوقت نفسه - ودون تفسيرات منطقية واضحة إلى طرف منغمس في تلك المواجهات عبر مواقفه المتذبذبة التي حاول من خلالها ترك عمران ساحة صراع مفتوحة لتصفية أحد الفريقين. ومع أن الكثيرين راهنوا على كسر حزب الإصلاح وجماعة الاخوان ومن ناصرهم من السلفيين والأرهابيين لشوكة أنصار الله في معركة عمران في ظل الاسناد العسكري بقوات متعددة على رأسها اللواء ٣١٠ مدرع المرابط في

مدينة عمران، ناهيك عن تحريك قائد سلاح الجو (الإصلاحى الإخوانى) للطيران لضرب مواقع أنصار الله في المدينة. مع كل ذلك، إلا أن نتيجة تلك المواجهات انتهت لصالح أنصار الله، وأفرزت تعزيزاً لوجودهم على الساحة السياسية والعسكرية كقوة تملك مقومات حسم أي صراع قادم لصالحها، مستفيدة من أخطاء الرئيس هادي وحكومته وحلفائه من القوى السياسية الدينية اليمينية.

كان مما زاد الطين بلة - أيضاً - في ثنايا ذلك المشهد المعقد شديد التوتر، تصاعد وتيرة الفساد في ظل حكومة باسندوه، وفشلها الاقتصادي والتنموي، وكذا تراجع مستويات المعيشة والدخل، وتغوُّل الأسعار بصورة أتت بالكامل على أدنى مقومات الحياة للمواطن البسيط، بما في ذلك ارتفاع أسعار الوقود والخدمات الأساسية، ناهيك عن عجز تلك الحكومة عن توفير أدنى حد مقبول من استمرارية وصول تلك الخدمات الأساسية إلى المواطن، فضلاً عما اتسمت به تلك الخدمات من كفاءة متدنية جداً.

٦- ميزان القوى يتحول: حقيقة تبحث عن ترجمة في واقع سلطة مرتهنة للذات والخارج

في ظل كل تلك الظروف المعقدة، وتجاهل الرئيس هادي وحلفائه في الداخل والخارج للتحويلات الواضحة في ميزان القوى على الساحة السياسية اليمينية، ومع استمرار سياسة الرئيس هادي على نفس المنوال من اللامبالاة والتسلط والإقصاء للآخر والانفراد بالقرار السياسي والمراهنة على الدور السعودي الأمريكي التدخلى المساند لتلك السياسة؛ تصاعدت حدة اليأس والغضب لدى شرائح واسعة من أبناء الشعب اليمني وقواه السياسية المعارضة. ثم جاءت خطوة رفع أسعار المشتقات النفطية من قبل حكومة باسندوه لتمثل نقطة تحول مفصلية في تصعيد أنصار الله المسنود بتحريك شعبي واسع ضد سياسات الرئيس هادي وحلفائه؛ حيث استلمت جماعة أنصار الله زمام المبادرة الميدانية من جديد وقادت تلك التحركات الشعبية واسعة النطاق باتجاه الضغط على الرئيس هادي وحلفائه من قوى ٢٠١١ الحاكمة لتحقيق إصلاحات جذرية في المسارات السياسية والاقتصادية الخاطئة التي كادت تصل باليمن إلى مستوى "الدولة الفاشلة". لكن استجابة الرئيس هادي وحلفائه ظلت على حالها، واستمر مسلسل التعنت، ولم تلق تلك المطالب أي استجابة أو تفاعل جاد من قبلهم، بل إن الأمر وصل حد التلويح باستدعاء التدخل السعودي والدولي على خلفية ما أصبحوا يسمونه: "مواجهة الأطراف

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

التي تعرقل مسار العملية السياسية الانتقالية". وتلك القوى لم تكن - وفق وجهة نظر هادي وحلفائه - سوى أنصار الله والمؤتمر الشعبي العام وباقي القوى الوطنية المعارضة.

لقد اتخذ هادي بالفعل خطوات تصعيدية خطيرة في ذلك الاتجاه برعاية وتنسيق ودعم، بل وتوجيه في كثير من الأحيان، من طرف السعودية وأمريكا وباقي حلفائهما الإقليميين والدوليين المصممين على الاحتفاظ بأدوارهم التدخلية السافرة في الشأن اليمني الداخلي. ولعل أبرز الخطوات التصعيدية التي تبناها الرئيس هادي وحث عليها في مراسلاته المباشرة مع مجلس الأمن هي تلك الخطوة التي دعا بموجبها مجلس الأمن إلى وضع اليمن تحت طائلة الفصل السابع بموجب قرار مجلس الأمن ٢١٤٠ (عام ٢٠١٤). وذلك بالرغم من أن كل خطوات هادي ومجلس الأمن - آنذاك - بخصوص مسألة الزعم بعرقلة مسار العملية السياسية الانتقالية، ظلت على الدوام خطوات غير مبررة قانوناً؛ إذ لم تستند تلك الخطوات "مطلقاً" إلى أي دليل إثبات قطعي أو حتى أي قرينة على أي مستوى كان.

في ظل كل ذلك الحجم من التوتر في المشهدين السياسي والأمني، تكرر اندلاع المواجهات المسلحة في مناطق مختلفة كدماج وكتاف وعمران وأرحب وهمدان. ما بين أنصار الله وعناصر حزب الإصلاح المسنودة بوحدات مختلفة من الجيش الموالي للواء علي محسن والقادة العسكريين والأمنيين المنتمين لحزب الإصلاح. كما تصاعدت حدة مستوى تحركات أنصار الله الميدانية المسنودة بتحركات شعبية واسعة في مواجهة حكومة باسندوة، واستمرت المظاهرات السلمية، واستمر في المقابل مسلسل استهداف المتظاهرين بالقتل من قبل القوات الحكومية الموالية لحزب الإصلاح. إلى أن وصل الأمر حد اندلاع مواجهات مسلحة ما بين أنصار الله والجماعات المسلحة التابعة لحزب الإصلاح في ١٧ سبتمبر ٢٠١٤ في مديرية همدان على مشارف صنعاء، وامتدت تلك المواجهات إلى ضواحي صنعاء القريبة من تلك المديرية، ومن ثم توسعت المواجهات إلى مناطق محدودة داخل العاصمة صنعاء، وتركزت تلك المواجهات على المواقع التي يتمتع فيها حزب الإصلاح بتواجد كثيف لجماعته المسلحة. وقد انتهت تلك المواجهات بعد أسبوع (٢١ سبتمبر) بانكسار الجماعات المسلحة التابعة لحزب الإصلاح وانحياز معسكر الفرقة الأولى مدرع التابعة للواء علي محسن وفراره إلى السعودية.

أعقب سيطرة أنصار الله على العاصمة صنعاء ومؤسسات الدولة تحرك سريع من طرف القوى السياسية لتدارك أي تداعيات سياسية أو أمنية قد تدمر مسار العملية السياسية الانتقالية. وتم - في اليوم التالي للسيطرة على صنعاء - التوصل، بعد حوارات مستفيضة بين القوى السياسية كافة برعاية مبعوث الأمين العام للأمم المتحدة السيد جمال بن عمر، إلى توقيع اتفاق السلم والشراكة. وهو الاتفاق الذي قوبل - في حينه - بترحيب ومباركة إقليمية خليجية وعربية وأوروبية ودولية. حيث تضمن الاتفاق عدة بنود كان من أبرزها تعيين مستشارين لهادي أحدهما يمثل أنصار الله والآخر عن الحراك الجنوبي، بالإضافة لتشكيل حكومة كفاءات برئاسة خالد بحاح تشارك فيها الأطراف السياسية كافة دون تمييز أو إقصاء لأي طرف مطلقاً، كما تضمن الاتفاق إيجاد تمثيل مؤثر للمرأة والشباب ضمن قوام الحكومة، وكذا تخلي الأطراف كافة عن السلاح الثقيل وتسليمه للدولة، والعمل على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني الشامل وفق رؤية توافقية، وخاصة ما يتعلق بإعادة النظر في تشكيل الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، وربط مناقشة مسودة الدستور بسقف التوصل إلى توافق حول مسألة تقسيم أقاليم الدولة الاتحادية المرتقبة، بالإضافة إلى تفعيل جهود الدولة في مكافحة آفة الفساد ومحاربة الإرهاب.

لقد كانت لحظة توقيع اتفاق السلم والشراكة بمثابة اللحظة التي ظن اليمنيون عندها أنهم بسبيلهم لمغادرة مربع الصراع الدامي بين الأطراف السياسية منذ ٢٠١١، لكن ظنهم خاب من جديد؛ إذ لم تكمل فترة الاسترخاء السياسي تلك أو بالأحرى فترة "الصراع الكامن" سوى أربعة أشهر، إذ سرعان ما عادت بوادر المواجهة بين الأطراف السياسية من جديد، وما لبثت تلك المواجهة أن زاد استعار شررها في شهر يناير ٢٠١٥ في ظل إصرار الرئيس هادي على خرق اتفاق السلم والشراكة من خلال تمرير مسودة الدستور دون انتظار التوصل إلى توافق بين الأطراف السياسية كافة على مسألة تقسيم الأقاليم من خلال نقاشات ممثلهم لتلك المسودة قبل تسليمها للهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. حيث تجاهل هادي مطالب أنصار الله وحزب المؤتمر الشعبي العام وباقي القوى الوطنية المعارضة بخصوص إعادة النظر في مسألة تقسيم الأقاليم وتأجيل تسليم مسودة الدستور الجديد لحين الوصول إلى حلول توافقية تتجاوز نقاط الخلاف حول مسألة التقسيم تلك، وتعيد مناقشات الهيئة الوطنية للرقابة

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني إلى نصابها الطبيعي من خلال ضرورة عدم تجاهل تلك اللجنة ملاحظات ممثلي أنصار الله والمؤتمر وتحفظاتهم بخصوص مسار وآليات عملها، خاصة وقد أثبت واقع الممارسة العملية خضوع تلك اللجنة المطلق لنفوذ الرئيس هادي.

لقد تداعت الأحداث منذ شهر يناير ٢٠١٥ بسرعة كبيرة؛ إذ استقال مستشار الرئيس هادي المنتمي لأنصار الله في ١٥ يناير احتجاجاً على سياسات هادي وقراراته وعلى رأسها مسألة تقسيم الأقاليم. في المقابل، قرر الرئيس هادي تسليم مسودة الدستور إلى الهيئة الوطنية للرقابة على تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، محددًا يوم ١٧ يناير ٢٠١٥ موعداً لإنجاز تلك المهمة. وبقراره ذلك، فإن هادي قد مضى قدماً في فرض إرادته دون أي اعتبار لاعتراضات ومناشدات أنصار الله والمؤتمر وشرائح واسعة من مختلف فئات المجتمع اليمني التي كانت تطالب بمزيد من النقاش حول مسألة تقسيم الأقاليم، وتدرك مغزى فرض هادي لقراره، ومخاطر ذلك القرار على المصلحة الوطنية. وقد أكد الرئيس هادي بذلك التصرف أن لا رجعة له عن موقفه المتعنت، وأنه ماضٍ في العبث بمقومات الاستقرار الأمني الهش الذي تحقق بعد توقيع اتفاق السلم والشراكة، وبدا سلوكه ذلك بمثابة نكوص عن اتفاق السلم والشراكة، وعودة بقسوة أكثر لسياسات الإقصاء للآخر المخالف سياسياً، وتفرداً بالقرار السياسي المصيري بحق الشعب اليمني. عندها جاء رد الفعل من أنصار الله في نفس اليوم (١٧ يناير)؛ إذ عملوا على التدخل بشكل ميداني مباشر لمنع وصول مدير مكتب الرئيس هادي إلى مقر الاحتفال الذي كان معداً لاستلام مسودة الدستور، حيث تم اعتقاله ووجدت بحوزته عدد من الوثائق التي أكدت الشكوك القائمة في نوايا الرئيس هادي "المشبوهة" من وراء تمرير مسودة مشروع الدستور دون موافقة أطراف سياسية رئيسية، وفي ظل غياب رضا شعبي عام عنها.

على وقع تداعيات تعطيل إجراء يوم ١٧ يناير، اندلعت المواجهات المسلحة في ١٩ يناير ما بين أنصار الله وقوات من الحرس الرئاسي وقوات أمنية حول دار الرئاسة ومبنى الأمن السياسي. وتم لأنصار الله السيطرة على دار الرئاسة في اليوم التالي. ولم يصدر عن أنصار الله عقب ذلك أي بيان سياسي يربط بأي شكل من الأشكال ما بين تلك التطورات العسكرية وأي تغييرات كانت متوقعة في مكونات المشهد السياسي، إذ ظل الوضع الدستوري

لرئيس الدولة ولمؤسساتها الدستورية قائماً على طبيعته؛ إلا أن رئيس الوزراء بحاح بادر إلى تقديم استقالته في ٢٢ يناير، ولم تفلح جهود أنصار الله لثنيه عنها. وتبع بحاح الرئيس هادي بتقديم استقالته، ولم تفلح - بالمثل - جهود أنصار الله لثنيه عنها. وتحمل أنصار الله في حينه (كسلطة أمر واقع) مسؤولية إدارة الدولة ومؤسساتها والحفاظ على الأمن والسكينة العامة، وذلك بعد أن تخلى هادي وبحاح وحكومته عن مسؤولياتهم الدستورية الوطنية في ظل تلك الظروف الحرجة البالغة الخطورة.

٧- اللعب على المكشوف: نوايا العدوان السعودي وهزلية دور الوكيل المحلي

على غير المتوقع، انطلقت على إثر استقالتي بحاح وهادي وبإشراف مباشر من قبل الوسيط الدولي السيد جمال بن عمر جولات مباحثات مكثفة وشاقة بين الأطراف السياسية اليمنية كافة. وذلك لمحاولة الخروج من ذلك المأزق السياسي والدستوري والعودة مجدداً إلى مسار العملية السياسية وفق مبدأي الشراكة الوطنية والتوافق، وبناءً على وثيقة السلم والشراكة. واستمرت كذلك محاولات عدة مجدداً من قبل معظم الأطراف المتحاوره وعلى رأسها أنصار الله لثني الرئيس هادي ورئيس وزرائه عن استقالتيهما ولكن دون جدوى. وقد عُرفت تلك المباحثات حينها بمفاوضات موفمبيك، نسبة إلى مقر انعقادها في فندق موفمبيك في العاصمة صنعاء.

في ظل تلك الظروف البالغة التعقيد، أظهرت معظم القوى السياسية مجدداً حرصها على إخراج اليمن إلى بر الأمان من خلال مفاوضات موفمبيك. وبذل المبعوث الأممي بن عمر جهوداً حثيثة لإنجاح تلك المفاوضات برغم حدة التدخلات السعودية الأمريكية الرامية لإفشالها. وبالرغم من فرار الرئيس هادي إلى عدن في ٢١ فبراير في خطوة - أكد سلوكه فيما بعد - أنها كانت مرتبة مع حلفائه في السعودية وأمريكا وبعض الدول الغربية من أجل استعادتها الإمساك بزمام دورها التدخلية من خلاله، هو الأمر الذي ظهر فعلياً من خلال مسارعة معظم تلك الدول بنقل سفاراتها من صنعاء إلى عدن، وكذا إغلاق مقر معظم المنظمات الدولية في صنعاء.

بالرغم من ذلك كله، تواصلت مفاوضات موفمبيك، وبدا في حينه إمكانية تحقيقها لانفراجات حقيقة، وقرب توصلها لاتفاق سياسي (يمني - يمني) خالص وشامل وتوافقي برعاية أممية وتحت مظلة مجلس الأمن. أما هادي فكان حينها قد حسم أمره ومن ورائه

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

حلفاؤه في حزب الإصلاح بمواصلة العمل في تنفيذ الأجندة السعودية الأمريكية إزاء الملف اليمني، وهي الأجندة التي اتضح فيما بعد أنها قد تضمنت هدف شن الحرب على اليمن كوسيلة لتحقيق ما فشل هادي والإصلاح في تحقيقه سياسياً من أهداف أصحاب تلك الأجندة.

في واقع الحال، كان هادي قد بدأ، وبجانبه حزب الإصلاح، في التحشيد والاستعداد لبدء الحرب من خلال تفجير الأوضاع الأمنية والعسكرية في مدينة تعز عبر مسلحي حزب الإصلاح والجماعات التكفيرية. لكن تلك المساعي التخريبية لم تنجح في مرحلتها الأولى، حيث تم دحر تلك المحاولة من قبل قوات الجيش اليمني واللجان الشعبية، كما دحروا المحاولات اللاحقة، واستطاعوا تأمين كل مناطق اليمن بما فيها عدن التي عاد هادي للفرار منها إلى سلطنة عمان ومنها إلى السعودية. لتبدأ عقب فرار هادي مباشرة المرحلة الثانية لتلك المساعي التخريبية العدوانية (دون علم هادي، كما أعلن بنفسه)، وذلك عبر موجة العدوان الهمجي البربري على اليمن الذي باشرته السعودية ومن معها من الدول المتحالفة عبر القصف الجوي المفاجئ بعد منتصف ليلة السادس والعشرين من مارس ٢٠١٥ الذي طال المنشآت الحيوية والخدمية ومنازل المواطنين.

لقد استبقت السعودية بعدوانها الغاشم على اليمن خطوة واحدة قصيرة كانت تفصل بين اليمنيين وتحقيق اتفاق سياسي شامل يؤسس لسلام دائم عبر ما كان قد حققه المتحاورون في موفمبيك. وذلك الأمر هو ما أشار إليه بوضوح المبعوث الأممي المشرف على تلك المفاوضات السيد جمال بن عمر ضمن آخر تقرير قدمه أمام مجلس الأمن بعد مغادرته اليمن في أعقاب ذلك العدوان. حيث أكد إن اليمنيين كانوا قاب قوسين أو أدنى من توقيع اتفاق سياسي شامل وتاريخي ينهي الأزمة السياسية في اليمن لولا تدخل ذلك العدوان في اللحظة الأخيرة واجهاضه لذلك المسعى.

جاء الاستباق العدواني السعودي ذاك ليمثل التحرك العملي على الأرض لإجهاض حلم اليمنيين في إحلال السلام، وذلك بعد أن أنهى عمله التمهيدي لذلك الاستباق من خلال توجيهاته العلنية لحلفائه، وعلى رأسهم هادي وحزب الإصلاح وبعض القوى السياسية التي كانت تجلس على طاولة مفاوضات موفمبيك، للنكوص على ما تم الاتفاق عليه، وكان حينها بانتظار التوقيع فقط.

العرض السابق لأبرز ملامح مسار عملية الانتقال السياسي منذ فبراير ٢٠١٢ وحتى مارس ٢٠١٥، يظهر بجلاء أن ذلك المسار ظل على الدوام عرضة لانتكاسات متكررة، كما بدا في مجمله مناهضاً لمنطلقات العملية السياسية ومبادئها التي أقرتها المبادرة الخليجية وألياتها التنفيذية باعتبارها ميثاق ناظم للتسوية السياسية؛ إذ تم - بشكل عملي - اختراق المبدئين "التشاركي والتوافقي" للعملية السياسية من قبل الرئيس هادي وحلفائه عبر تصرفاتهم الانفرادية والإقصائية للأطراف والقوى السياسية الأخرى. ناهيك عن تجاهلهم للمبدأ الانتقالي الذي قامت عليه فلسفة أحقية ممارستهم لسلطاتهم التنفيذية، وشرعية تلك الممارسة في مواجهة تلك الأطراف والقوى.

على صعيد آخر، أظهر العرض السابق لأبرز ملامح مسار عملية الانتقال السياسي خلال تلك الفترة، أن مسألة طرح قضية تقسيم الأقاليم كانت بمثابة العامل الأكثر تحفيزاً لتصاعد حدة الصراع السياسي بين الأطراف والقوى السياسية اليمينية، وصولاً لاندلاع الحرب الراهنة في ظل تدخل وعدوان عسكري خارجي.

بالتالي، ينتقل الباحث في النقطة التالية من هذه الدراسة إلى تسليط الضوء - بصورة مركزة - على طبيعة التعاطي مع مسألة الفيدرالية ضمن أعمال المؤتمر ومخرجاته، بما فيها مسألة إنشاء لجنة تقسيم الأقاليم وما تمخض عن أعمالها، مع الإشارة إلى طبيعة مواقف أطراف المؤتمر من تلك المسألة عامة، وممكن الخلاف حولها، وكذا طبيعة الارتباط القائم بين طرح خيار الفيدرالية وتقسيم الأقاليم من جهة، والقضية الجنوبية من جهة أخرى، بما في ذلك مواقف أصحاب القضية أنفسهم من ذلك، بالإضافة لعرض أبرز ردود الأفعال والمواقف التي أعلنتها بعض الأطراف والقوى السياسية تجاه قرار لجنة تحديد الأقاليم، وتداعياتها.

ثانياً: مؤتمر الحوار الوطني ينتج الأزمة والحرب: الفيدرالية والأقاليم الستة

١ - خيار الفيدرالية في مؤتمر الحوار: من التوافق إلى الخلاف

من المعلوم أن المبادرة الخليجية وألياتها التنفيذية، باعتبارها الإطار الموضوعي والإجرائي الذي نظم عملية الانتقال السياسية، لم تضع تصوراً محدداً بخصوص مسألة شكل الدولة؛ قد اقتصر في تناولها لتلك المسألة على الإشارة بصورة عامة إلى ما أسمته:

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

"معالجة هيكل الدولة"، حيث وردت تلك التسمية ضمن موضعين في الآلية التنفيذية وذلك في معرض تحديدها لصلاحيات ومهام الرئيس التوافقي وحكومة الوفاق الوطني وكذا مؤتمر الحوار الوطني المتعلقة بـ "عملية الإصلاح السياسي". فالأمر إذاً بالنسبة للأطراف السياسية الموقعة على المبادرة لم يكن يتجاوز آنذاك الفكرة العامة المتعلقة بضرورة الإصلاح السياسي لمعالجة مشاكل متعددة أدت إلى التأزم السياسي في اليمن، على اعتبار أن تلك المشاكل تتعلق تحديداً بعنصر "بناء الدولة"، وأن مسألة اللامركزية كانت إحدى وسائل تلك المعالجات. والحاصل بصفة عامة، أن تلك المشاكل لم تكن جديدة في ذاتها، وكانت مسألة اللامركزية أيضاً بالجديدة في طرحها. فقد كانت تلك المسألة محل اهتمام وثيقة العهد والاتفاق في العام ١٩٩٣، كما تم طرحها مجدداً ضمن ما يمكن تسميته بوثائق ومبادرات واتفاقات الإصلاح السياسي التي تقدمت بها العديد من القوى السياسية في إطار المحاولات التي كانت تبذل في حينه لإجراء حوار وطني بين حزب المؤتمر الشعبي العام وحلفائه واللقاء المشترك وشركائه، وذلك بالتزامن مع تصاعد الأزمة السياسية بين الطرفين في أعقاب انتخابات الرئاسة عام ٢٠٠٦م على خلفية مطالبات اللقاء المشترك بتأجيل الانتخابات البرلمانية (٢٠٠٩) وإجراء إصلاحات سياسية واسعة، وفي ظل استمرار الحرب في صعدة منذ عام ٢٠٠٤م، وظهور الحراك الجنوبي في عام ٢٠٠٧م^(١).

فالحديث إذاً عن مسألة الفيدرالية في مؤتمر الحوار الوطني كان في الأساس عبارة عن استمرار لمسلسل النقاش والجدل السياسي الذي ظل قائماً منذ وقت مبكر بين الأطراف السياسية اليمنية المختلفة حول قضايا الإصلاح السياسي ومنها قضية اللامركزية. ذلك النقاش والجدل الذي نشأ خلال الأزمة السياسية في العام ١٩٩٣ التي كان من أهم مفرداتها مسألة اللامركزية ومداهها وحدود تطبيقها، وذلك انطلاقاً من التأثير المباشر لما يمكن تسميته في حينه بـ "أزمة الوحدة اليمنية".

١ - عانت اليمن من أزمة سياسية مستمرة ومستفحلة منذ العام ١٩٩٣م، وقد مرت تلك الأزمة بعدة مراحل ومنعطفات خطيرة كان من أهم محطاتها حرب ١٩٩٤م، وحروب صعدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٠)، وظهور الحراك الجنوبي وتصاعده منذ ١٩٩٧م. وقد تخلل ذلك عدد من الأحداث المحورية من أهمها تشكيل كتل أحزاب اللقاء المشترك، توقيع وثيقة اتفاق المبادئ ٢٠٠٦م، توصيات الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٧م، مبادرة الرئيس السابق علي عبدالله صالح لإجراء تعديلات دستورية ٢٠٠٨م، اتفاق فبراير ٢٠٠٩ الذي شكلت على إثره لجنة تحضيرية للحوار الوطني وتنفيذ الاتفاق، وهي اللجنة التي تعثر إنجازها لمهامها ما أدى إلى توقيع الأطراف السياسية على محضر مشترك قضى بتشكيل لجنة من مائتي عضو بالتساوي بين الطرفين انبثقت عنها: لجنة الثلاثين، ثم لجنة الستة عشر، ثم اللجنة الرباعية التي انتهت من صياغة الاتفاق النهائي عام ٢٠١٠م.

لقد مثل مؤتمر الحوار الوطني الوعاء المناسب لتطوير رؤى الأطراف السياسية بخصوص مسألة اللامركزية. والحاصل أن تلك الرؤى كانت قد تجاوزت السقف الأعلى لمطالبها بذات الصدد وفقاً لما كان عليه الحال في وثيقة العهد والاتفاق؛ إذ كانت "أزمة الوحدة اليمنية" قد تطورت هي الأخرى وأخذت أبعاداً أكثر تعقيداً مما كانت عليه قبل حرب ١٩٩٤، فقد تشكل تيار الحراك الجنوبي منذ بدء حركة المتقاعدين العسكريين الجنوبيين في العام ١٩٩٧، وتشعبت تشكيلات ذلك التيار بمرور الزمن لينتج في محصلته الإجمالية فصائل عدة لذلك التيار، وبالتالي، رؤى ومطالب متعددة تفاوتت في مواقفها إزاء شكل دولة الوحدة ما بين الإصلاح والتغيير والانفصال أو فك الارتباط. في المقابل، كانت مواقف الأطراف السياسية الأخرى من مسألة اللامركزية تدور حول محاولة طرح نموذج مزدوج التأثير - إن صح التعبير - بحيث يستوعب الحد الأعلى المقبول من رؤى ومواقف تيار الحراك الجنوبي، ويحافظ - في الوقت نفسه - على بقاء أقوى الروابط السياسية والجغرافية الممكنة لدولة الوحدة.

وفقاً لذلك، احتلت مسألة اللامركزية حيزاً واسعاً من اهتمام فريق بناء الدولة في مؤتمر الحوار الوطني، وكثر الجدل والنقاش حولها، واستجلب للمساعدة على تناول أبعادها وفهمها العديد من الخبراء والمتخصصين المحليين والدوليين. وقد تبلور ذلك الجدل والنقاش وتطورت بؤرته الموضوعية فيما بعد ليستقر حول خيار عام يعتمد على تبني النمط الفيدرالي كنموذج تطبيقي لمسألة اللامركزية. وذلك كان يعني - بلا ريب - أن الأطراف السياسية المتمسكة بخيار "الدولة البسيطة الموحدة" قد قدمت بالفعل تنازلاً واضحاً، ولكن ذلك التنازل كان يمثل - أيضاً - استجابة طبيعية ومرنة لمعطيات المناخ السياسي السائد آنذاك في ظل محورية القضية الجنوبية وأهميتها القصوى ضمن قضايا مؤتمر الحوار الوطني.

في المقابل، وبعد تبلور الحديث حول مسألة اللامركزية في مؤتمر الحوار الوطني في إطار خيار الفيدرالية، وسعي كل طرف سياسي داخل فريق بناء الدولة إلى تقديم تصوره بخصوص النموذج الفيدرالي الذي يراه مناسباً للتطبيق، امتد الجدل والنقاش حول خيار الفيدرالية إلى الأوساط الشعبية والنخبوية في المجتمع؛ إذ ظهرت في إطار تلك الأوساط العديد من الآراء والمواقف والتقييمات والانتقادات بخصوص إمكانية تطبيق خيار الفيدرالية ذاته من عدمه، والنماذج الأكثر قابلية للتطبيق في حال تم

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

تطبيق ذلك الخيار. والملاحظ في ذلك الصدد، أنه في الوقت الذي تقدمت فيه معظم أطراف فريق بناء الدولة بتصوراتها حول طبيعة النموذج الفيدرالي المرغوب؛ كان الملمح الغالب على الآراء والمواقف الشعبية والنخبوية من خيار الفيدرالية المطروح - بصفة - عامة هو التوجس من ذلك الخيار على مستقبل بقاء الدولة في اليمن، وكذا الانتقاد المباشر لأولوية ذلك الخيار وقدرته على حل مشاكل اليمن المفترض به معالجتها، ناهيك عن التشكيك في إمكانية تطبيق خيار الفيدرالية من الأساس وفقاً لإمكانات اليمن وموارده الراهنة.

في تلك الأثناء، كان كل طرف سياسي في فريق بناء الدولة قد تقدم برؤيته الخاصة "مكتوبة" إزاء خيار الفيدرالية المطروح ضمن الفريق، وأظهرت الرؤى المقدمة تلك تباين واضح في مواقف تلك الأطراف من الشكل النهائي ذلك الخيار؛ إذ تباينت تلك الرؤى ما بين الشكل الفيدرالي متعدد الأقاليم، وشكل الإقليمين (شمالي وجنوبي) وفقاً للحدود الشطرية قبل عام ١٩٩٠، وشكل الحكم المحلي واسع الصلاحيات. وطرح تلك الرؤى لم يلغ بالطبع مطالبات بعض قوى الحراك الجنوبي بالانفصال التام أو فك الارتباط ما بين الشمال والجنوب. وبصفة عامة، كانت رؤية الأقاليم المتعددة هي الأكثر تأييداً وقبولاً من قبل القوى الإقليمية والدولية الراعية لعملية الانتقال السياسي ومؤتمر الحوار الوطني، وقد مارست تلك القوى بالفعل ضغوطاً هائلة للمضي قدماً في تبني تلك الرؤية ضمن مخرجات مؤتمر الحوار.

بالنظر إجمالاً إلى طبيعة الرؤى التي طرحتها أبرز الأطراف السياسية أعضاء فريق بناء الدولة بخصوص تصورهما لشكل الدولة المرغوب في إطار خيار الفيدرالية المقترح، يلاحظ مدى التباين الذي اتسمت به تلك الرؤى ما بين نقطتي المركزية واللامركزية للدولة الفيدرالية المنتظرة، فيما عدا حزب الرشاد (السلفي) الذي أيد بقاء الدولة المركزية. وقد عكست تلك الرؤى - في واقع الحال - طبيعة المنطلقات الفكرية والسياسية التي تلتزم بها تلك الأطراف، وكذا إدراكها العملي إزاء مفهوم الفيدرالية وأبعاده بصفة عامة، كما عكست تلك الرؤى - بصفة خاصة - مواقف تلك الأطراف من مسألة الوحدة ذاتها والقضية الجنوبية. والشكل التالي يبين ذلك التباين ويشير إلى دلالاته التي يمكن للقارئ تبصرها بوضوح وفقاً للملاحظة سالفة الذكر.

شكل الدولة (قضايا الاتفاق والاختلاف بين الأحزاب)

طبيعة الرؤية لشكل الدولة	الطرف السياسي صاحب الرؤية
- الوحدة الاتحادية (شمال - جنوب)، أو الوحدة الكونفدرالية.	حزب الحق
- جمهورية اتحادية لامركزية من اقاليم. - لا تقوم الأقاليم على أسس جهوية أو طائفية.	المؤتمر الشعبي العام
- اللامركزية الكلية.	التجمع اليمني للإصلاح
- اتحادية تتكون من أقاليم، تعزز الوحدة الوطنية.	الحزب الاشتراكي اليمني
- دولة اتحادية.	أنصار الله
- اتحادية فيدرالية.	الحزب القومي الاجتماعي
- اللامركزية الإدارية والمالية، والحكم المحلي كامل الصلاحيات.	حزب البعث العربي الاشتراكي القومي
- اتحادي مكون من عدة أقاليم. - يتم تحديد عدد الأقاليم وطبيعتها بناءً على المعايير الجغرافية والسكانية والاقتصادية والاجتماعية. - شؤون السيادة والتمثيل الخارجي والجيش وإدارة الثروات السيادية والأمن القومي والنظام القضائي من صلاحيات السلطة المركزية.	حزب العدالة والتنمية
- دولة مركزية.	حزب الرشاد

المصدر: نبيل الصوفي، بناء الدولة: قضايا الاتفاق والاختلاف بين الأحزاب، برنامج دعم الحوار الوطني، مايو ٢٠١٣.

لكن، لا بد من الإشارة هنا إلى أن التباين - سالف الذكر - في رؤية أطراف فريق بناء الدولة لمسألتي المركزية واللامركزية، ودلالات ذلك التباين المحتملة، لا يبدو أن ذوي تأثير موضوعي في محور المسار التحليلي لهذه الدراسة؛ إذ إن المحصلة الاجمالية لما تم تداوله والنقاش بشأنه في فريق بناء الدولة قد خرجت باتفاق شبه عام على اعتماد الخيار الفيدرالي بصورته العامة المجردة، وإن كان ذلك الاتفاق قد تم على مضمض بالنسبة لبعض الأطراف.

ذلك الانحياز لفكرة الفيدرالية كنمط لامركزي خالص، أضحى في حينه محل اتفاق عام بين الأطراف السياسية كافة؛ لكنه كان يحوي خلافاً جادة حول شكل ذلك

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

النمط وتقسيماته. حيث ظل مكمناً للخلاف يدور حول مسألة عدد الأقاليم وأسس تقسيمها، وتجلّى في بؤرة ذلك الخلاف موقع القضية الجنوبية من تلك المسألة ومحورية تأثيرها على مخرجها النهائي. وبالتالي، جاء التقرير النهائي للفترة الثانية لفريق بناء الدولة (للفترة: ١٣ يوليو - ٢٦ ديسمبر ٢٠١٣ م) مفتوحاً على احتمالات عدة بخصوص مسألة هوية "الدولة" التي تضمنت ثلاثة قرارات اتخذها الفريق بخصوص اسم الدولة، وشكلها. ونظام الحكم فيها؛ إذ تضمن القرار الأول المتعلق باسم الدولة النص على تسميتين لها "الجمهورية اليمنية في حال بقاء الدولة بسيطة، جمهورية اليمن الاتحادية في حال تغيير شكل الدولة إلى دولة اتحادية" مع تذييل ذلك بهذه الملاحظة: "(وانتظار الحراك الجنوبي لمخرجات القضية الجنوبية)"، أما القرار الثاني المتعلق بشكل الدولة فتضمن هذه الفقرة: "بحسب مخرجات فريق القضية الجنوبية".

واقع الحال في مسار عمل فريق بناء الدولة ظل يشير على الدوام إلى محورية دور القضية الجنوبية في تحديد معالم ذلك المسار ومحطاته؛ إذ كل الإشكالات والأزمات التي خيمت على أداء فريق القضية الجنوبية قد انعكست على أداء فريق بناء الدولة. وقد اتضح ذلك في تعليق البت في مخرجات الأخير بخصوص شكل الدولة على مخرجات الأول. والملاحظ، باستثناء فريق صعدة الذي رشحت عنه وثيقة النقاط الـ ١١، أن فريق القضية الجنوبية قد استحوذ دون غيره من الفرق داخل المؤتمر على عدد من الوثائق والقرارات التي تعلق بمسائل شتى كانت محل مطالبات أو اعتراض من قبل ممثلي الحراك الجنوبي في الفريق، متضمنة عدداً من الإجراءات العلاجية لبعض تلك المطالب والاعتراضات، وكذا عدداً من المبادئ حول الحلول الشاملة للقضية والضمانات بخصوص تنفيذها. ومن تلك الوثائق والقرارات: وثيقة النقاط الـ ٢٠ ومصفوفتها الإجرائية التنفيذية التي أقرها مجلس الوزراء في ٢٨ يونيو ٢٠١٣ م، إعلان حكومة الوفاق اعتذارها الرسمي لأبناء الجنوب في ٢١ أغسطس ٢٠١٣ م، تشكيل لجنة التوفيق في مؤتمر الحوار لجنة لمتابعة تنفيذ النقاط الـ ٢٠، تشكيل لجنة الـ ١٦ للبحث في حلول وضمانات للقضية الجنوبية في ٩ سبتمبر ٢٠١٣ م، توقيع لجنة الـ ١٦ على اتفاق الحل العادل للقضية الجنوبية في ٢٣ ديسمبر ٢٠١٣ م، ثم موافقة باقي مكونات المؤتمر على ذلك الاتفاق في ٩ يناير ٢٠١٤ م، وتوقيع مكونات الحوار على وثيقة الحلول والضمانات للقضية الجنوبية في ١١ يناير ٢٠١٤ م.

المناخ سالف الذكر الذي فرضته على مسار مؤتمر الحوار طبيعة التعامل الحذر والشانك مع القضية الجنوبية. كانت أبرز عناصره وفي المركز منه مسألة الفيدرالية؛ إذ كان الجدل والشد والجذب حول تلك المسألة على أشده بين ممثلي قوى الحراك الجنوبي وباقي الأطراف حول طبيعة التكيف الواجب تطبيقه لقضية تقسيم الأقاليم. ففي الوقت الذي أمكن فيه تجاوز عقدة الطرح "الانفصالي" من بعض ممثلي تلك القوى عبر العديد من الوثائق والقرارات التي تمت الإشارة إليها سلفاً؛ ظلت مسألة تقسيم الأقاليم لب المشكلة وجذرها الرئيس، وذلك في ظل إصرار ممثلي الحراك الجنوبي في الفريق على اتخاذ الحدود الشطرية أساساً للتقسيم. سواءً تم ذلك التقسيم في إطار إقليمين (شمالي وجنوبي) أو ستة أقاليم (٤ في الشمال و٢ في الجنوب). وقد جاءت وثيقة الحلول والضمانات للقضية الجنوبية في ظل ذلك المناخ لتشكّل مخرجاً "مؤقتاً" من ذلك الواقع المشحون والمعقد، ولتتمكّن المؤتمر من اختتام أعماله وإعلان وثيقته النهائية وبيانه الختامي؛ إذ تمت إحالة مسألة تقسيم الأقاليم بموجب الوثيقة إلى لجنة يشكلها الرئيس هادي برئاسته لبت في ذلك الشأن.

٢- لجنة تقسيم الأقاليم: قراءة في المضمون والمخرجات

أ- تشكيل لجنة التقسيم وقرارها: قراءة في المضمون

استناداً إلى التفويض الذي منحته وثيقة الحلول والضمانات للقضية الجنوبية للرئيس هادي بتشكيل لجنة برئاسته لدراسة وإقرار مسألة تقسيم الأقاليم ضمن خيار الأقاليم الستة بما فيها أربعة في الشمال واثنان في الجنوب، والإقليمين أحدهما في الشمال والآخر في الجنوب، أو أي خيار ما بينهما؛ شكّل هادي تلك اللجنة في ٢٧ يناير ٢٠١٤م، بقوام ٢١ عضواً، بالإضافة إلى هادي نفسه كرئيس للجنة، وأحمد عوض بن مبارك كعضو ومقرر لأعمالها. وقد أشار القرار إلى مراعاة اللجنة في تحديدها للأقاليم والولايات (المحافظات) التي سيتشكل منها كل إقليم، لما أسماه "الواقع الحالي والتجاور الجغرافي وعوامل التاريخ والثقافة". كما أشار أيضاً إلى حق اللجنة في الاستعانة بمن تراه من الجهات المعنية والخبراء لتسهيل أعمالها، وحدد كذلك آلية اتخاذ اللجنة لقرارها بالنص على أن قراراتها تتخذ "بأعلى درجة ممكنة من التوافق"، كما ترك للجنة إقرار نظام عملها "بحسب ما تقتضيه طبيعة العمل وتنفيذ المهام المناطة بها".

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

وحدد القرار كذلك مساراً بعينه ترفع بموجبه اللجنة قرارها إلى لجنة صياغة الدستور، "ليتم النص عليها في الدستور"^(١)..

بدأت اللجنة أول اجتماعاتها في ٢٩ يناير ٢٠١٤م برئاسة هادي، وأقر الاجتماع تشكيل لجنة فنية تعد مقترح آلية عمل اللجنة. وتم إقرار المقترح في الاجتماع الثاني في ٢ فبراير ٢٠١٤م، ومن ثم عقدت اللجنة أربعة اجتماعات برئاسة هادي، ورفعت تقريرها النهائي في ١٠ فبراير ٢٠١٤م. وهو التقرير الذي تضمن قرار اعتمادها بـ "توافق معظم أعضاء اللجنة" خيار "الستة أقاليم بحيث يكون هناك إقليمين في الجنوب وأربعة أقاليم في الشمال" (حضرموت ويضم: المهرة وحضرموت وشبوة وسقطرى، عدن ويضم: عدن وأبين ولحج والضالع، سبأ ويضم: الجوف ومأرب والبيضاء، أزال ويضم: صعدة وعمران وصنعاء وذمار، الجند ويضم: تعز وإب، تهامة ويضم: الحديدة وريمة والمحويت وحجة). وقد اعتبر التقرير، في إطار إشارته إلى المرجعية الموضوعية لقرار اللجنة، أن ذلك التقسيم يأتي "تحقيقاً للمبادئ التي أقر اليمنيون الاعتماد عليها لإنشاء الدولة الاتحادية التي تهدف لضمان الشراكة العادلة في الثروة والسلطة وللحفاظ على الأمن والسلم الاجتماعيين".

لقد أشار التقرير النهائي - أيضاً - إلى أن اللجنة قد اعتمدت في عملها على "المبادئ التي تم التوافق عليها في وثائق وأدبيات مؤتمر الحوار الوطني الشامل وهي كالآتي:

- تمتع المواطنين اليمنيين بكافة الحقوق والواجبات بما يحقق المواطنة المتساوية.
- التنافس الإيجابي بين الأقاليم.
- التكامل الذي يضمن توظيفاً كفوفاً لموارد كل إقليم والتكامل مع الأقاليم الأخرى.
- التجانس لضمان الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لتلبية احتياجات الشعب في حياة كريمة.
- يتمتع كل مستوى من مستويات الحكم في الدولة بصلاحيات تحدد في الدستور في إطار الدولة الاتحادية".

كما أشار التقرير إلى إن اللجنة، في تحديدها لتقسيم المحافظات على عدد الأقاليم

١ - قرار رئيس الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤، بتشكيل لجنة تحديد الأقاليم، موقع دعم الحوار الوطني؛ متوفر على الرابط:

الستة، قد اعتمدت "على المعايير الآتية:

- القدرة الاقتصادية وامكانية تحقيق كل إقليم للاستقرار الاقتصادي.

- الترابط الجغرافي.

- العوامل الاجتماعية والثقافية والتاريخية.

كما بين التقرير أن اللجنة قد قامت باستضافة "عدد من الخبراء المحليين في عدة جوانب اقتصادية وإدارية واجتماعية ذات علاقة بتكوين الأقاليم الاتحادية على أسس التكامل والاستقرار الاقتصادي. وتم استعراض تجارب العديد من دول العالم الاتحادية وأبرز نقاط القوة والضعف والدروس المستفادة منها في مجال توزيع الثروة والسلطة".

لم يفت التقرير النهائي للجنة تحديد الأقاليم الإشارة إلى مجموعة مما أسماه "الأحكام الختامية"؛ إذ منحت الأقاليم - بموجب بعض تلك الأحكام - الحق في إجراء أي تعديلات على الحدود الداخلية لها، أو حتى المراجعة لحدودها مع الأقاليم الأخرى، وذلك ما تركت مسألة تنظيمه لما أسماه التقرير "قانون الأقاليم".

ب- لجنة التقسيم وقرارها: قراءة نقدية

من خلال ما استعرضته النقطة السابقة بخصوص مضمون تقرير لجنة تحديد الأقاليم، يمكن القول مبدئياً بأن العديد من الملاحظات الموضوعية والفنية والقانونية يمكن أن ترد على ذلك التقرير. وهو ما سيحاول الباحث تناوله في النقاط الآتية:

١- ملاحظات موضوعية:

بإجراء مقارنة موضوعية مجردة بين خارطة تقسيم الأقاليم الستة وتوزيع المحافظات على تلك الأقاليم وبين ما اعتمده اللجنة في عملها (بموجب تقريرها) من مرجعيات موضوعية ومبادئ ومعايير لذلك التقسيم؛ يمكن أن نخلص إلى عدد من الملاحظات الموضوعية وفقاً للنقاط الآتية:

- ابتداءً، لم يلتزم قرار اللجنة بمرجعياته الموضوعية التي نص عليها تقرير اللجنة النهائي بخصوص: "إنشاء الدولة الاتحادية التي تهدف لضمان الشراكة العادلة في الثروة والسلطة وللحفاظ على الأمن والسلم الاجتماعيين"؛ إذ أن تجاهل الاعتراض الذي واجه خارطة تقسيم الأقاليم الستة الذي أقرته اللجنة يعد بمثابة الاختراق الأول لتلك الأهداف، وهدماً قائماً وكامناً لأي شراكة عادلة يمكن أن تتحقق، أو حفظاً لأسس الأمن والسلم الاجتماعيين.

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

- بالنظر إلى خريطة تقسيم الأقاليم الستة من الناحية الجغرافية، وكذا توزيع المحافظات على تلك الأقاليم، ومقارنة ذلك بمجموعة المبادئ التي أقرتها اللجنة كإطار لعملها؛ يمكن لنا أن نلمس جفاءً واضحاً بين مضمون تلك المبادئ وواقع ذلك التقسيم. فعلى سبيل المثال، من الصعب الاقرار بأن المواطنين اليمنيين سيتمتعون بالمواطنة المتساوية، لأن التقسيم أوجد فروق بنيوية شاسعة في محتوى الإمكانيات والموارد (القائمة والمحتملة) التي تمتلكها بعض الأقاليم عن الأخرى^(١). في المقابل، خلق ذلك التقسيم معادلة مختلة وغير عادلة بين الأقاليم في توزيع الأعباء ومشاكل التنمية؛ إذ حمل الأقاليم فقيرة الإمكانيات والموارد أعباء تفوق بشكل كبير ما حمله للأقاليم غنية الامكانيات والموارد. وذلك الواقع غير المنصف لا ريب سيعني مواطنة غير متساوية بين أبناء الأقاليم الستة.

- حالة التمييز وعدم الانصاف في عدالة توزيع الثروة والأعباء على الأقاليم الستة بنسب مقبولة، لا تتسق إجمالاً مع مبدأ التنافس الإيجابي بين الأقاليم؛ إذ لن تؤدي تلك الحالة إلا إلى ترجمة الأقاليم المغبونة لواقعها الفقير المثقل بمشاكل التنمية إلى صراعات مستمرة، وتصدير للأزمات. كما أن حالة التمييز وعدم الانصاف تلك لن تهيئ البيئة المناسبة لإمكانية حدوث أي نوع من التكامل المفترض بين الأقاليم بناءً على ضرورات وجود موارد يمكن توظيفها بشكل كفؤ في الأقاليم كافة.

- أما بالنسبة لمبدأ التجانس الذي يضمن الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي؛ فمن غير المفهوم كيف تمت مواءمة تطبيق هذا المبدأ على تقسيم الأقاليم جغرافياً، وتوزيع المحافظات عليها؛ إذ لا يتضح من ذلك كله، ومن توزيع المحافظات بالذات، أي حكمة قد تبرر اجتزاء محافظات بعينها من سياقها الاجتماعي والاقتصادي المنطقي ضمن إقليمها

١- علي سبيل المثال، يشكل إقليم حضرموت ثلث مساحة اليمن، ويضم حوالي ١٠% من السكان، في حين يحتوي على ما يقارب ٧٠% من الثروات النفطية في اليمن إجمالاً، ومثله إقليم سبأ الذي يضم كثافة سكانية متدنية تقابلها موارد وثروات نفطية كبيرة. في المقابل، هناك أقاليم أخرى كإقليم آزال الذي يضم كثافة سكانية عالية، وموارد طبيعية محدودة، ناهيك عما يعانيه هذا الإقليم من معوقات وأعباء بيئية تنموية عالية من قبيل شحة موارد المياه، وارتفاع معدلات الأمية والبطالة، ومشاكل التآر وحمل السلاح، والنزاعات القبلية على الأراضي والموارد المحدودة أصلاً. ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك التقسيم المجاني لمبادئ عمل اللجنة ما يتعلق بحرمان إقليم آزال من منفذ بحري، وجعله إقليمياً حيسباً بدون ميناء على خلاف الأقاليم الأخرى التي تمتعت كل منها بموجب مشروع التقسيم بموانئ ومنافذ بحرية متعددة.

المفترض، والحقاً أخرى بأقاليم تحتوي سياقات اجتماعية واقتصادية غير متجانسة.

- يلاحظ أن خريطة تقسيم الأقاليم الستة وتوزيع المحافظات عليها لم تلتزم بمعيار القدرة الاقتصادية وإمكانية تحقيق كل إقليم للاستقرار الاقتصادي؛ إذ أوجد التقسيم - كما أشرنا في نقطة سابقة - فروقاً بنيوية شاسعة في محتوى الإمكانيات والموارد (القائمة والمحتملة) في بعض الأقاليم عن الأخرى، كما أوجد واقعاً غير منصف بين تلك الأقاليم في توزيع الأعباء ومشاكل التنمية. ما يعني اغفال التقسيم والتوزيع لمعيار توافر القدرة الاقتصادية، وضعف إمكانية تحقيق الأقاليم الفقيرة للاستقرار الاقتصادي المنشود.

- بقليل من التمعن، يمكن التأكيد على أن اعتماد اللجنة لمعيار الترابط الجغرافي في تقسيم الأقاليم وتوزيع المحافظات، لم يكن أمراً ذا مغزى؛ إذ أن مسألة الترابط الجغرافي تعد لازمة موضوعية وفنية مفروغ منها في تشكيل محتوى الأقاليم وتحديد نطاقاتها الجغرافية، فلم يطرح أحد مطلقاً أي مطلب بتشكيل إقليم أو أقاليم تتناثر أجزاءها على مناطق مختلفة من خريطة الجمهورية اليمنية. وبالتالي، لعل ما يمكن استنتاجه (بمفهوم المخالفة) من وراء ذكر معيار الترابط الجغرافي هو التبرير "الجغرافي" لانتزاع بعض المحافظات من سياقها التوزيعي المنطقي وتشكيلها ضمن كتل جغرافية أخرى مجاورة.

- أما بالنسبة للمعيار المتعلق بالعوامل الاجتماعية والثقافية والتاريخية، فهو لا يبتعد في غموض تطبيقه عن مبدأ التجانس الذي تناولناه سلفاً؛ إذ من غير المفهوم كيف تمت مواءمة تطبيق هذا المعيار على تقسيم الأقاليم جغرافياً، وتوزيع المحافظات عليها! فقد تضمن التقسيم والتوزيع انتزاعاً لمحافظة معينة من سياقاتها الطبيعية، والحقاً أخرى بسياقات غير متجانسة نسبياً. كما أن إيراد هذا المعيار بهذه الصورة الفجة قد يخلق في محصلته النهائية بيئة خصبة لتعزيز نزعات اقليمية ذات بعد تمييزي واستقلالي في مواجهة المكون الاتحادي للدولة وكذا الأقاليم الأخرى. وذلك ما قد يؤدي مستقبلاً إلى ضعف الرابطة الاتحادية، بل وربما اندثارها. خاصة وأن مادة تلك النزعات الإقليمية ستعتمد على العوامل الاجتماعية والثقافية والتاريخية التي لا يعترف واقع حال المجتمع اليمني وتاريخه سوى بحقيقة وحدة منبعها وشمولية اعتقادها، بغض

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

النظر عن نسبية التنوع الطبيعي في مظاهرها الجزئية. الأمر الذي سيعني نشوب صراعات مستقبلية ذات صبغة ثقافية فكرية تاريخية بين منافع عن تلك العوامل أو الروابط وكافرٍ بها. وذلك لن يحسب - بالطبع - سوى في خانة المواجهة وعدم الاستقرار.

٢- ملاحظات فنية:

- افتقر تشكيل قوام أعضاء اللجنة إلى وجود متخصصين في مسألة الفيدرالية بتشعباتها المتعددة، وذلك يخالف من الأساس مبتغى تشكيلها وطبيعة مهمتها الفنية.
- فترة عمل اللجنة وعدد اجتماعاتها لا تتناسب مطلقاً مع الطبيعة الفنية الحساسة والمتشعبة لمهمتها؛ إذ بدت تلك الفترة بالغة القصر، ولم تتجاوز الثلاثة عشر يوماً منذ أول اجتماع لها وحتى صدور تقريرها النهائي (٢٩ يناير - ١٠ فبراير ٢٠١٤م)^(١).
- إشارة تقرير اللجنة إلى استعانتها في عملها بخبراء ومتخصصين محليين يضع علامة استفهام كبيرة حول مدى امكانية تغطية مساهمة مثل أولئك المتخصصين للجوانب المتشعبة للفيدرالية موضوعياً وفنياً في زمن لم يتجاوز الأسبوعين.
- في حال سلمنا جديلاً بأن عمل اللجنة قد استوعب دراسة الجوانب الفنية كافة لمهمتها (ديموغرافية، اجتماعية، اقتصادية، بيئية... إلخ)؛ فقد كان لزاماً عليها نشر الوثائق الفنية المرجعية التي اعتمدت عليها في التوصل إلى قرارها بخصوص تقسيم الأقاليم، وخاصة ما يتعلق منها بالمرجعيات الاحصائية الرسمية.

٣- ملاحظات قانونية:

- مع أن حصر مسألة البت في قضية خلافية معقدة كتقسيم الأقاليم في إطار لجنة محدودة العدد، يعد ابتكاراً ابتدعه مؤتمر الحوار الوطني في أكثر من مناسبة، وقد يعني ذلك بشكل أو بآخر الإخلال بآليات اتخاذ قرارات فرق المؤتمر بحسب نظامه الداخلي؛ إلا أن الوجه الأكثر إخلالاً بتلك الآلية في قرار تشكيل اللجنة هو النص على

١ على سبيل المثال، شكلت جنوب أفريقيا لجنة من الخبراء والمتخصصين لدراسة خيار التحول إلى الشكل الفيدرالي، وقد استمرت اللجنة في عملها لسنوات عدة قبل أن تصل لقرار في العام ١٩٩٦م قضى بتعزيز تنفيذ ذلك الخيار وفق نمط قسمت به جنوب أفريقيا إلى ٩ أقاليم، ولا تزال على ذلك التقسيم حتى اليوم.

رئاسة هادي لها، حيث تم بذلك سد الطريق أمام ممارسته للدور المرجعي المستقل بخصوص البت بشأن أي خلاف محتمل بين أعضاء اللجنة.

- النص في قرار تشكيل اللجنة على أن آلية اتخاذها لقرارها تقوم "قطعيًا" على أساس وجود "أعلى درجة ممكنة من التوافق"، يعد نصًا مخالفًا للآلية العامة لاتخاذ القرار بموجب أحكام النظام الأساسي لمؤتمر الحوار؛ إذ قطع ذلك النص الطريق أمام إمكانية الرفع بأي اختلاف محتمل بين أعضاء اللجنة إلى مستوى مرجعي أعلى كرئيس المؤتمر أو قوامه العام. كما أن تفسير عبارة "أعلى درجة ممكنة من التوافق" يفتح الباب أمام إمكانية تمرير أي قرار للجنة بغض النظر عن عدد معارضييه من بين أعضائها، إذ لا علاقة حسابية لمفهوم التوافق والإمكانية بالأقلية أو الأغلبية، وفي ذلك - لا ريب - افتتات مبيت على أي معارضة أو تحفظ محتمل قد يبديه أي من أعضاء اللجنة بخصوص قرارها.

- النص في الأحكام الختامية لتقرير اللجنة النهائي على إمكانية تعديل الحدود يعد التفافًا واضحًا على الاتفاق السابق والتنازلات التي قدمتها بعض الأطراف من أجل المحافظة على الحدود الحالية للمحافظات، وتمهيدًا مبطنًا يبقى الباب مفتوحًا أمام إمكانية العودة إلى الحدود الشطرية، وربما الانفصال بعد فترة من الزمن.

خلاصة القول فيما يتعلق بالعرض السابق لموضوع قرار تشكيل لجنة تحديد الأقاليم بمضامينه والملاحظات الواردة عليه، أن الاعتوار الواضح الذي شاب القرار من النواحي الموضوعية والفنية والقانونية قد كشف وجود تناقض واضح ما بين مدخلات القرار ومخرجاته من ناحية، وأهداف التوافق السياسي الذي نشأ في إطار مؤتمر حول مسألة الفيدرالية من ناحية أخرى؛ إذ انتقل القرار بوضعه ذلك من وسيلة للخروج برؤية توافقية حول مسألة الفيدرالية باعتبارها حلاً للأزمات والمشاكل السياسية والاقتصادية المزمنة في اليمن، إلى مُسَعَّرٍ للخلاف السياسي المستحکم والمستفحل أصلاً بين الأطراف السياسية حول تفاصيل تلك المسألة منذ البداية.

بالتالي، لم يكن صدور قرار التقسيم نهاية للأزمة بين الأطراف السياسية بقدر ما كان بداية لأزمة أشد وأكثر خطورة. وقد أثبتت ذلك الواقع التداعيات السياسية التي تلت صدور القرار، في ظل اصرار هادي على تجاهل اعتراض ممثل أنصار الله في لجنة

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

تحديد الأقاليم عليه، وقيام لجنة صياغة الدستور بتضمين مخرجات القرار بخصوص تقسيم الأقاليم في مسودة مشروع الدستور الاتحادي وعدم التفاتها هي الأخرى لاعتراض ممثل أنصار الله في اللجنة على ذلك، ومضي هادي في استكمال إجراءات الموافقة على مسودة الدستور، وهي الإجراءات التي قطع أنصار الله الطريق أمامها بتوقيفهم مقرر اللجنة أحمد عوض بن مبارك ومنعه من الوصول إلى مقر مؤتمر الحوار لتسليم المسودة إلى الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات الحوار. وقد أفضت تلك التدايعات السياسية في نهاية المطاف إلى الوصول حد المواجهة العسكرية بعد تعنت هادي وتصلبه أمام مطالب أنصار الله وقوى سياسية أخرى بإعادة مسألة تقسيم الأقاليم إلى مربع التوافق بين الأطراف كافة. وستعرض النقطة الآتية لطبيعة مواقف الأطراف السياسية التي عارضت مضمون تقسيم الأقاليم الذي أقرته لجنة تحديد الأقاليم.

ج- مواقف الأطراف السياسية المعارضة لقرار التقسيم:

كان موقف أنصار الله أبرز المواقف المعارضة لقرار لجنة تحديد الأقاليم بتقسيم اليمن إلى ستة أقاليم وتوزيع المحافظات عليها وفق الشكل الذي اعتمده ذلك القرار؛ إذ رفض ممثل أنصار الله في اللجنة التوقيع على قرارها، كما أصدر المجلس السياسي لأنصار الله بياناً في اليوم نفسه الذي صدر فيه تقرير اللجنة وقرارها (١٠ فبراير ٢٠١٤م)، وسنورد هنا أجزاءً من النص الكامل لذلك البيان نظراً لما احتواه من عرض مسهب لأبعاد موقف أنصار الله من أداء اللجنة وقرارها، وتصورهم لتدايعات ذلك، الأمر الذي يلقي الضوء مجدداً على ما ورد في تناولنا للنقطتين السابقتين.

بيان المجلس السياسي لأنصار الله بخصوص موقفه من اللجنة وقرارها^(١):

"يعبر المجلس السياسي لأنصار الله عن رفضه لما سمي بمخرجات لجنة تحديد الأقاليم، واستهجاناً للطريقة التي جرى بها سير عمل اللجنة التي عبرنا مراراً عن احتجاجنا عليها، وطالبنا بتصحيح مسارها، والتي تجاوزت مهامها المنصوص عليها في وثيقة الحل للقضية الجنوبية والقرار الرئاسي، وكذا مبدأ التوافق والشراكة في عملية

١- موقع الحق نت؛ متوفر على الرابط:

اتخاذ القرار التي قام على أساسها مؤتمر الحوار الوطني، وما حدث اليوم يثبت بما لا يدع مجالاً للشك بأنها لجنة لم يكن يراد لها سوى أن تكون لجنة شكلية ومجرد غطاء لشرعنة رؤية مسيسة، ومعدة سلفاً وغير مستندة إلى أي معايير وأسس علمية وموضوعية، وفي الوقت الذي نستغرب فيه حشر اسم الأستاذ/ صالح هبرة رئيس المجلس السياسي ضمن قائمة الموقعين على ما سمي بمخرجات عمل اللجنة نؤكد بأنه لم يحضر اجتماعات اللجنة أصلاً منذ بدايتها؛ وإنما حضر نيابة عنه الأخ/ حسين العزي الذي رفض رفضاً تاماً التوقيع على تلك المخرجات.

كما أنه في الوقت الذي نعلن فيه عن رفضنا لتلك المخرجات نحمل القوى التي كانت ورائها وكذا القوى التي قبلت بالتوقيع عليها كامل المسؤولية لما يترتب على هذه المخرجات من مخاطر جمة تهدد الجميع. إن قرار تحديد الأقاليم يعتبر أهم وأخطر القرارات التي لا يجوز بحال من الأحوال أن يخضع لأي تحيزات أو مساومات سياسية أو مكابيات حزبية، وأي خلل فيه يؤسس لخلل في بناء النظام السياسي ذاته، كما أن انعدام التوازن يؤسس لصراعات مستديمة تهدد الأمن والسلم الاجتماعي، ولذلك يجب أن يكون قراراً وطنياً خالصاً يخضع لمعايير علمية وموضوعية يفضي إلى حل عادل للقضية الجنوبية ويحقق التنمية المستدامة والمواطنة المتساوية، ويحفظ وحدة اليمن واستقراره ويلبي الإرادة الشعبية".

في جزء آخر، أشار البيان إلى عدد من المسائل باعتبارها تجاوزات رافقت عمل لجنة تحديد الأقاليم، وذلك كالآتي:

- تم تشكيل لجنة تحديد الأقاليم بشكل غير متوازن، وبما يفضي إلى فرض رؤية بعينها.
- تم إخراج اللجنة عن مهامها المنصوص عليها في وثيقة الحل للقضية الجنوبية، وكذا القرار الرئاسي، وفرض خيار الستة أقاليم، وحصر عملها في نقاش هذا الخيار فقط.
- تم إعداد خطة عمل للجنة مختلفة تماماً، أشارت بوضوح بأنه يراد للجنة أن يكون عملها شكلي لا غير بحيث تؤدي في الأخير إلى شرعنة رؤية بعينها قد تم إعدادها مسبقاً، وظهر ذلك في التالي:

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

- جعلت الخطة مسألة حسم عدد الأقاليم سابقاً للنقاش في أي معايير وأسس علمية وموضوعية.
- الوقت المقترح لعمل اللجنة في الخطة كان قصيراً للغاية بالنسبة إلى حجم الموضوع وأهميته حيث حدد بأسبوع فقط.
- على الرغم من أن القرار الرئاسي نص على الاستعانة بخبراء في نقاش كل الخيارات المطروحة إلا أن اللجنة اقتضرت حتى الآن على الاستماع إلى أصحاب رؤية معدة سلفاً من قبل حكومة باسندوه، والتي تبناها كل من المؤتمر الشعبي العام والإصلاح في وقت سابق في لجنة (٨+٨). والتي تعتبر رؤية موجهة ومسيسة وغير مستندة إلى أي معايير علمية أو موضوعية.
- على الرغم من كل التجاوزات السابقة بالإضافة إلى كون اللجنة لم يمر على بدء عملها سوى أسبوع فقط؛ فقد تم اليوم فرض رؤية محددة ومعدة سلفاً دون أي نقاش، في تجاوز صارخ لمبدأ التوافق والشاركة".

كما حرص البيان في جزء آخر على تأكيد موقف المجلس السياسي لأنصار الله "الثابت" من موضوع الأقاليم وتصوره لما يفترض عمله، وذلك: "عبر تشكيل فريق خبراء يتفق عليه الجميع بحيث يناقش كل الخيارات المنصوص عليها في وثيقة الحل للقضية الجنوبية والقرار الرئاسي بخصوص تشكيل لجنة تحديد الأقاليم، ويراعي المعايير والأسس اللازمة ومنها:

- أساس حل القضية الجنوبية.
- أساس معالجة مشكلة تمرکز السلطة وإدارة الثروة.
- أساس تحقيق الاستقرار.
- المعيار الاقتصادي، وفيه يجب مراعاة التوزيع المناسب لمناطق الثروة والمنافذ البحرية والجوية، بحيث يشملها كل إقليم.
- المعيار الجغرافي والسكاني.
- أي معايير علمية وموضوعية أخرى.
- ولكي يتمكن هذا الفريق من تحقيق مهامه بكفاءة فمن الضروري:
- أن تتوفر له كافة البيانات والمعلومات والمسوحات الاجتماعية والسكانية

والجيولوجية والاقتصادية الحقيقية المقدمة من جهات موثوقة ورسمية معتمدة.

- أن يتوفر له الوقت الكافي.

ومن ثم؛ فإن الخيار الذي تنطبق عليه كافة المعايير والأسس يتم إقراره".

أما موقف الحزب الاشتراكي الرفض لقرار التقسيم، بالرغم من توقيع ممثليه في لجنة تحديد الأقاليم على تقريرها النهائي وقرارها، فقد اتضح من خلال بيان صدر عن اجتماع مشترك ضم المجلس السياسي لأنصار الله والأمانة العامة للحزب، حيث تضمن ذلك البيان رفض الطرفين لاعتماد خيار الستة الأقاليم، لتعارضه - بحسب البيان - مع رؤية الحزب الاشتراكي لمعالجة القضية الجنوبية (خيار اقليمين شمالي وجنوبي)^(١).

بالنسبة للمؤتمر الشعبي العام، كان ممثلوه قد وقعوا بالفعل على تقرير لجنة تحديد الأقاليم وقرارها، إلا أن رئيس المؤتمر، رئيس الجمهورية الأسبق، علي عبدالله صالح لم يخف تحفظات المؤتمر على مخرجات عمل اللجنة. وهي التحفظات التي ظلت مثار الطرح من قبل قيادات أخرى في المؤتمر.

كما أشرنا سلفاً، لم يُعز هادي تلك المواقف المعارضة أي استجابة، وأصر على استكمال مسار فرض قرار الأقاليم الستة بالمخالفة لمبدأ الشراكة الوطنية والتوافق. ففي شهر مارس ٢٠١٤م شكل هادي لجنة صياغة الدستور. وفي أبريل ٢٠١٤م شكل الهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات مؤتمر الحوار، واستمر عمل لجنة صياغة الدستور على أمل تجاوز الخلافات والعودة إلى مسار التوافق فيما يتعلق بمشروع الأقاليم الستة، وفي خضم كل ذلك سيطر أنصار الله على صنعاء في سبتمبر ٢٠١٤م، وفي شهر يناير ٢٠١٥م سلمت لجنة صياغة الدستور المسودة الأولية للرئيس هادي، وتبعها أيام تعطيل محاولة بن مبارك تسليم المسودة للهيئة الوطنية للرقابة على مخرجات مؤتمر الحوار، واستمر من حينه مسلسل تعنت هادي وعدم استيعابه لتغير معادلة الفعل السياسي والميداني، وظل مراهناً على الدور الخارجي والضغط الإقليمي والدولية لتمير مشروع الأقاليم الستة ضمن مسودة الدستور، وذهب باتجاه إحداث فراغ دستوري عبر تقديم استقالته واستقالة

١- موقع عدن الغد؛ متوفر على الرابط:

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

حكومة بحاج. ومن ثم غادر صنعاء باتجاه عدن واستقر بها معلناً تنصله عن رعايته لاتفاق السلم والشراكة الوطنية، ومتخذاً مدينة عدن عاصمة مؤقتة، وداعياً كل السفارات والمنظمات الدولية إلى الانتقال إليها، وصولاً في شهر مارس ٢٠١٥م إلى طلبه لتدخل دول الخليج عسكرياً ضد أنصار الله بعد أن استولوا على عدن، وفر منها باتجاه الرياض عبر سلطنة عمان. ومن تلك اللحظة، واليمن تتعرض لعدوان مدمر تموله وتقوده وتشارك فيه قوى التحالف وعلى رأسها السعودية والامارات والولايات المتحدة الأمريكية.

من كل ما تقدم، يبدو أن مؤتمر الحوار كان فيما يتعلق بتعامله مع مسألة الفيدرالية، ومخرجاته بخصوص الأقاليم الستة بالذات؛ أصبح منتجاً للأزمة عوضاً عن كونه سبيلاً لحلها.

انطلاقاً من تلك الخلاصة الموضوعية، يستعرض الباحث في النقطة الآتية بعض الأفكار المتعلقة بمسألة الفيدرالية من ناحية موضوعية مجردة. وذلك في محاولة لتقديم رؤيته إزاء تلك المسألة بصفة عامة، وتجلياتها في إطار مؤتمر الحوار الوطني، ومن ثم تقديم تصور منهجي مبسط بخصوص النموذج الفيدرالي الذي يرى (من وجهة نظر شخصية) إمكانية ملاءمته للحالة اليمنية. مع إيمان الباحث بأن مسألة تطبيق الفيدرالية في اليمن تظل مسألة بالغة التعقيد من الناحية العملية؛ إذ يعلم المتخصصون والخبراء كافة أن ذلك يستوجب توفر طيف واسع من الظروف الموضوعية والبيئية والمادية التي تقتصر إليها اليمن في الوقت الراهن بالمطلق، وتحتاج لتوفيرها إلى سنوات بل وربما عقود من الزمن.

ثالثاً: الفيدرالية والأقاليم الستة ونماذج بديلة: بين الداء والدواء

١ - الفيدرالية: خلفية منهجية^(١)

١ - بصفة رئيسية، اعتمدت معظم أجزاء هذه الجزئية من الدراسة على المصادر الآتية:

- بطرس بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ط ١٠، ١٩٩٨).

- جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، (أوتاوا: منتدى الأنظمة الفيدرالية، ٢٠٠٧).

- روتالند ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٦).

أ- مفهوم الفيدرالية:

مفهوم الفيدرالية هو ببساطة تعبير "جغرافي سياسي قانوني اقتصادي اجتماعي" عن شكل من أشكال الدولة؛ إذ أن شكل الدولة منذ ظهورها بمفهومها المعاصر إما أن يكون بسيطاً أو مركباً. فالدولة البسيطة كما هي دولة تنتظم مكوناتها السلطوية والمؤسسية والجغرافية في إطار وحدة مركزية واحدة، دون أي ازدواج أو توزيع للسلطات بين أكثر من مستوى. أما الدولة المركبة - بتنوعاتها المتعددة - فهي دولة تتميز في الأساس بوجود تعدد في مكوناتها السلطوية والمؤسسية والجغرافية في إطار شامل يتسم بالنزوع نحو اللامركزية والاستقلال النسبي ما بين تلك المكونات، أو ما يسميه البعض باللامركزية السياسية.

بالمدلول "الوظيفي"، فإن الفيدرالية تتضمن توزيعاً "جغرافياً سياسياً قانونياً" اقتصادياً اجتماعياً" للمكون السلطوي للدولة بمؤسساتها السياسية الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) في إطار مستويين: أحدهما مركزي، والآخر ما دون مركزي (ولاية، إقليم، مقاطعة، كانتون... الخ).

ب- أهم خصائص النظام الفيدرالي

- أ- وجود مستويين من الحكومة أو السلطة التنفيذية (الدولة ككل - الإقليم). لكل منها مسار انتخابي مباشر مع مواطنيها.
- ب- وجود دستور اتحادي مكتوب ينظم - حصرياً - العلاقات بين الولايات وبعضها من ناحية، وبينها وبين الهيئة المركزية أو الحكومة الفيدرالية من الناحية الأخرى، ولا تستطيع هذه الأخيرة تعديله بدون موافقة الأقاليم، وتحدّد في ذلك الدستور علاقات صنع القرار ما بين السلطات في المستويين.
- ج- وجود قدر من الاستقلال الذاتي الفعلي لكل مستوى سلطوي.
- د- وجود مجالس نيابية تضمن تمثيلاً متساوياً وعادلاً للأقاليم في صنع قرار المؤسسات المركزية، وعادة ما تتشكل تلك المجالس في إطار ما يعرف بـ (العرفة الثانية) كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية.
- هـ- وضوح في إجراءات الفصل الموحّد والعدل والمستقر في المنازعات الدستورية بين الحكومات (محاكم، تحكيم، استفتاء). أي أن يكون هناك مرجعية مؤسسية

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

وإجرائية واضحة ومستقرة يمكن اللجوء إليها حال نشوب أي نزاع سواءً ما بين المستويين المركزي والمحلي أو ما بين المستويات المحلية نفسها.

و- وجود شخصية دولية واحدة للدولة تتمثل في السلطات المركزية للدولة الاتحادية، وكذا جنسية واحدة لكافة مواطنيها وأقاليمها.

ج- لماذا الفيدرالية؟

بالنظر إلى طبيعة قرار التوجه نحو تبني خيار الفيدرالية - بصفة عامة، سواءً عبر الانتقال من حالة التجزؤ بين مجموعة من الدول والأقاليم المستقلة إلى حالة الاتحاد بناءً على وجود عدد من القواسم المشتركة التي تجمع ما بينها، أم عبر الانتقال من حالة الوحدة في ظل الدولة البسيطة إلى حالة من الاستقلال النسبي لأقاليم أو مناطق تتكون منها تلك الدولة؛ يمكن التأكيد على أن ذلك القرار عادة ما يكون بمثابة محاولة للتوفيق ما بين إرادتي تيارين سياسيين متضادين يتجاذبا مستقبلياً أي دولة أو أمة أو مجموعة من الأمم. ذلكما التيارين المتضادين هما: التيار "الاتحادي" أو (تيار المركزية) الذي يستند في موقفه على وجود عوامل تدعو إلى الوحدة، والتيار "الانفصالي" أو الاستقلالي (تيار اللامركزية) الناشئ عن رغبة مكوناته في التمتع بأكبر قسط من الاستقلال عن السلطات المركزية. وما يحقق غلبة هذا التيار أو ذاك في واقع الحال هي طبيعة الظروف السياسية التي تعيشها الأمم والشعوب ذات الشأن، ومدى ما يمكن أن يحققه الأخذ بخيار الفيدرالية من منافع للدولة والشعب، أو يدرأه من مفسد عنهما.

فيما يتعلق - تحديداً - بالدول التي يُطرح فيها خيار التحول من الشكل البسيط إلى الشكل المركب (الاتحادي أو الفيدرالي)، لا ريب أن نفس محاولة التوفيق سالف الذكر بين التيارين المتضادين تظل بمثابة الخلفية الناظمة لإمكانية حدوث ذلك التحول وطبيعة مخرجاته في حال تحقق. وعادة ما يكون لكل من ذلكما التيارين حججه وأسانيده المؤيدة لموقفه ووجهة نظره. لكن الملاحظ في مثل محاولات التوفيق تلك أن جُلّ التركيز الإعلامي المصاحب لتلك المحاولات عادة ما ينصرف في أغلبه إلى الحديث عن حجج وأسانيد أنصار تيار الفيدرالية بالذات؛ إذ أن منشأ الدعوة لتبني خيار الفيدرالية عادة ما يكون بمثابة رد فعل على معاناة مكون "الدولة" من عدد من المشاكل

"الوظيفية" كسوء الإدارة وغياب العدالة في توزيع الموارد. كما قد يكون منشأ تلك الدعوة أيضاً غياب الشعور بوحدة الهوية الوطنية نتيجة اختلاف الجذور العرقية أو الثقافية والحضارية لبعض سكان الدولة أو حتى ربما جُلُّهم. في المقابل، غالباً ما يُلاقي أنصار تيار الوحدة صعوبة بالغة في تحقيق حضور إعلامي منافس لطروحات التيار الأخر، وذلك بغض النظر عن مدى حجبية وموضوعية أسانيده المتعلقة بالحفاظ على الوحدة؛ فالأمر عندها يكتسب زخماً جماهيرياً عفويّاً تصنعه عملية التسويق الإعلامي لخيار الفيدرالية من خلال تقديمه لتلك الجماهير بوصفه ترياقاً سحرياً مضمون النتائج، يمكنه حل المشاكل التي تعاني منها الدولة، أياً كان نوع تلك المشاكل وحجمها ودرجة تعقدها.

إذا ما تمعنا في ظاهرة تطبيق الفيدرالية حول العالم، سنجد أنها تطبق في الوقت الراهن في حوالي ٢٨ دولة. وتتفاوت تلك الدول في ما بينها في درجة "الفدرلة" ما بين نقطتي المركزية النسبية واللامركزية المفرطة؛ إذ - من الناحية العملية - تظل مسألة تطبيق اللامركزية في إطار النظم الفيدرالية مسألة "نسبية"، الأمر الذي يثير على الدوام تساؤلاً مركزياً عملياً بخصوص تلك المسألة، ومفاد ذلك التساؤل هو: هل تنشأ الحاجة إلى وجود نظام فيدرالي في مجتمع ما من مجرد التفكير في شكل النمط الفيدرالي وأسس التنظيمية، أم من التفكير إجمالاً في قدرة خيار "الفدرلة" ذاته على تقديم الحلول الوظيفية الواقعية والناجحة لمشاكل المجتمع، والقادرة على تلبية تطلعاته التنموية، ومدى قدرة ذلك المجتمع كذلك وإمكانياته من الأساس على العمل بأسلوب فيدرالي ناجح؟!

لعل الإجابة على التساؤل المركزي العملي سالف الذكر هي من تحدد مدى حاجة أي مجتمع إلى الأخذ بالنمط الفيدرالي لشكل الدولة، وتحدد كذلك إمكانات نجاح ذلك الخيار في حال تطبيقه، ودرجة تلبية حاجات ذلك المجتمع وتطلعاته. أي إن قرار اعتماد خيار "الفدرلة" لا يمكن أن يكون قراراً سياسياً فحسب، فالأمر - بلا ريب - أوسع من أن تستوعبه رغبات الساسة وادراكاتهم فقط؛ إذ لا بد من أن يكون ذلك القرار مخرجاً شاملاً يتضمن كافة معطيات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، ومعبراً عن تطلعات فئات المجتمع وشرائحه كافة، بل ومحتويّاً كذلك لأي مخاوف أو توجسات قد تنشأ لدى أي من تلك الفئات أو الشرائح عند تطبيقه.

٢- مبررات أنصار الفيدرالية في مؤتمر الحوار الوطني:

هناك في واقع الحال العديد من المبررات التي ظل يسوقها عدد من الأطراف في مؤتمر الحوار للدفع باتجاه اعتماد خيار الفيدرالية في اليمن. وقد كانت في جلها مبررات تدور حول مسألة فشل الدولة المركزية بصفة عامة، وتغول المركز على حقوق الأطراف المحلية ومصالحها، وفساد الإدارة والسياسة معاً، وغياب عدالة توزيع الموارد. كل ذلك، إلى جانب مبرر بدا أكثر اتساعاً في مدها، وتأثيراً في مغزاه، تبناه أولئك الأطراف أو معظمهم، ألا وهو المتمثل في طرح مسألة الفيدرالية كحل وسط ما بين الوحدة التي يرون فشلها والانفصال الذي يواجه معارضة شديدة من أطراف سياسية ومجتمعية أخرى.

واقع الحال - أيضاً - يشير إلى أنه مهما كانت المبررات التي قدمها مؤيدو الفيدرالية، وفي ظل ما كان يبدو في مجمله اتجاهاً فعلياً نحو الأخذ بذلك الخيار لدى معظم القوى السياسية في إطار مؤتمر الحوار، فإن مما يجب التركيز عليه في ظل مناخ الصراع السياسي القائم هي مسألة تحديد المثالب (المشاكل) التي ترتبت على شكل الدولة المركزية في اليمن، والنظر في مدى إمكانية نجاح معالجتها من خلال تطبيق خيار الفيدرالية ذاته، ومن ثم تحديد الهدف أو الأهداف العامة التي يُتوقع تحقيقها في حال تم تبني هذا الخيار، وما يمكن أن يعود به من نفع على اليمن (الأرض والإنسان) في خضم كل المشاكل والتحديات القائمة على المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتنموية.

٣- الأقاليم الستة في اليمن: في الطريق إلى الصراع والتفكك

كان المفترض في فكرة "الفيدرالية"، بحسب مناصريها - أنها ستشكل علاجاً ناجعاً للأزمة في اليمن بتداعياتها المختلفة، وبجذورها المتعددة والمتعمقة عبر الزمن. لكن، ترافق مع ذلك الافتراض تساؤل مركزي مركب جدير بالاهتمام، وفحوى هذا التساؤل تشير إلى أنه إن كنا قد اتفقنا على أن الفيدرالية تشكل علاجاً مناسباً لمعظم مظاهر الأزمة في اليمن وأسبابها؛ فهل كان بالإمكان تطبيق أي نموذج كان من الفيدرالية؟! وهل كان التقسيم الفيدرالي المقترح (ستة أقاليم) يعد النمط الأنسب للحالة اليمنية؟!

انطلاقاً من ذلك التساؤل المركزي المركب، ومن خلال خبرتي المتواضعة كباحث

في هذه المسألة بالذات (الفيدرالية في اليمن)^(١)، ليسمح لي القارئ أن أضع بين يديه بعض الأفكار الموضوعية النقدية المجردة التي تتعلق بطبيعة تناول مؤتمر الحوار الوطني لخيار الفيدرالية في اليمن ومشروع الأقاليم الستة، وذلك وفقاً للآتي:

- ١- من المسلم به أن اتفاقاً شبه عام قد ساد بين كافة الأطراف السياسية الفاعلة على مبدأ "الفيدرالية" كمدخل يمكن النقاش حوله واعتماده بغية تجاوز الأزمة السياسية، ودرء مخاطر التفكك، وتحقيق هدف بناء أسس الدولة المدنية الحديثة.
- ٢- من المعلوم أن جدلاً ونقاشات مطولة قد تمت بين أطراف مؤتمر الحوار الوطني حول مسألة خيار الفيدرالية بصفة عامة؛ إلا أن خلافات جادة وحادة قد ظهرت بوضوح بين تلك الأطراف حول مسألة عدد الأقاليم ومعايير تحديدها الجغرافي.
- ٣- كان هناك تداخل واضح بين بعض من قضايا مؤتمر الحوار ناتج عن غياب المعايير الموضوعية والفنية الدقيقة المفترضة في تصنيف تلك القضايا وتقسيمها مسبقاً. كما كان هناك غياب لأدنى مستويات التنسيق المفترضة فيما بين أنشطة فرق عمل المؤتمر ذات الصلة بمسألة شكل الدولة، وقد انعكس ذلك على المخرجات النهائية لتلك الفرق.
- ٤- انعكاساً لذلك التداخل وغياب التنسيق لم تستفد بعض مخرجات فرق العمل من مخرجات الفرق الأخرى ذات العلاقة. كما جاءت بعض تلك المخرجات مناقضة لبعض الحقائق والخلاصات التي توصلت إليها الفرق الأخرى ذات العلاقة.
- ٥- بالتالي، فإن ما ترتب على مخرجات مؤتمر الحوار في بعض القضايا ومنها قضية الفيدرالية، وما يتعلق منها تحديداً بمشروع تقسيم الأقاليم الذي تم التوصل إليه من خلال اللجنة التي تشكلت فيما بعد خصيصاً لذلك الغرض؛ جاء معبراً في معظمه عن اجتهادات انتقائية غير مرتبطة بأي نظرة تكاملية لمخرجات الحوار التي رشحت عن الفرق الأخرى ذات العلاقة.
- ٦- كان من الواضح للمتخصصين والمهتمين أن مشروع التقسيم في إطار الستة أقاليم

١ - كان لي شرف القاء محاضرة استشارية مطولة على فريق بناء الدولة في مقر انعقاد أعمال مؤتمر الحوار الوطني بفندق الموفبيك. كما عملنا في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجامعة صنعاء على استضافة نصف أعضاء فريق بناء الدولة في إطار حلقة نقاشية نظمها المركز لمناقشة شكل النظام السياسي في اليمن، بمشاركة وحضور ممثلين للأطراف السياسية ومنظمات المجتمع المدني. ذلك فضلاً عن محاضراتي عن الفيدرالية التي ألقيتها في المعهد الدبلوماسي التابع لوزارة الخارجية، وكذا في كلية الدفاع الوطني التابعة للأكاديمية العسكرية العليا.

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

لم يلب في واقع الحال منطلقات احتياجات التنمية في اليمن بمعناها الشامل. فضلاً عن أنه لم يحمل في طياته منظوراً تكاملياً يمكن أن يعزز تجربة الفيدرالية المنتظرة، ويجعل منها علاجاً مناسباً لمشاكل اليمن وأزماته المزمنة. ناهيك أيضاً عما كان يحمله ذلك المشروع من مؤشرات خطيرة على إمكانية تحوله إلى محفز قوي لاندلاع صراعات مستقبلية بين الأقاليم نتيجة قيامه على أسس تمييزية إقصائية احتوائية مفرقة لبعض تلك الأقاليم.

٤ - نحو نمط فيدرالي بديل: وجهة نظر عامة

في حال استمرت بعض الأطراف السياسية في طرح خيار الفيدرالية خلال مرحلة التسوية السياسية المنتظرة في أعقاب انتهاء حملة العدوان القائمة؛ لا ريب أن إبداء رأي متكامل بخصوص نمط فيدرالي أكثر ملاءمة لليمن وبديل لمشروع الأقاليم الستة، يتطلب الدراسة المتأنية لكل الوقائع والظروف المحيطة بالاتجاه نحو هذا الخيار. وذلك يجعل من إبداء الرأي بشأن تلك المسألة أمراً لا يمكن أن تستوعب حدوده مثل هذه الدراسة المحدودة بطبيعتها. لكن بشكل عام، يمكن أن يطرح الباحث هنا فكرة مركزية قابلة للنقاش. تلك الفكرة تدور حول البحث في موجبات الأخذ بنظام الفيدرالية في ظل واقع اليمن الراهن، ومن ثم وضع الخطوط العامة للنمط المرغوب الذي يتواءم مع معطيات ذلك الواقع ويحقق الأهداف المرجوة منه.

يمكن الإشارة هنا إلى أن من أهم النقاط التي يرى الباحث لزوم إخضاعها للبحث والدراسة في مسألة الفيدرالية، تلك النقطة المتعلقة بتحديد النمط الفيدرالي الأكثر ملاءمة للحالة اليمنية. بحيث يتم التوصل إلى نمط من الفيدرالية يستلهم ضرورات تطبيق مبادئ الشراكة الوطنية والتوافق اللازمة لتحقيق الأمن والاستقرار السياسي بعد موجات الصراع السياسي المزمنة التي مرت بها اليمن خلال العقدين الماضيين.

من المنطلقات سالفة الذكر، يطرح الباحث في السطور التالية ما يراه نموذجاً مقترحاً بخصوص النمط الفيدرالي الأكثر ملاءمة للحالة اليمنية، وهو مقترح ظل محل اهتمام شخصي للباحث منذ وقت مبكر، وسبق أن تم عرضه بصفة أولية على

الدكتور وائل زقوت (المدير الإقليمي السابق لمكتب البنك الدولي في اليمن)^(١).

تقوم فكرة المقترح على أساس وضع معايير اقتصادية تنموية اجتماعية جغرافية من منطلق منهاجي يعتمد على بيانات تفصيلية موثوقة يتم جمعها من خلال دراسة مسحية احصائية منضبطة للواقع اليمني وفقاً للمعايير سالفه الذكر. بحيث يتم وضع نمط فعال لتقسيم فيدرالي فعال وقادر على معالجة مصادر أزمت اليمن ومشاكله من منظور استراتيجي.

لقد وضع الباحث بالفعل تصور استباقي أولي لذلك التقسيم المقترح يقوم على أساس إنشاء أقاليم جغرافية تمتلك مقومات التنمية الاقتصادية، وتستوعب امكانيات التغلب على المشاكل التنموية والاجتماعية، وتساعد على تحقيق أعلى قدر ممكن من التكامل الإقليمي والاندماج الوطني. بحيث نكون أمام نموذج يمكن تسميته مبدئياً بـ "النموذج الشعاعي"، تُقسَّم الأقاليم جغرافياً في إطاره على شكل شعاعي ينطلق من "المركز الجغرافي" الذي يتخذ موقعه في قلب الخارطة الجغرافية لليمن، ومن ثم يتخذ كل إقليم مساراً متجهاً صوب أحد المنافذ الساحلية، متسعاً في مساره العرضي انطلاقاً من المركز الجغرافي حتى وصوله منتهاه. على أن يكون لكل إقليم وفق هذا التصور "مركزه الخاص" الذي يحمل همومه ومشاكله وتطلعاته (الكثافة السكانية ومشاكل التنمية والتطور الاجتماعي والسياسي). كما يتضمن كل إقليم "منطقة انتقالية وسيطة" في مسار ذلك الشعاع، بحيث تمارس هذه المنطقة دوراً مؤثراً في إعادة تدوير تلك الهموم ووضع المعالجات لها، وذلك الدور سيمكِّن هذه المناطق الانتقالية الوسيطة - إلى جانب وظيفتها في تنمية الإقليم ككل - من الحصول على مستوى تأهيلي تنموي مرغوب بعد أن ظلت عبر التاريخ اليمني مناطق شبه مهملة، وغير ذات تأثير قوي في مجريات الحراك الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في اليمن. بعد ذلك، يمتد المسار الشعاعي للإقليم لينتهي في أحد المناطق الساحلية التي ستقوم وفق هذا النموذج بوظيفة "الرئة الاقتصادية" للإقليم، بحيث تتولى هذه المنطقة مهمة المساهمة الفاعلة في رفد

١ - كنت قد عرضت مقترحي بخصوص نمط الفيدرالية الأكثر ملاءمة للحالة اليمنية على الدكتور وائل زقوت أثناء لقائي به في إحدى الفعاليات على هامش مؤتمر الحوار الوطني. وقد وجه الدكتور وائل في حينه مشكوراً مسؤول ملف الفيدرالية ضمن مكتب البنك الدولي بعقد لقاء معي لمناقشة المقترح، إلا أن تسارع الأحداث السياسية والأمنية في حينه حال دون ذلك.

خيار الفيدرالية في اليمن وأقاليمها الستة: الترياق القاتل

اقتصاد الإقليم ودفع عجلة التنمية فيه، وصهر أي تناقضات محتملة في المكون الاجتماعي والسياسي للإقليم في إطار مفهوم الشراكة في العمل وفي تحقيق المصالح الاقتصادية.

عموماً، يظل هذا المقترح مجرد وجهة نظر عامة، ولكي يكتمل بناؤه، يلزم تطويره ليتضمن الكثير من التفاصيل بناءً على معطيات الواقع اليمني، وذلك من خلال إعداد دراسة مسحية إحصائية تفصيلية للواقع اليمني بغرض بلورة المقترح في صورته القابلة للنقاش والتسويق لدى الأطراف السياسية والمجتمعية ذات العلاقة. كما يجب أن يتضمن المقترح فكرة استغلال حقيقة وجود إمكانات اقتصادية تخصصية متنوعة لكل إقليم تميزه عن الأقاليم الأخرى، بما يساهم في تعزيز عملية التكامل الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم كافة.