



RETHINKING
YEMEN'S ECONOMY

بعيداً عن استمرار النهج المعتاد
للعمل:

الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب



وضاح العولقي
ماجد المذحجي

تحرير: انثوني بيسول

يوليو 2018

بعيداً عن استمرار النهج المعتاد
للعمل:
**الحكم المحلي في
اليمن في ظل النزاع
والاضطراب**

الكاتب
وضاح العولقي
ماجد المذحجي

المحرر
اثثوني بيسول

يوليو 2018



تم إعداد هذه الورقة من قبل مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، بالتنسيق مع شركاء المشروع ديب روت للاستشارات ومركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO).

ملاحظة: تم إنجاز هذه الوثيقة بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن. التوصيات الواردة في هذه الوثيقة تعكس حصراً الآراء الشخصية للمؤلف/المؤلفون، وهي لا تمثل بالضرورة آراء مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية أو شركة ديب روت للاستشارات أو مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO) أو أي أشخاص أو منظمات أخرى ينتمي إليها أي من المشاركين. كما لا يمكن اعتبار محتويات هذه الوثيقة بأي حال من الأحوال معبرة عن مواقف الاتحاد الأوروبي أو سفارة مملكة هولندا في اليمن.

بتمويل مشترك من قبل
الاتحاد الأوروبي



Kingdom of the Netherlands



Photo credit:
Claudiovidri / Shutterstock.com

جدول المحتويات

4	ملخص تنفيذي
7	مقدمة
9	مراجعة الأدبيات
9	مفاهيم الحكم المحلي والتنمية المحلية
10	الحكم المحلي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
11	تجارب مقارنة للحوكمة المحلية في ظل تمادي العنف
12	إثيوبيا: لامركزية مستهدفة من أعلى إلى أسفل
13	سوريا: حوكمة بلا حكومة
14	الدروس المستفادة
15	تاريخ اللامركزية في اليمن
15	الوحدة وتوطيد صالح للسلطة
16	قانون السلطة المحلية
17	الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي
18	الفيدرالية في اليمن
20	أثر النزاع الحالي على الحكم المحلي في اليمن
20	فراغ سياسي وأمني آخذ في الاتساع
22	نقص التمويل والإيرادات
24	أثر النزاع الحالي على المجالس المحلية في اليمن
25	المجالس المحلية خلال الأزمة الإنسانية
27	دور المجالس المحلية في حل النزاع
28	زيادة التشرد وظهور نماذج مختلفة من الحكم المحلي
28	جنوب اليمن: اندفاع متجدد نحو الانفصال
31	حضر موت: البحث عن حصة موارد أكبر
32	مأرب: الحكم المحلي الفعال
35	خاتمة وتوصيات لدعم المجالس والتنمية المحلية
35	تعزيز قدرة البنك المركزي اليمني على دعم المجالس المحلية
36	تسهيل آليات الدولة للتمويل
36	تولية المجالس المحلية مهمة توفير الخدمات وتقديم المساعدات
37	إنشاء إطار رسمي لتسليم السلطات إلى المجالس المحلية
37	إعادة بناء ورفع حرفية القضاء المحلي والخدمات الأمنية
38	دعم الحكم المحلي الشامل والمتجاوب
39	المصادر
41	المراجع

ملخص تنفيذي

تعتبر المجالس المحلية من أهم المؤسسات الرسمية اليمنية، فهي مسؤولة عن توفير الخدمات العامة الأساسية لملايين اليمنيين، كما تمثل الحكم الرسمي والدولة اليمنية لشريحة ضخمة من السكان، إلا أن تفاقم النزاع منذ آذار / مارس 2015 قوض قدرة هذه المجالس على العمل بفعالية في معظم أنحاء البلاد. تعتمد المجالس المحلية بشكل كبير على التمويل الحكومي وبدرجة أقل على الإيرادات المحلية كالرسوم على المرافق الأساسية والهاتف، لذلك أدى الانهيار الاقتصادي السريع الذي شهدته البلاد، والانخفاض اللاحق في الإيرادات الحكومية وضعف قدرات البنك المركزي، إلى إضعاف قدرة المجالس المحلية على العمل. كما ساهم عدم دفع أجور موظفي الخدمات المدنية وانخفاض القدرة الشرائية لليمنيين في تفاقم الأزمة الإنسانية، وتحجيم قدرة المجالس المحلية على جمع الموارد.

وبشكل عام، ترك نقص الموارد المجالس المحلية عبر اليمن عاجزة عن العمل بكامل قدراتها أينما وجدت. الاستثناءات البيديهية لهذه القاعدة كانت في محافظتي مأرب وحضرموت اللتان تتمتعان باستقرار أكبر وموارد مرتفعة نسبياً. المجالس المحلية هناك تعمل بدرجة أعلى من مثيلاتها. كما تلقت بعض المجالس المحلية، كتلك المتواجدة في محافظتي إب وحضرموت، تبرعات من رجال أعمال يمنيين مما ساعد على استمرار عملها إلى حد ما.

تزايد وتيرة العنف والاضطراب منذ آذار/مارس 2015 فاق قدرة الشرطة المحلية والسلطة القضائية - المؤسسات التي كانت توفر في السابق درجة من حفظ النظام محلياً - وبالنتيجة حظيت المجالس بحماية متواضعة أثناء عملياتها، ومع تآكل قدرة الدولة على توفير الأمن والخدمات العامة، تراجعت ثقة المدنيين بالمجالس المحلية وبالدولة نفسها، فقد أدى غياب الحكم الرسمي الفعال في العديد من المناطق إلى إيجاد أرضية خصبة لجهات فاعلة غير رسمية لتفرض سلطتها حتى على المجالس المحلية.

من جانب آخر فُيدت قدرة المجالس على الإدارة الذاتية والمناورة في مناطق سيطرة الحوثيين نظراً لتبني الحوثيين وتطبيقهم لمركزية السلطة وبالتالي العمليات المحلية كتقديم المنح والمساعدات الإنسانية صارت تدار مركزياً من قبل الحوثيين، وبإشراف عناصر حوثية عن كثب على أنشطة المجالس المحلية.

وبالرغم من أن التدخلات في عمل المجالس أكثر تكرراً في مناطق سيطرة الحوثيين، تواجه تلك المجالس تدخلات في باقي المناطق. ففي عدن وهي نموذج واضح لذلك تكون المجالس المحلية أكثر عرضة لتدخلات القوى المتنافسة التي تخوض دورات من الصراع على السلطة بين كيانات جنوبية ذات نزعة انفصالية وبين الحكومة المعترف بها دولياً.

وبأخذ الدور الجوهري الذي كانت تلعبه المجالس المحلية في توفير الخدمات العامة، تثير قدرتها المحدودة حالياً قلقاً بالغاً وسط تصاعد الاقتتال وتفاقم الأزمة الاقتصادية والإنسانية في اليمن.

وبالرغم من ضعف أداء غالبية المجالس المحلية اليمنية حالياً، إلا أنها تظل أداة مهمة للمجتمعات التي تمثلها، خاصة فيما يتعلق بتنسيق عمليات الإغاثة مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. وفي كل مراحل الصراع، كانت المجالس منخرطة

بشكل مباشر في تخفيف التوتر وتسوية النزاعات، مستفيدة من معرفتها العميقة بالديناميكيات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقبلية المحلية المعقدة لتنسيق وقف إطلاق النار وتبادل الأسرى والمرور الآمن للسلع الأساسية والمساعدات الإنسانية عبر الخطوط الأمامية.

وبغض النظر عن المسار العسكري، من الضروري ألا يعمل اللاعبون (المحليون والإقليميون والدوليون) على منع انهيار السلطة المحلية فحسب، بل عليهم أن يرتبوا مسبقاً لدعم القدرات الاستيعابية للمجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد الحرب.

قبيل تصاعد الصراع الحالي، أيدت عدة أحزاب بناء نموذج لامركزي للحكم في اليمن، وكما جرى في مؤتمر الحوار الوطني على سبيل المثال، أدى الصراع من غير إدراك إلى تحريك سلسلة من عمليات اللامركزية والأقلمة، فبينما يتجزأ اليمن أكثر فأكثر، توضع المصالح والمطالب المحلية فوق كل اعتبار، ووسط غياب السلطة المحلية، برزت نماذج فعالة من الحكم المحلي، لاسيما في محافظتي مأرب وحضرموت. سيتوجب رسم نظام حكم جديد في مرحلة من المراحل لعكس الواقع الحالي على الأرض. والمجالس المحلية هي ضمن المؤسسات الأفضل تجهيزاً وبناءً لدعم الانتقال من نظام الدولة المركزية الحالي إلى نموذج جديد.

توصيات هامة:

- على الجهات المعنية الإقليمية والدولية تنسيق الجهود لإعادة البنك المركزي اليمني كياناً وطنياً موحداً يعمل بكامل طاقته ويستطيع تسهيل دفع رواتب القطاع العام والتكاليف التشغيلية للمجالس المحلية بغض النظر عن موقعها الجغرافي ونطاق السيطرة الذي تقع فيه.
- على المجتمع الدولي اتخاذ تدابير بناءة لوضع آلية تنسيق بين الأطراف المتحاربة تسمح بجمع إيرادات الدولة - مثل الضرائب والجمارك - على الصعيد الوطني، وذلك لإعادة إطلاق الخدمات العامة في جميع المجالات.
- على الحكومة اليمنية أن تخصص موازنة إضافية للمجالس المحلية، وينبغي استخدام الصندوق الاجتماعي للتنمية كمؤسسة وسيطة لتوجيه الإيرادات المخصصة إلى السلطات المحلية والاشتراك في تنفيذ المشاريع المرتبطة بتوفير الخدمات العامة.
- على المانحين الدوليين والمنظمات الدولية إشراك المجالس المحلية كلاعب أساسي في إيصال الدعم المادي للمكونات المحلية الأخرى، وتقوية مكانتهم من خلال التواصل معهم، سيؤدي ذلك إلى تعميق فهم هذه المجالس للسياق المحلي وزيادة شرعيتها وتخفيف المجتمعات المحلية على التوحد في ظل سلطة سياسية واحدة. ويتوجب أن يشمل الدعم المالي آلية مراقبة عن بعد لتجنب الاستخدام الخاطئ للموارد.
- على الحكومة اليمنية إصدار تعليمات تنظيمية مؤقتة لنقل المسؤوليات بشكل رسمي إلى مستوى المحافظة والمديرية، من ذلك مثلاً:
 - السماح للمجالس المحلية بالوصول إلى موارد مستدامة وتطويرها على المستوى المحلي وإنفاق الإيرادات المرتبطة بها على احتياجاتها.
 - تخصيص حصة من الموارد السيادية لكل محافظة على أساس معايير مالية شفافة.

- ضمان حصول المجالس المحلية على صلاحيات إدارية كافية للإشراف على تقديم الخدمات، والحماية الفعالة، وردد شبكات المحسوبية المحلية.
- السماح للمجالس المحلية بتسمية القادة في المناصب الرسمية في دوائر الأمن المحلية والإشراف على حسن أداء هذه الوحدات.
- منح السلطات المحلية صلاحية العمل مع الجهات المانحة الدولية لتلبية الاحتياجات الإنسانية والإنمائية على المستوى المحلي.
- على اللاعبين الدوليين دعم برامج بناء القدرات المحلية لتمكين القضاء المحلي وزيادة احترافية الأجهزة الأمنية المحلية.
- على دول الإقليم الامتناع عن التدخل في أنشطة السلطة القضائية والأمنية المحلية، وعن إنشاء كيانات منافسة موازية من شأنها أن تقوض شرعية الدولة.
- على جميع اللاعبين تشجيع أشكال الحكم المحلي الشامل للجميع والتصاعدي من القاعدة إلى القمة للحد من جاذبية الجهات غير الحكومية كبديل للدولة الرسمية.
- أخيراً ينبغي إجراء تقييم شامل للجماعات والأفراد الذين لهم سلطة فعلية على مستوىي المحافظة والمديرية - بما في ذلك تقييم قاعدة الدعم المحلي لهم وقدرتهم على تقديم الخدمات العامة - لوضع استراتيجيات مستنيرة لاستعادة وظائف الدولة بعد انتهاء النزاع.

مقدمة

تعرض الورقة البحثية بشكل واسع الخلفية التاريخية والجغرافية لتطور المجالس المحلية، بما في ذلك التحديات التي كانت ولا تزال تواجهها.

بغية استيعاب سياق لامركزية السلطة في اليمن، خصص القسم الأول من هذه الورقة للتجارب والمفاهيم المتعلقة باللامركزية والحكم المحلي، لا سيما فيما يتعلق بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ستستعرض أيضاً دراسات حالة للحكم المحلي في بلدين يصلحان للمقارنة مع اليمن هما إثيوبيا وسوريا. على اعتبار أن إثيوبيا تشبه اليمن في محاولاتها السابقة لتطوير حكم محلي بعد نزاع طويل الأمد، وأما سوريا فتتطوي تجربتها على دروس يمكن استخلاصها من طبيعة ومدى تطور الحكم المحلي مع تكشف الحرب الأهلية العنيفة الجارية فيها. يقدم كلا البلدين بعض مؤشرات التحديات والحلول المحتملة لليمن.

في القسم الثاني سيتم تقديم إطار تاريخي للتحليل، مع دراسة جهود نزع مركزية الدولة في اليمن، مثل استحداث قانون السلطة المحلية عام 2000 والذي أدى إلى انتخاب المجالس المحلية بعدها. ومنذ بداياتها، أصبحت هذه المجالس من أهم مؤسسات الحكم في اليمن، وكما سيتضح بعد ذلك، فإن الرئيس آنذاك علي عبد الله صالح والحكومة المركزية في صنعاء لم يقدموا سوى قانون السلطة المحلية وبعض السياسات اللاحقة، كالاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي عام 2008، وذلك لتهدئة المعارضة المتزايدة لتركز السلطة في العاصمة صنعاء خاصة في أعقاب صعود جماعة أنصار الله (الحوثيين) في الشمال والحراك الجنوبي في الجنوب.

بعد ذلك سيتم استعراض تداعيات الاحتجاجات المناوئة لصالح عام 2011، وما تلاها من فترة انتقالية مع تنحي صالح في شباط / فبراير 2012 بعد 33 عاماً من الرئاسة، والتي سعت لتمهيد السبيل لإقامة نظام سياسي جديد. لعل المناقشات التي جرت حول إعادة بناء الدولة وتركيب نظام حكم جديد خلال مؤتمر الحوار الوطني - وهو أحد أهم مكونات الانتقال السياسي. في هذا السياق ولما له من أهمية قد يكون الكشف عن خريطة فيدرالية مثيرة للجدل من قبل خليفة صالح، الرئيس عبد ربه منصور هادي، في شباط / فبراير 2014 - بعد شهر من اختتام مؤتمر الحوار الوطني في يناير / كانون الثاني، قد شكلت تلك الخريطة الفيدرالية إحدى أهم بؤر التوتر التي استدعت التوسع العسكري للحوثيين عام 2014، حيث زحفت الجماعة المسلحة من صنعاء باتجاه صنعاء قبل أن تدخلها في سبتمبر / أيلول من العام نفسه.

في آذار / مارس 2015، اتخذ النزاع الداخلي في اليمن بعداً إقليمياً مع تدخل التحالف الذي تقوده السعودية لدعم الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً برئاسة هادي. مرت أكثر من ثلاث سنوات منذ ذلك الحين، وقع فيها اليمن في حالة جمود سياسي وعسكري مع تعثر جهود بناء السلام.

لأغراض هذه الورقة البحثية، قام الباحثان بتحديد أثر النزاع الدائر على الحكم المحلي، ليتناولوا: صعود الأطراف غير الحكومية لملء الفراغ الأمني في العديد من المناطق؛ انهيار الاقتصاد اليمني، وكيف عرقل قدرة المجالس المحلية على العمل، ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسية والمساعدة على منع تفشي الأزمة الإنسانية في اليمن؛ وتشرذم البلد، مع اندفاع كل من محافظتي مأرب وحضرموت إلى البحث عن

مزيد من الاستقلالية في إدارة مواردها وتحديد سياساتها المحلية. بالرغم من القلق المرتبط بالصراع المتفاقم، يعطي كثير من اليمنيين أهمية كبيرة للمجريات واللاعبين والديناميكيات المحلية أيضاً.

كما ستبين هذه الورقة أنه بينما أثر النزاع بشكل كبير على الحكم المحلي في جميع أنحاء اليمن - وخاصة في المناطق التي كانت خاضعة لسيطرة تحالف الحوثيين-صالح ثم لسيطرة الحوثيين بمفردهم حالياً - مثلت محافظة مأرب استثناءً لذلك التأثير. بهدوء، أصبحت محافظة مأرب الخاضعة اسمياً لسيطرة الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً قصة نجاح ونموذجاً للحكم المحلي في اليمن. وعلى الرغم من عدم نجاحها بشكل تام من النزاع، إلا أن مأرب تحولت إلى واحدة من أكثر محافظات اليمن استقراراً نتيجة تكثيف الجهود الأمنية وازدهار الاقتصاد المحلي، فالخدمات الأساسية في مأرب لا تقدم فحسب، بل يجري حالياً تنفيذ مشاريع محلية لتطوير الهياكل الأساسية لها.

بغض النظر عن التكهانات بشأن المستقبل في ظل تمادي النزاع، فمن الضروري أن تسعى الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والدولية إلى منع انهيار هياكل الحكم المحلي، بل والتخطيط المسبق لتعزيز إمكانات وأدوار المجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد النزاع.

بدعم من فريق البحث التابع لمركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، أعد الباحثان هذه الورقة بين يوليو / تموز من عام 2017 ومارس / آذار من عام 2018، مستخدمين مصادر أولية وثانوية. وقد تم الحصول على البيانات الأولية من المقابلات التي أجريت مع قادة المجالس والمجتمعات المحلية، فضلاً عن العديد من الخبراء. كما عقد لقاءً في العاصمة الأردنية عمان بين 1 و3 أكتوبر / تشرين الأول 2017، اجتمع فيه الباحثان مع العديد من أصحاب المصلحة الرئيسيين لتسجيل ملاحظاتهم على نتائج وهيكل البحث الأولي، للمساعدة في إخراجه بصورة أفضل.

كما أجرى الباحثان استعراضاً شاملاً لمصادر المعلومات الثانوية المفتوحة، بما في ذلك المنشورات السابقة التي ركزت على موضوعات مثل: الإطار التشريعي والمؤسسي للمجالس المحلية في اليمن؛ التحديات ذات الصلة التي واجهتها المجالس المحلية قبل وأثناء وبعد 2011؛ وأخيراً مؤتمر الحوار الوطني - مع التركيز بشكل خاص على المناقشات التي جرت خلال المؤتمر حول اقتراح استحداث نموذج فيدرالي لحكم اليمن. لا يتضمن نطاق البحث هنا إجراء مسح ميداني يشمل المجالس المحلية المختلفة عبر اليمن نظراً لظروف خارجة عن تحكم الباحثين، فساحات الحرب المنتشرة في اليمن من القدرة على إجراء هكذا مسح.

ربما كان من الأفضل لصانعي السياسات المحليين والدوليين كانوا إجراء بحث تتبعي يرسم خارطة الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية، لأن مثل هذا البحث سيسلط الضوء على مدى انخراط المجالس المحلية وتأثير اللاعبين المحليين والمصالح/المطالب المحلية الأساسية.

مراجعة الأدبيات

مفاهيم الحكم المحلي والتنمية المحلية

كثيراً ما ينظر إلى الحكم المحلي القوي على أنه مرادف للديمقراطيات الشاملة وتوفير الخدمات الفعال وآليات المساءلة القوية.^[1] وهناك افتراض مفاده أنه كلما زادت الصلاحيات التي يتمتع بها المواطنون، زاد احتمال تقديم الخدمات بطريقة أكثر فعالية. ضمن هذه النظرة، تشجع اللامركزية والحكم المحلي السياسيين المحليين على الانخراط أكثر مع مجتمعاتهم المحلية.^[2] ونتيجة لذلك، يصبح الساسة المحليون أكثر عرضة للمساءلة إذا ما فشلوا في تقديم الخدمات أو التصرف بناء على تعهدات سابقة. كثيراً ما ينظر إلى الأشكال الفعالة للحكم المحلي اللامركزي كوسيلة ليس فقط لصون وضع جماعات الأقليات وفئات السكان المعرضة لفقدان تمثيلها على الصعيد الوطني، بل لتحسينها أيضاً.^[3] بعض الدراسات تجادل بأن الحكم المحلي القوي يفضي إلى بيئة تتميز "بالمرونة والإبداع والابتكار".^[4]

وبحسب نيل برينر، فإن ديناميكيات السلطة المحلية والنزاع السياسي عاملان رئيسيان يحددان مدى توزيع سلطة صنع القرار من المركز إلى الأطراف.^[5] وترتبط جهود اللامركزية، أو من حيث الحضور أو الغياب، بشكل جوهري بمدى توزع سلطة صنع القرار، ومن هنا تشكل هذه الجهود دائماً حافزاً للتنافس والمقاومة.^[6]

من جهته يرى رازين أن هناك خمسة أبعاد تحدد تنظيم الحكم المحلي: الأقاليمية (التجزؤ مقابل التوحيد)؛ المسؤوليات الوظيفية (اللامركزية مقابل المركزية)؛ الاستقلال الذاتي السياسي (مدى سيطرة الحكومة المركزية)؛ الاستقلال الذاتي المالي (مدى الدخل المحلي المنتج ذاتياً مقابل عطايا الحكومة المركزية)؛ والسياسة الانتخابية (التمثيل الديمقراطي).^[7] ومن هذا الإطار، حدد رازين أربعة نماذج للحكومات المحلية: (1) النموذج الأمريكي، حيث تتمتع الحكومات المحلية بالاستقلال المالي والسياسي؛ (2) النموذج الغربي لدولة الرفاه، حيث يتمتع الحكم المحلي باستقلال سياسي أقل لكن بأدوار أكبر؛ (3) النموذج المركزي في العالم النامي حيث يستوطن الفساد؛ وأخيراً (4) النموذج اللامركزي في العالم النامي، حيث غالباً ما تكون اللامركزية من منتجات الاستعمار وتستخدم أحياناً كغطاء للسيطرة المركزية للدولة.^[8]

[1] Pranab Bardhan, "Decentralization of Governance and Development," *Journal of Economic Perspectives* 16, no. 4 (Fall 2002): 185-205, doi: 10.1257/089533002320951037; Michiel S. De Vries, "The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries," *European Journal of Political Research* (October 2000): 193-224, doi: 10.1023/A:1007149327245.

[2] Bardhan, "Decentralization of Governance and Development;" De Vries, "Rise and Fall of Decentralization.

[3] Mona Harb and Sami Attallah, *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World* (Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015), https://www.lcps-lebanon.org/publications/1446627069-1443012809-decentralisation_latin_web.pdf (accessed May 23, 2018).

[4] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*; Omar Hallaj, "Yemen: Between Tides of Unity and Tribal Approval" in *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, ed. Mona Harb and Sami Attallah (Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015), https://www.lcps-lebanon.org/publications/1446627069-1443012809-decentralisation_latin_web.pdf (accessed May 23, 2018).

[5] Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union," *Urban Studies* 36, no. 3 (1999): 431-451, doi: 10.1080/0042098993466.

[6] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[7] Eran Razin, "The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities—A Comparative Perspective," *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, no. 1 (February 2000): 17-31, doi: 10.1068/c9865.

[8] Razin, "Impact of Local Government Organization."

الحكم المحلي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

من أعلى إلى أسفل، الحكم الاستبدادي

وبالنسبة للعديد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كانت الأشكال المبكرة للحكم المحلي واللامركزية نتاجاً للاستعمار، حيث سعت السلطات الاستعمارية إلى تسليم السلطة إلى القوى المحلية عند الضرورة لاستمالتها والسيطرة عليها.^[9] في فترة ما بعد الاستعمار، قام الحكام المستبدون الجدد في المنطقة بوضع وتنفيذ سياسات الرعاية الاجتماعية في محاولة لزيادة شرعيتهم المحلية.^[10] لكن في وقت لاحق، خلال التسعينات، ازدادت التحديات الاجتماعية والاقتصادية على مستوى المنطقة وأصبحت سياسات الرعاية الاجتماعية المفيدة للحكام أقل جاذبية بمرور الوقت، ما دفع بالعديد منهم للميل نحو إصلاحات نيوليبرالية عززت فعلياً ثروتهم وسطوتهم على حساب الطبقات الدنيا من المجتمع.^[11]

في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أيضاً كان هناك اتجاه نحو إصلاحات حكومية محلية لزيادة مستويات النزاهة والفساد. في ظل غياب وجود ضوابط وتوازنات صارمة كما هو حال البلدان التي تتمتع بآليات مساءلة قوية، فقد استفادت النخب المحلية أكثر من المواطنين المحليين نتيجة نزع مركزية السلطة.^[12] كما أخفقت إصلاحات اللامركزية بصورة منتظمة في خدمة المجتمعات المحرومة وعمليات التنمية.

يتطلب إنشاء نظام فعال للحكم المحلي التزاماً وإرادة سياسية طويلة الأجل. ويجب أن يكون صانعو القرار في الحكومة المركزية منفتحين على تيسير تقوية القادة المحليين وغير ذلك من أشكال بناء القدرات المحلية، كتدريب وتطوير موظفي الحكومة المحلية.^[13]

منظور المانحين الدوليين

تميل الوكالات الإنمائية الدولية العاملة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى هذه الدرجة أو تلك لتمكين الحكومة المحلية باعتبارها حصناً حيويًا ضد السلطوية والفساد وانعدام الشفافية. وكثيراً ما تصور هذه الوكالات اللامركزية باعتبارها وسيلة لتعزيز الشمولية السياسية والمدنية وكذلك المساءلة الديمقراطية.^[14]

ترتبط أهمية اللامركزية في الخطاب الحالي المتعلق بإصلاح الحكم المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى حد كبير بأولويات الوكالات الإنمائية والجهات المانحة الدولية. وبسبب الضغوط التي تمارسها الجهات الفاعلة الدولية، قامت حكومات مختلفة في المنطقة بتنفيذ إصلاحات حوكمة محلية كانت في بعض الأحيان مستعجلة وقليلة الفعالية وفشلت في النهاية في استيعاب الديناميكيات والتعقيدات المحلية. ويحمل كل من وكالات التنمية الدولية والجهات المانحة المسؤولية في بعض الأحيان

[9] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[10] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[11] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[12] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*; Simon RJ. Batterbury and Jude L. Fernando, "Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction," *World Development* 34, no. 11 (2006): 1851-1863, doi: 10.1016/j.worlddev.2005.11.019.

[13] Paul Smoke, "Overview of the Asia Decentralization Case Studies," *Capacity4Dev.eu*, last modified November 2015, <https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/overview-asia-decentralization-case-studies-full-study> (accessed May 23, 2018).

[14] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

عن عدم استيعاب كيفية انتقاء حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للإصلاحات الحكومية المحلية الموالية والتجميلية لإضفاء طبقة ظاهرية من التقدم. تؤدي هذه الإصلاحات في بعض الأحيان إلى نتائج متناقضة مع النوايا المعلنة، حيث يتم تنفيذ إصلاحات الحوكمة المحلية بطريقة تعزز هيمنة السلطات المركزية أو النخب المحلية أو كليهما.^[15]

هناك تصور لدى وكالات التنمية الدولية والجهات المانحة الدولية أن من شأن حكم محلي قوي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن يساعد في معالجة حالة عدم الاستقرار. من هذا المنظور، فإن العملية السياسية أكثر شمولاً وخضوعاً للمساءلة ستعزز شرعية الدولة وبالتالي تصنع حالة الاستقرار السياسي. إلا أن دول المنطقة الأكثر اضطراباً، كاليمن، تشكل تحدياً كبيراً لبرامج الحوكمة المحلية.^[16]

بصرف النظر عن اندلاع النزاع بشكل دوري، شهدت وكالات التنمية الدولية تحديات في البلدان غير المستقرة، بما في ذلك: بطء تنفيذ الإصلاحات؛ وتركيز الجهات المانحة الدولية على الجوانب التقنية للامركزية دون فهم مناسب للاعتبارات السياسية الأوسع نطاقاً؛ والحصول على تأييد المواطنين المحليين؛ وأخيراً التعامل مع ضعف آليات المساءلة.^[17]

تجارب مقارنة للحوكمة المحلية في ظل تمادي العنف

لأغراض هذه الدراسة، تم اختيار إثيوبيا وسوريا كدراسات حالة للأسباب التالية:

إثيوبيا اختيرت لدراسة تجربتها في مجال اللامركزية في أعقاب فترة نزاع مكثف وطويل الأمد تسبب في تشرذم اجتماعي وإثني وسياسي، يشابه ما تمر به اليمن، وسوريا اختيرت بسبب بعض أوجه التشابه بينها وبين اليمن من حيث نظام الحكم. وقد عاش كلا البلدين في ظل أنظمة سياسية استبدادية قديمة وضعيفة هيكلية. وعلاوة على ذلك، يشترك النزاعان السوري واليمني في عدة جوانب تتعلق بطبيعة النزاع الجاري في كل منهما. وكما أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بكل من سوريا واليمن، "الجدور الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية والنزاعات الداخلية العميقة كانت متشابهة مع ديناميكيات إقليمية / عالمية أوسع نطاقاً كانت سيطرة كل من البلدين عليها محدودة للغاية".^[18]

[15] Mostafa Jari, "Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change?" *Journal of Economic and Social Research* 12, no. 1 (2010): 9-32, <http://hdl.handle.net/1814/15263> (accessed May 23, 2018).

[16] Heba El-Kholy and Necla Tschirgi, *Rethinking the Approaches to Local Governance Programming in Conflict Affected Countries in the Arab Region* (New York: UNDP, 2010).

[17] El-Kholy and Tschirgi, *Rethinking the Approaches to Local Governance*.

[18] El-Kholy and Tschirgi, *Rethinking the Approaches to Local Governance*.

إثيوبيا: لامركزية مستهدفة من أعلى إلى أسفل^[19]

قادت الجبهة الثورية الديمقراطية الشعبية الإثيوبية عام 1991 تحول إثيوبيا من نظام عسكري يحكمه نظام منغستو هيلامريم مركزيًا، إلى دولة مدنية مبنية على مبدأ اللامركزية. يعتبر كثيرون أن الجبهة الثورية هي الطرف الأهم في التوجه نحو وضع دستور البلاد الذي تم التصديق عليه عام 1995، مما وضع مخططاً لنقل السلطات السياسية والمالية والإدارية إلى مختلف الحكومات والأقاليم الإثنية والإقليمية، والتي يشار إليها محلياً باسم "المقاطعات" (أو ويريدا). وقد أعطيت للحكومات والمقاطعات الإقليمية صلاحيات تحسين الحوكمة الديمقراطية وتوفير الخدمات العامة وتعزيز الاستقرار السياسي.

يستند النموذج الفيدرالي في إثيوبيا إلى تسع ولايات إقليمية إثنية - بالإضافة لمجلس مدينة أديس أبابا ومجلس مدينة ديرة داوا - والتي تقسم فرعياً إلى مناطق. وهي في بعض الأقاليم غير مكتفية ذاتياً تماماً، بل تعمل كوسيط بين المناطق والمقاطعات لتخفيف الأعباء الإدارية والإنمائية، فضلاً عن توفير الدعم التقني للحكومات الإقليمية.

المستوى الأدنى من مستوى المقاطعة في إثيوبيا هو مستوى الأحياء المحلية (يشار إليها محلياً باسم كيبيلي). لكل حي محلي مجلس منتخب، ولجنة تنفيذية، ومحكمة مجتمعية. وللنظام الفيدرالي الحالي في إثيوبيا خمسة مستويات: الفيدرالية والإقليم والمنطقة والمقاطعة والحي.

ويؤكد الدستور الإثيوبي بوضوح على ضرورة تمكين مستويات الحكومة الدنيا من إتاحة المجال للمزيد من مشاركة السكان المحليين، وتخضع المستويات دون الوطنية للمساءلة أمام كل من المجتمعات المحلية والمستويات العليا للحكومة.

تتراوح اللامركزية الإثيوبية بين المسؤولين الأقوياء والمنتخبين في مجالس القرى وصولاً إلى أعلى الكيانات الحكومية. وهناك نقل عمودي للمسؤوليات والموارد من جانب الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية. ويوجد في كل مستوى من مستويات الحكومة ثلاثة فروع: المجلس، واللجنة التنفيذية، والسلطة القضائية. ولإطلاق إطار اللامركزية، بدأت الجبهة الثورية بنقل السلطة إلى الولايات الإقليمية وإدارتي مدينتي أديس أبابا وديرة داوا.

بغية تعزيز نموذجهما الفيدرالي الذي كان وليداً آنذاك، جرت الانتخابات على مستوى الأقاليم ومستوى المقاطعات خلال العام 1992. كما أجريت انتخابات عامة في عامي 1995 و2000 رغم مقاطعة أحزاب المعارضة الرئيسية لها في المرتين.^[20] كذلك خصصت أموال لدعم التعليم والرعاية الصحية والزراعة محلياً. وقد حولت الحكومة المركزية جزءاً كبيراً من الموازنة الوطنية إلى الحكومات الإقليمية في عام 1992 ثم إلى المقاطعات في عام 2001.^[21] ومن المقدر أن حوالي 40% من الموازنة الحكومية خصصت لتمويل الأقاليم بعد 2001.^[22]

أدى كل من برنامج اللامركزية على مستوى المقاطعات للفترة 2002-2003 وبرنامج الإدارة المدنية إلى تحول ملحوظ في نقل سلطة اتخاذ القرار من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية، فقد استحدثت إصلاحات مالية وأيضاً برامج لتطوير القدرات

[19] Jin-Sang Lee, "The Process of Decentralization in Ethiopia since 1991: Issues on Improving Efficiency," *Korea Review of International Studies* 16, no. 1 (2013): 3-16, <https://gis.korea.ac.kr/wp-content/uploads/2015/06/16-1-01-Jinsang-Lee.pdf> (accessed May 23, 2018).

[20] Aberra Tesfay, "The Extent and Impacts of Decentralization Reforms in Ethiopia" (doctoral dissertation, Boston University, 2015), <https://hdl.handle.net/2144/15718> (accessed May 23, 2018).

[21] Lee, "The Process of Decentralization in Ethiopia."

[22] Lee, "The Process of Decentralization in Ethiopia."

والتعديلات المؤسسية، كما عزز البرنامج الوطني لبناء القدرات إنشاء وزارة بناء القدرات التي تولت عدة مهام، أحدها مراقبة البرامج الفرعية لبناء القدرات. وبالإضافة إلى ذلك، أنشئت كيانات مماثلة لبناء القدرات على مستوى الحكومات الإقليمية.

وساعد العديد من المانحين والوكالات الدولية في تمويل هذه البرامج، كما دعموا بوجه عام مبادرات المجتمع المدني في إثيوبيا. وعلى الرغم من تطور الحكم المحلي في إثيوبيا، كانت هناك بعض التحديات على مستوى الحكومة المحلية نتيجة النموذج الفيدرالي المنفذ. وقد أدى الهيكل السياسي التنازلي الهرمي (من الأعلى إلى الأسفل) إلى تقييد وظائف المقاطعات، نظراً لبقاء السلطة في يد الحكومات الوطنية والإقليمية والمتأثرة بشدة بنفوذ وهيمنة الحزب الحاكم.

سوريا: حوكمة بلا حكومة

في سوريا، أدت الاضطرابات السياسية والحرب الأهلية التي بدأت عام 2011 إلى تعزيز الحكم المحلي. كما أدى تدخل الأطراف الخارجية للتحفيز على إنشاء مئات المجالس الإدارية المحلية في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. يمكن أن تعزى أصول المجالس الإدارية المحلية إلى الجهود التي بذلها الشباب لتنظيم الاجتماعات في الأحياء والبلدات في جميع أنحاء البلاد عام 2011، والتي تطورت إلى أنماط من الحكم المحلي من القاعدة إلى القمة.

عام 2012، تم تأسيس أول مجلس محلي في حلب والزبداني. وفي وقت لاحق من ذلك العام، استضافت تركيا وقطر اجتماعات بحثت إمكانية إنشاء مجالس محلية في جميع المناطق التي تسيطر عليها المعارضة.^[23] شارك في هذه الاجتماعات ممثلون من المحافظات والمدن التي تسيطر عليها المعارضة.

أنشأت مجالس المحافظات التي تأسست آنذاك إدارات منفصلة بمستويات مختلفة من الاستقلال والقدرة على سد الفراغ الذي خلفه غياب الدولة. قدمت مجالس المحافظات خدمات مدنية وقانونية وطبية وإغاثية لفقراء المجتمعات المحلية. ومع ذلك، عملت هذه المجالس بالتنافس مع الميليشيات المسلحة التي سعت لحشد تأييد المدنيين في المناطق التي سيطرت عليها من خلال إنشاء هياكل حوكمة موازية وآليات تقديم خدمات خاصة بها.^[24] تم تحديد اختيار عضوية مجالس الإدارة المحلية بطريقة غير رسمية من قبل ما يسمى لجان الشرف، والتي تألفت في الغالب من وجهاء محليين. حظيت النساء والأقليات الدينية بتمثيل ضعيف في هذه المجالس.

سعت الجهات المانحة الدولية، بما فيها الدول الغربية، إلى التصدي لواقع سوء تجهيز السلطات المحلية في سوريا منذ إنشائها، بالإضافة لافتقارها إلى الموارد المالية الكافية. حصلت المجالس المحلية على دعم خارجي لمساعدتها على تقديم الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء، فضلاً عن خدمات الرعاية الصحية والتعليم لمئات الآلاف من السوريين.

قدم المانحون الدوليون مساعدة تقنية لهذه السلطات المحلية للمساعدة في تطوير هياكل الحكم المحلي، غير أن المجالس المحلية في سوريا ما زالت تفتقر إلى الأموال، وقد لجأت إلى بعض التبرعات النادرة من مواطنين أثرياء أو من مغتربين لهم روابط مع

[23] Ghias Aljundi, "Local Governance inside Syria: Challenges, Opportunities and Recommendations," *Institute for War and Peace Reporting*, last modified March 2014, <https://iwpr.net/what-we-do/printed-materials/local-governance-inside-syria> (accessed May 23, 2018).

[24] Aljundi, "Local Governance inside Syria."

المناطق التي يقع فيها هذا المجلس المحلي أو ذلك. من المرجح أن يكون لهذا النوع من التمويل تأثير على كيفية عمل المجلس، وبالتالي نزع درجة معينة من الاستقلالية. وبصرف النظر عن مجالس الإدارة المحلية في سوريا، هناك أيضاً فئات من المجتمع المدني ومحاكم شرعية ومجموعات مسلحة وأخرى متطرفة وأمراء حرب وغير ذلك من الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية التي دعمت مختلف الفاعلين المحليين، وكلها أدت لإنشاء هياكل أخرى من الحكم المحلي في سوريا.^[25] وبالإضافة لذلك، أدى غياب الاستراتيجية المنسقة جيداً من جانب المانحين، بالإضافة لتشرذم المجتمع السوري نتيجة للنزاع، ووجود أجنحة متعددة من قبل الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية على أرض الواقع في سوريا، إلى عرقلة تطوير أي هياكل حوكمة شاملة في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة.

الدروس المستفادة

يمكن تعلم عدد من الدروس من تجربتي إثيوبيا وسوريا بما يساعد على التفكير في أفضل السبل لتعزيز الحكم المحلي في اليمن. تشمل أبرز الدروس التي استنبطها الباحثان ما يلي:

- يبرهن التطور المتباين للحكم المحلي في إثيوبيا وسوريا على الحاجة إلى إطار واضح وشامل لتحقيق اللامركزية يراعي الحقائق المعقدة على أرض الواقع. كما يبدو أنه ينبغي تطبيق اللامركزية السياسية والإدارية والمالية بنفس الوقت.
- تشير تجربة إثيوبيا إلى أنه يمكن توسيع نطاق تقديم خدمات مستدامة وفعالة على المستوى المحلي بما يتجاوز بناء القدرات المؤسسية والتنظيمية والبشرية. ومن الأمور الحاسمة أيضاً وجود آلية مالية وتوزيع واضح وملائم للأدوار والمسؤوليات.
- يسلط المثال الإثيوبي الضوء على أهمية تحديد الأولويات الرئيسية عند انتهاء فترة طويلة من النزاع، بما في ذلك الحاجة إلى توفير الموارد الكافية، والحكم الرشيد، وإشراك المجتمعات المحلية في عملية صنع القرار للمساعدة في زيادة شرعية الدولة.
- يؤكد المثال الإثيوبي أيضاً على أهمية فهم السياق السياسي للحكم المحلي عند تنفيذ استراتيجية اللامركزية؛ ففي أعقاب نزاع طويل الأمد، تجد العديد من الدول نفسها تتعامل مع مؤسسات رسمية هشة مقابل مؤسسات غير رسمية قوية للغاية.
- يوضح المثال الإثيوبي أنه في حالة نقص القدرات المؤسسية والموارد الكافية لاستيعاب متطلبات اللامركزية، فإن النهج الأفضل هو البدء بصياغة دستور قصير الأجل لحكم الدولة، وفي الوقت نفسه بناء القدرات المؤسسية وإنشاء نموذج فيدرالي قابل للاستمرار.
- يظهر المثال السوري أهمية النموذج المجتمعي للحكم المحلي في ظل غياب الدولة الرسمية بهدف تلبية احتياجات الناس وتخفيف المعاناة الإنسانية.
- يعتبر المثال السوري التعبير الأمثل على ما يمكن أن ينتج عنه الدعم الخارجي غير الكافي والمنسق بشكل سيء لمجالس الحكم المحلي من تنافس مع منظمات غير حكومية أفضل تمويلاً. يمكن أن يؤدي هذا النهج الفوضوي إلى تقوية المفسدين وتقويض العمل من أجل نموذج حوكمة محلية شاملة تعتمد على مشاركة المجتمع المحلي.

[25] Rana Khalaf, "Governance without Government in Syria: Civil Society and State Building during Conflict," *Syria Studies* 7, no. 3 (2015), <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1176/911> (accessed May 23, 2018).

تاريخ اللامركزية في اليمن

الوحدة وتوطيد صالح للسلطة

في 22 مايو / أيار 1990، تأسست الجمهورية اليمنية بتوحيد شمال وجنوب اليمن، وفقاً لاتفاق تم التوصل إليه بين رئيس "الجمهورية العربية اليمنية" علي عبد الله صالح ورئيس "جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية" علي سالم البيض. أصبح صالح رئيساً للجمهورية اليمنية والبيض نائباً له.^[26] عام 1991 تم التصويت على دستور اليمن الموحد، شمل الدستور إشارة محدودة إلى اللامركزية، حيث كان الهدف المعلن توزيع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية والمالية من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية.^[27] ثم توقفت خطط اللامركزية المبينة في الدستور، ويرجع ذلك جزئياً إلى تدهور العلاقات بين صالح والبيض منذ 1991 فصاعداً. وقد اشتد هذا التدهور في الفترة التي سبقت حرب صيف عام 1994، والتي حسمت فيها القوى التي قادها صالح الحرب لصالحها، وبالتالي أنهت محاولات البيض لتشكيل دولة جنوبية مستقلة من جديد والتي أعلنها في خضم القتال.

بعد خروج صالح وحلفائه منتصرين من تلك الحرب، اشتدت مركزية السلطة في صنعاء وفي أيدي صالح ومحظييه ممن انخرطوا في شبكاته المحسوبية الشخصية. شملت هذه الشبكة الجهازين العسكري والأمني القائمين على أساس الولاء العائلي/القبلي وإعادة توزيع الربوع النفطية، والتي تم توجيه بعضها من خلال حزب صالح (المؤتمر الشعبي العام).

كل من لم يرده صالح، أو ببساطة لم يتمكن من استمالاته، كان يتم إما تجاهله أو تهميشه. ومن جهة أخرى، كان صالح يحرص على تهميش كل جماعة أو شخص سبق استمالاته ثم أصبح شديد القوة. من هنا كان خيار صالح إبقاء السيطرة على مقدار القوة والنفوذ وسلطة اتخاذ القرار التي تحصل عليها كل جماعة يختارها هو من بين الجهات الفاعلة، وذلك بقدر ما تظل موالية له أو من باب منع أي شخص أو جماعة من امتلاك قوة أكبر من اللازم.^[28]

وعلى الرغم من أسلوب صالح المفضل في الحكم، استمر الضغط السياسي لتحقيق اللامركزية في السلطة بعد حرب عام 1994، ولا سيما في جنوب اليمن. فقد ازدادت التطلعات الجنوبية الخفية نحو مزيد من الحكم الذاتي بعد تنفيذ قانون جديد عام 1998 أعاد تقسيم البلد إلى مقاطعات - يشار إليها محلياً باسم المحافظات - ثم قسمت كل محافظة إلى مديريات.^[29] وعلى الرغم من أن القانون أعاد تشكيل إدارة الحكومة المركزية والمحلية من الناحية التقنية، إلا أن الحكومة المركزية احتفظت بسلطاتها الراجعة في اتخاذ القرار، لأسباب عديدة ليس أقلها احتفاظها بتعيين محافظ لكل محافظة ومدير لكل مديرية.^[30]

[26] كلاهما نظر إلى الوحدة كمنطلق يمكن من خلاله تعزيز موقعه الخاص في السلطة. وبغض النظر عن دوافع البيض الشخصية، إلا أن الجنوب سعى لضمان توزيع متساوٍ للسلطة وتجنب هيمنة المحافظات الشمالية الأكثر سكاناً؛ وبالتالي كانت اللامركزية شرطاً مسبقاً للوحدة.

[27] تنص المادة 146 من الدستور على ضرورة اعتماد اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

[28] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[29] آدم بارون وآخرون، "الدور المحوري للمجالس المحلية في اليمن"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، سبتمبر / أيلول 2016، <http://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/51>

[30] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

وكثيراً ما أتى المحافظون ومديرو المديرية المعينون من الحكومة المركزية من صنعاء أو من منطقة صالح (سنحان) الواقعة على مشارف العاصمة. ونتيجة لذلك، ظهرت قطيعة ملحوظة بين المسؤولين المعينين من الحكومة والسكان المحليين، لأسباب ليس أقلها تحدث السكان المحليين بلهجة مختلفة عن تلك التي كان يتحدث بها المسؤولون المعينون لتمثيلهم.^[31] وكثيراً ما رفض السكان المحليون الذين يشعرون بأنهم ممثلون تمثيلاً ناقصاً التعاون مع هؤلاء الذين اعتبروهم غرباء. وقد جاءت سيطرة الحكومة المركزية على مناصب الحكم المحلي لتصب المزيد من الزيت على اشتعال نار السخط بين الكثير من اليمنيين، ولا سيما في الجنوب، حيال الاختلال المحسوس في السلطة بين المركز والأطراف.

قانون السلطة المحلية

فيما بدا أنه محاولة لاحتواء مطالب الاستقلال المحلي، أصدرت الحكومة المركزية قانون السلطة المحلية في عام 2000. وقد رسم القانون، الذي تم تنفيذه بعد عام واحد، مخططاً لإنشاء المجالس المحلية في اليمن، حيث نص على المعايير التي يجب على المجالس المحلية أن تعمل على أساسها، محدداً طبيعة ومدى انتقال السلطة من الحكومة المركزية إلى هذه المجالس الجديدة.^[32]

واصلت الحكومة المركزية التحكم بالقضايا الرئيسية ذات الاهتمام الوطني كالسياسة الخارجية والقوات المسلحة والأمن القومي. كما احتفظ كل من الرئيس والحكومة المركزية بحق النقض ضد جميع الإجراءات المحلية. غير أن قانون المجالس المحلية سلم المجالس المحلية إدارة الشؤون اليومية، مثل توفير الخدمات الحيوية الأساسية، وجعلها من أهم المؤسسات العامة^[33]، كما منح المجالس المحلية سلطة اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد المالية وتنفيذ برامج التنمية.^[34] هذه السلطة المتزايدة جعلتها مسؤولة مباشرة أمام السكان المحليين.

فيما يتعلق بتوليد الإيرادات المحلية، فرضت المجالس المحلية رسوماً على السكان لاستخدام المرافق التي تديرها الدولة مثل المياه والكهرباء؛ بالإضافة إلى أي أموال تمكنت من تحصيلها من الضرائب التجارية. لم يكن للمجالس المحلية استحقاقات تذكر من عائدات الدولة القادمة من ريع الموارد الطبيعية في اليمن، حيث بقيت عائدات النفط والغاز عملياً بأيدي السلطات الحاكمة في صنعاء، ولم تتم إعادة توزيع سوى جزء صغير على مستوى الحكومة المحلية - بما في ذلك محافظات مأرب وشبوة وحضرموت حيث تتواجد الغالبية العظمى من موارد الطاقة في اليمن. من هنا وعلى الرغم من قدرة المجالس المحلية نظرياً على تطوير أولوياتها الخاصة بالتنمية وتخصيص الموارد، إلا أن المجالس المحلية عانت في معظم الحالات من قصور في موازنتها نتيجة نقص الموارد المالية المعاد توزيعها من الحكومة المركزية.

أعاد قانون السلطة المحلية أيضاً تعريف الديناميكيات بين مختلف طبقات الحكومة المحلية على مستوى المحافظات والمديريات. على سبيل المثال، وكما نص القانون، ينبغي انتخاب المجالس المحلية مباشرة، في حين يتم تعيين المحافظين والمديرين

[31] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

[32] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

[33] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

[34] الحكومة اليمنية، القانون رقم 4 لعام 2000، المجالس المحلية للمحافظات: المادة 19؛ المجالس المحلية للمديريات، المادة 61.

من العاصمة.^[35] غير أن نزع مركزية السلطة باتجاه مجالس محلية منتخبة كان، كما سبقت الإشارة، غالباً نتيجة ضغط سياسي وليس نتيجة حماسة خاصة للإصلاح من طرف صالح والحكومة المركزية.^[36] يمكن العثور على أدلة ذلك في تعديل 2008 لقانون السلطة المحلية، فمن الناحية النظرية نص هذا التعديل على انتخاب المحافظين من قبل أعضاء المجالس المحلية على مستوى المديرية والمحافظات، وقد التزم صالح إلى حد كبير بهذا التعديل في عام 2008؛ إلا أنه رفض نتائج الانتخابات في محافظتي صعدة والضالع وعين من شاء هو من المحافظين لكل منهما.^[37] ومنذ عام 2011، صار تعيين المحافظين يتم بموجب مرسوم رئاسي.

الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي

على الرغم من ذلك، تعرض صالح والحكومة المركزية لضغوط مستمرة لإجراء المزيد من الإصلاحات خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين بعد ضغط من القوى السياسية المعارضة آنذاك وصعود الحوثيين والحراك الانفصالي في الجنوب. قام كل من الحوثيين والحراك الجنوبي رفع قضية التهميش الاجتماعي-السياسي والاقتصادي، مندداً بما اعتبره احتكاراً للسلطة وفساداً بين النخبة السياسية والعسكرية والقبلية الشمالية المقيمة في صنعاء وما حولها.^[38]

وكجزء من محاولات صالح والحكومة المركزية لتهدئة الضغوط المتزايدة للمعارضة، تمت صياغة الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي عام 2008.^[39] تضمنت وثيقة هذه الاستراتيجية، التي حظيت بدعم برنامج الأمم المتحدة لدعم اللامركزية والتنمية المحلية، المتضمن مجموعة من المبادئ العامة والتوصيات التي تهدف نظرياً للتأسيس على قانون السلطة المحلية.^[40]

غير أن عدداً من المزالق حالت دون التنفيذ الفعال للوثيقة. فأولاً، على الرغم من وجود إطار زمني محدد لتنفيذ الاستراتيجية، لم يكن هناك ما يشير بوضوح وتسلسل لکیفیهة استحداث إصلاحات الحوكمة المحلية المقررة. ثانياً، لم يتضمن التشريع أية وسيلة لمحاسبة الوزارات قانوناً في حال قررت عدم التنازل عن بعض صلاحياتها للمجالس المحلية.^[41] وثالثاً، ولعل هذا هو الأهم، كانت الحكومة المركزية مترددة في تنفيذ الاستراتيجية بعد الكشف عنها.

[35] وفقاً للمادة 9 من قانون السلطة المحلية، المجالس المحلية تنتخب انتخاباً حراً مباشراً من قبل مواطني المنطقة، الذين لهم حق الترشح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية نفسها. حين كان المواطنون يذهبون للتصويت كانوا يتلقون ورقتين للاقتراع، إحداها كانت لاختيار المرشح الذي سيمثل منطقتهم في مجلس المديرية المحلي؛ والثانية لاختيار من سيمثل مديريتهم في مجلس المحافظة المحلي، بينما سيرأس المحافظ كلاً من مجلس المحافظة المحلي وجميع مجالس المديرية المحلية ضمن محافظته. لمزيد من التفاصيل انظر المرجع السابق.

[36] Harb and Attallah, *Local Governments and Public Goods*.

[37] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

[38] خاض الحوثيون، وهم جماعة معارضة مسلحة من محافظة صعدة في الشمال، ستة حروب ضد قوات الحكومة اليمنية بين 2004 وحتى 2010. وقد تشكل الحراك الجنوبي عام 2007 وبدأ يطالب بالاستقلال عن الشمال بعد ذلك بعام.

[39] عرفت الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي أيضاً باسم "الاستراتيجية الوطنية للانتقال للحكم المحلي بحلول 2020".

[40] تم تحديد الأهداف الاستراتيجية في الوثيقة، وقد شمل ذلك: وضع إطار دستوري وقانوني جديد للحكم المحلي ليحل محل قانون السلطة المحلية. وتعزيز القدرات البشرية والمشاركة المجتمعية في الشؤون المحلية؛ ووضع آليات فعالة للمساءلة والإشراف برسم الحكومات المحلية. وعلاوة على ذلك، اقترحت أربع منظومات سياسية لتحقيق الاستراتيجيات المقترحة، وقد شمل ذلك: آليات التمويل؛ ووضع إطار مؤسسي محلي للحكم؛ وتنمية القدرات البشرية؛ ووضع إطار تنفيذ عملي.

[41] Hallaj, "Yemen: Between Tides of Unity and Tribal Approval."

الفيدرالية في اليمن

في شباط / فبراير 2011، توسعت الانتفاضات الشعبية ضمن ما يسمى "الربيع العربي" في اليمن بعد اندلاع الاحتجاجات المناهضة لصالح في تعز، والتي انتشرت بسرعة في جميع أنحاء البلاد.^[42] شجعت الأحداث الأخرى التي شهدتها المنطقة، كالمظاهرات في تونس والقاهرة، اليمنيين على النزول إلى الشوارع للتعبير عن رغبتهم في التغيير وعن معارضتهم لحكم صالح. وقد كان الدافع وراء العديد من المتظاهرين هو الشعور بالظلم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي - حيث ندّدوا بما اعتبروه المركزية الشديدة للسلطة بأيدي نخبة قليلة، والفساد المؤسسي، وانعدام التنمية على الصعيدين الوطني والمحلي.

أمام ذلك سرعان ما طغت صراعات النخب السياسية في العاصمة على الاحتجاجات السلمية.^[43] ومع تزايد احتمالات نشوب حرب أهلية، سارعت الدول الإقليمية الفاعلة إلى التدخل، ولا سيما السعودية. وفي نوفمبر / تشرين الثاني 2011، جرى توقيع المبادرة الخليجية التي توسطت فيها دول مجلس التعاون الخليجي من قبل طرفي النزاع يومها (المؤتمر الشعبي العام وحلفاؤه، وتكتل اللقاء المشترك وشركاؤه)، حيث وافق صالح على مضي على التنحي في شباط / فبراير 2012 مقابل منحه هو وعائلته الحصانة القانونية عن جميع الأعمال التي ارتكبت خلال حكمه. كان خليفة صالح هو نائبه لفترة طويلة عبد ربه منصور هادي، والذي أصبح رئيساً نتيجة انتخابات كان هو مرشحها الوحيد في فبراير 2012.

رسمت المبادرة الخليجية خارطة طريق لمدة سنتين كان من المفترض أن تختتم بانتخابات رئاسية وبرلمانية في شباط / فبراير 2014. وقد أضيف إلى خطة الانتقال السياسي المقرر مؤتمر الحوار الوطني^[44]، والذي شارك فيه ما مجموعه 565 مندوباً من مختلف ألوان الطيف الاجتماعي والسياسي في اليمن، واستمر من 18 مارس / آذار 2013 إلى 25 يناير / كانون الثاني 2014.^[45] سعى مؤتمر الحوار الوطني إلى معالجة عدد من القضايا الهامة والعالقة، بما في ذلك المظالم القديمة لكل من الحوثيين والجنوبيين، فضلاً عن العدالة الانتقالية والإصلاح السياسي. كان هدف المداولات الوصول إلى سلسلة من النتائج تكون بمثابة توصيات وسياسات وأساس لدستور جديد.

ناقش المشاركون خلال مؤتمر الحوار الوطني بشكل خاص إعادة هيكلة الدولة وطريقة الحكم في اليمن.^[46] وقد تم الاتفاق عموماً على أن الفيدرالية هي المسار المفضل لمستقبل اليمن.^[47] على الرغم من بقاء الصراع حول الشكل الذي ستتخذه هذه الفيدرالية. الجدير بالذكر أن الانفصاليين الجنوبيين الأشد تحمساً رفضوا شرعية المؤتمر الوطني من البداية وواصلوا مطالبهم باستقلال الجنوب بشكل كامل عن الشمال، رغم رعاية مؤتمر الحوار الوطني الترويج لمطلب الفيدرالية.^[48] انتهى المؤتمر دون التوصل إلى توافق بشأن مضمون النموذج الفيدرالي الجديد.^[49] لكن الرئيس هادي قام بالإعلان عن تشكيل لجنة رئاسية مكونة من 16 عضواً، ثمانية أعضاء من الشمال

[42] Laura Kasinof, "Yemeni City Feeds Unrest's Roots," *New York Times*, last modified February 25, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/middleeast/26yemen.html> (accessed May 23 2018).

[43] Tom Finn, "Yemen Violence Mounts in Bid to Remove President Saleh," *Guardian*, last modified February 16, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/16/yemen-protests-against-president-saleh> (accessed May 23, 2018).

[44] Rafat Al-Akhali, "Will Decentralization in Yemen Marginalize Citizens?" *Atlantic Council*, last modified January 29, 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/will-decentralization-in-yemen-marginalize-citizens> (accessed May 23, 2018).

[45] تطرق مؤتمر الحوار الوطني إلى عدد من القضايا الهامة وغير المحلولة، بما في ذلك: قوانين الزواج، ودين الدولة، والإصلاح السياسي، بالإضافة إلى العدالة الانتقالية، وربما الأهم من كل ذلك تحديد هيكل الدولة وشكل الحكم مع اعتبار الفيدرالية الخيار الرائد في هذا الصدد.

[46] أنشئت تسع مجموعات عمل منفصلة، هي على الترتيب: قضية الجنوب؛ قضية صعدة؛ القضايا الوطنية والعدالة الانتقالية؛ بناء الدولة؛ الحكم الرشيد؛ الجيش والأمن؛ استقلال الكيانات الخاصة؛ الحقوق والحريات؛ والتنمية.

[47] رغم ترويج الفيدرالية من قبل رعاة مؤتمر الحوار الوطني، من الجدير بالذكر القول إن انفصاليين جنوبيين أشد رفضوا شرعية مؤتمر الحوار الوطني منذ البداية وواصلوا الحملة لاستقلال جنوبي تام عن الشمال.

[48] Erica Gaston, "Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue," *United States Institute of Peace*, Special Report No. 342, last modified February 2014, https://www.usip.org/sites/default/files/SR342_Process-Lessons-Learned-in-Yemens-National-Dialogue.pdf (accessed May 23, 2018).

[49] Maria-Louise Clausen, "Can Federalism Save the Yemeni State?" in *Yemen and the Search for Stability: Power, Politics and Society After the Arab Spring*, ed. Marie-Christine Heinze (London: I.B.Tauris, 2018).

وثمانية من الجنوب، لمعالجة هذه القضية المعقدة. وفي شباط / فبراير 2014، كشفت اللجنة الرئاسية عن خريطة فيدرالية جديدة مثيرة للجدل سعت لتقسيم البلاد إلى ست مناطق / أقاليم: أربعة في الشمال واثني في الجنوب.^[50]

لم تفتقر الخريطة الفيدرالية المقترحة إلى الدعم السياسي فحسب، بل جرت إيدانها بشدة من قبل كل من الحوثيين والحراك الجنوبي.^[51] جاءت المعارضة الحوثية بسبب حرمانهم بموجب الخريطة المقترحة من الوصول إلى البحر الأحمر الذي طالبوا به تحديداً.^[52]

وقد أضافت لجنة صياغة الدستور التي تشكلت بعد وقت قصير من اختتام المؤتمر مزيداً من التفاصيل للخطط المتعلقة بنظام حكم فيدرالي جديد في اليمن.^[53] فعلى سبيل المثال، صاغت اللجنة دستوراً يحدد أربعة مستويات مختلفة للحكومة: حكومة مركزية، وحكومات إقليمية، وطبقتي حكومات محلية على مستوى المحافظات والمديريات.^[54] وبينما كان يجري التخطيط لذلك أخذ الحوثيون يواصلون التوسع عسكرياً خارج معقلهم في صعدة شمال اليمن إلى أن دخلوا صنعاء بمساعدة قوات صالح المتحالفة معهم في أيلول / سبتمبر 2014.

كان التوسع العسكري للحوثيين مدفوعاً بشكل جزئي بمعارضة مؤيديهم للخريطة الفيدرالية وحرصهم على عدم تنفيذها على أرض الواقع. وقد تبين بعد فوات الأوان أن تلك الخريطة الفيدرالية كانت واحدة من أبرز أحداث 2014 المؤججة للهبب النزاع الذي يجتاح اليمن منذ ذلك الحين.

في يناير / كانون الثاني / كانون الثاني 2015، اختطف الحوثيون مدير مكتب هادي، وأمين عام مؤتمر الحوار الوطني (سفير صنعاء بواشنطن حالياً) أحمد عوض بن مبارك أثناء توجهه لإعلان مشروع الدستور الذي كان يتضمن الخطط الأكثر تفصيلاً للنموذج الفيدرالي الجديد.^[55] وفي وقت لاحق من ذلك الشهر، وضع الحوثيون الرئيس هادي وحكومته قيد الإقامة الجبرية، حيث قدم هادي استقالته قبل أن يهرب إلى عدن في فبراير / شباط 2015 ويتراجع عن استقالته.^[56] بعد قصف القوات الجوية اليمنية التي يسيطر عليها الحوثيون وصالح القصر الرئاسي في عدن، في محاولة فاشلة لقتل هادي، تدخل التحالف السعودي في 26 مارس / آذار 2015 لدعم الرئيس المحاصر. وهرب هادي إلى السعودية، ومنذ ذلك الحين عمل هو والحكومة اليمنية المعترف بها دولياً بشكل أساسي من المنفى في العاصمة السعودية الرياض.

[50] Al-Akhali, "Will Decentralization in Yemen in Yemen Marginalize Citizens?"

[51] "Yemen to Become Six-region Federation," *Al Jazeera*, last modified February 10, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/02/yemen-become-six-region-federation-2014210124731726931.html> (accessed May 23 2018).

هذا النموذج من الفدرالية رفضه أيضاً انفصاليون جنوبيون متشددون، بمن فيهم رئيس اليمن الجنوبي السابق علي سالم البيض الذي استمر في الدعوة إلى الفصل الكامل والفوري للجنوب عن الشمال.

[52] Charles Schmitz, "Can a Federal State Solve Yemen's Problems?," *E-International Relations*, last modified March 13, 2014, <http://www.e-ir.info/2014/03/13/can-a-federal-state-solve-yemens-problems> (accessed May 23, 2018).

تقوى التوسع العسكري للحوثيين عام 2014، والذي توج بالاستيلاء على صنعاء في أيلول / سبتمبر 2014، بمعارضتهم الخريطة الفيدرالية ورغبتهم في ضمان منع تنفيذها على أرض الواقع. تعتبر هذه الخريطة واحدة من الأحداث الكبرى لعام 2014 والتي مهدت الطريق للنزاع الذي اجتاح اليمن منذ ذلك الحين. للمزيد من التفاصيل انظر: ماجد المذحجي، "كيف انتهت المرحلة الانتقالية في اليمن عقب 2011 إلى الحرب؟"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 19 مايو / أيار 2016، <http://sanaacenter.org/ar/yemen-in-crisis-ar/38>. بالنسبة لقادة وداعمي الحراك الجنوبي فقد رأوا أن فصل الجنوب إلى منطقتين منفصلتين مجرد محاولة لإضعاف التضامن الجنوبي والقضاء على مطالب استقلال الجنوب.

[53] Clausen, "Can Federalism Save the Yemeni State?," 13, 2014, accessed May 23, 2018. <http://www.e-ir.info/2014/03/13/can-a-federal-state-solve-yemens-problems>.

[54] إذا كان أحدها يضم مدينتي عدن وصنعاء، اللتين منحتا وضعاً خاصاً في الحكم الذاتي المنفصل، فقد كان هناك بالفعل ستة مستويات للحكومة المحلية.

[55] Shuaib Almosawa, "Houthi Rebels Abduct Aide to Yemen's President," *New York Times*, last modified January 17, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/01/18/world/middleeast/houthi-rebels-abduct-yemeni-presidential-aide.html> (accessed May 23, 2018).

[56] Mohamed Ghobari and Mohammed Mukhashaf, "Yemen's Hadi Flees to Aden and Says He is Still President," *Reuters*, last modified February 21, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemens-hadi-flees-to-aden-and-says-he-is-still-president-idUSKBN0LP08F20150221> (accessed May 23, 2018).

أثر النزاع الحالي على الحكم المحلي في اليمن

فراغ سياسي وأمني آخذ في الاتساع

كان تدخل التحالف السعودي بداية لمرحلة جديدة تكثف معها النزاع اليمني بشدة، فما كان في الأساس حرباً محلية أصبح يأخذ أبعاداً إقليمية جدية. ارتسمت خطوط المعركة بين مقاتلي الحوثيين وصالح من جهة والقوات المدعومة من التحالف والمتحالفة مع الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً من جهة أخرى.

مع تكثف النزاع وشموله لمعظم أنحاء البلاد، كان هناك انهيار واضح للحكم المحلي في ظل غياب الأمن والاستقرار، وتعمقت الانقسامات الداخلية التي عانت منها تقليدياً قوات الجيش والأمن اليمنية. وفي الوقت نفسه، لم تستطع قوات الشرطة المحلية ومختلف فروع السلطة القضائية، والتي كانت تساعد سابقاً في الحفاظ على شيء من القانون والنظام على الصعيد المحلي، فعل أي شيء يذكر لاحتواء حالة الانزلاق التام نحو الفوضى. وقد حال تزايد العنف والاضطراب دون تمتع المؤسسات الحكومية المحلية بأي قدر من الحماية وربما في معركة شاقة للعمل دون إمكانيات ولا حماية.

حد النزاع وقدرات الدولة المحدودة أصلاً من تقديم الأمن لمواطنيها وتراجعها المستمر، فتراجعت ثقة المواطن اليمني بالمجالس المحلية. في بعض الحالات، قام قادة محليون غير رسميين كالشيوخ، والعقال -على مستوى الأحياء- وقادة المجتمعات المحلية بالتدخل دعماً للمجالس المحلية. وبالرغم من ذلك وفي ظل غياب حكم وطني فاعل، كان هناك صعود ملحوظ للاعبين غير الحكوميين المحتملين حديثاً والقادرين على التأثير محلياً.

وقد أدى الفراغ السياسي وتشردم السلطة وتدخلات المجموعات المسلحة وتراجع الاقتصاد اليمني فردياً وجماعياً إلى الحد من قدرة المجالس المحلية على أداء المهمات المحمولة على عاتقها، وعلى رأسها الخدمات العامة. وفي ظل تواصل عجزها على الاستمرار، قامت جهات خارج إطار الدولة وذات نفوذ وموارد بملء الفراغ الحاصل من قبل مجموعات مسلحة في عدة محافظات وبدرجات متفاوتة.

كان من بين أول من تحرك تحت غطاء النزاع الشامل تنظيم القاعدة، حيث سيطرت الجماعة المتطرفة في نيسان / أبريل 2015 على المكلا عاصمة محافظة حضرموت، وواصلت توسيع انتشارها في عدة محافظات جنوبية أخرى منها أبين وشبوة ولحج وعدن. ويبدو أن القاعدة تعلمت من التجارب التي اكتسبتها عندما كانت تسيطر سابقاً على أجزاء من محافظتي أبين وشبوة خلال العامين 2011 و 2012، حيث غيبت قطاعات كبيرة من السكان المحليين عبر فرض حكمها بفضاظة هناك. إلا أنها مالت في عام 2015 إلى الاندماج بشكل أفضل داخل المجتمعات المحلية، ولا سيما من خلال توفير برامج الرعاية الاجتماعية.^[57] على سبيل المثال، استخدمت الجماعة هذا التكتيك لتحقيق نفوذ جيد في المكلا من خلال توفير الغذاء والمياه للسكان المحليين رغم نقصهما في مناطق أخرى.^[58] كما قدمت (القاعدة) الإغاثة الطارئة للمساعدة في معالجة الأضرار الناجمة عن إعصار شابالا وكانت الطرف الوحيد الذي أعد لمواجهة في تشرين الثاني / نوفمبر 2015.^[59]

[57] عام 2011، وعلى خلفية الاحتجاجات المناهضة لصالح، اكتسب تنظيم القاعدة في جزيرة العرب موطناً قوياً في أبين وشبوة. وقد حقق ذلك بعد أمر الرئيس السابق علي عبد الله صالح بإعادة نشر قوات مكافحة الإرهاب من كلتا المحافظتين باتجاه صنعاء ما جعل اليمن يتربع على حافة حرب أهلية.

[58] Thomas Joscelyn, "Arab Coalition Enters AQAP Stronghold in Port City of Mukalla, Yemen," *Long War Journal*, last modified April 25, 2016, <https://www.longwarjournal.org/archives/2016/04/arab-coalition-enters-aqap-stronghold-in-port-city-of-mukalla-yemen.php> (accessed May 23, 2018); Elisabeth Kendall, "How Can al-Qaeda in the Arabian Peninsula Be Defeated?" *Washington Post*, last modified May 3, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/03/how-can-al-qaeda-in-the-arabian-peninsula-be-defeated> (accessed May 23, 2018).

[59] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

لم يكن وجود القاعدة بالضرورة موضع ترحيب أو بدون معارضة، لكن يبدو أن جهود التنظيم الشعبوية قسمت آراء الناس بما فيه الكفاية لمواصلة الحكم حتى انسحابها من المكلا في أبريل / نيسان 2016، وكان الانسحاب مرتبطاً بمفاوضات مع أطراف محلية سبقت هجوماً عسكرياً مدعوماً من الإمارات.^[60] وبعد انسحاب القاعدة كافتحت السلطات المحلية في المكلا لتوفير الخدمات المحلية، وبالرغم من بعض التقدم في هذا المجال، فقد تم جمع أموال ضئيلة محلياً، مع اعتماد ملحوظ على الدعم المقدم من التحالف السعودي والمنظمات الدولية.

بينما كانوا يوطدون أركان حكمهم على المستوى المحلي في الشمال اليمني، عدا محافظتي مأرب والجوف الخاضعتين لسيطرة قوات موالية لحزب الإصلاح، قام الحوثيون بتثبيت شخصياتهم الحزبية في أهم أجهزة المخابرات في البلاد، مثل الأمن القومي والأمن السياسي، وفرضوا رقابتهم ووسطوتهم على المستوى المحلي من خلال ما يسمى "اللجان الشعبية" و"حرس الأحياء".^[61] ومع أن الحوثيين لم يقوموا بأيّة تغييرات جوهرية على إطار الحوكمة، كانوا في بعض الأحيان يعيقون عمل الموظفين المحليين. مثلاً، قام مسؤولو الجماعة بدور الاشراف على المجالس المحلية في مناطق سيطرتهم، عادة ما يكون لمشرف الجماعة سلطات أقوى من مدير الجهة التي يشرف عليها، ولا يمكن للمدير إنفاذ أي قرار دون موافقة المشرف). من الأرجح أن ذلك تم للتحقق من أن أي إجراءات تتخذها المجالس المحلية تتوافق مع الأجندة التي تضعها قيادات الحوثي في صعدة وصنعاء. يتضمن ذلك معايير توزيع الثروات، ومحاولات تحديد أماكن تقديم المساعدات من قبل المنظمات الدولية غير الحكومية كما سيناقش لاحقاً.

ساعد التحالف، وتحديداً دولة الإمارات، على تكاثر بعض الجهات الفاعلة غير الرسمية. ففي تعز، حيث فرضت قوات الحوثي صالح حصاراً مطبقاً على المدينة منذ آذار / مارس 2015، أدى تردد الإمارات المستمر في التعامل مع حزب الإصلاح - بمبرر ارتباطه بجماعة الإخوان المسلمين - إلى تعاملها مع جماعات أخرى مناهضة للحوثيين. كالميليشيات السلفية برئاسة عادل عبده فارح المعروف بـ أبو العباس.^[62] وقد أدى الدعم الذي قدمته الإمارات لكتائب أبو العباس إلى إثارة العداء بين الأخيرين والميليشيات المرتبطة بالإصلاح، الأمر الذي قاد في عدة مناسبات إلى اندلاع اشتباكات بين هذه الفصائل الموالية للحكومة والمتنافسة على النفوذ على الأرض في الوقت نفسه.^[63]

وكما في تعز، قاومت المجالس المحلية في عدن الضغوط من الأطراف المتنازعة. كما قامت الإمارات بدعم لاعبين سياسيين وأمنيين جنوبي اليمن المؤيدة لانفصال الجنوب لاسيما في عدن.^[64] وحدثت اشتباكات بين القوات المدعومة إماراتياً والقوات المناصرة لهادي، كان آخرها نهاية يناير / كانون الثاني / كانون الثاني 2018. وعدا أخطار القتال، تبقى المجالس المحلية عرضة للتدخل من قبل الميليشيات الساعية لتوطيد نفسها محلياً.

[60] Joscelyn, "Arab Coalition Enters AQAP Stronghold in Port City of Mukalla, Yemen."

[61] Peter Salisbury, "Yemen: National Chaos, Local Order," *Chatham House*, last modified December 20, 2017, <https://www.chathamhouse.org/publication/yemen-national-chaos-local-order> (accessed May 23, 2018).

[62] "UAE, Saudi Send Weapons to Taiz Resistance," *Emirates 24/7 News*, last modified January 7, 2016, <http://www.emirates247.com/news/region/uae-saudi-send-weapons-to-taiz-resistance-2015-11-07-1.609560> (accessed May 23, 2018).

[63] "عاجل: استشهاد حمزة المخلافي شقيق قائد المقاومة الشعبية بتعز"، <http://almawqea.net/news.php?id=7226#.V9k0FJN961O>، "عاجل.. الشيخ حمود المخلافي يكشف عن تفاصيل مقتل شقيقه بتعز"، <http://ababiil.net/yemen-news/82187.html>، "قائد كتائب حسم يكشف عن ملايسات استشهاد حمزة المخلافي وتفاصيل المكالمة التي اجراها مع الشيخ حمود سعيد عقب الحادثة"، <http://yemen-24.com/news27572.html>، www.yemen-24.com/news27572.html، 23 أبريل / نيسان 2016.

[64] في عدن وفي أماكن أخرى من جنوب اليمن قامت الإمارات بتجميع وتدريب واستمرار دعم عدد من قوى الأمن المحلية التي تعمل بدرجات متفاوتة من الاستقلال عن الحكومة المعترف بها دولياً. تشمل هذه القوات قوات الحزام الأمني في محافظات عدن ولحج وأبين، وقوات النخبة الحضرية وقوات النخبة الشبوانية.

نقص التمويل والإيرادات

كما ذكر آنفاً، فإن المجالس المحلية التي تم إنشاؤها بموجب قانون السلطة المحلية بقيت تعتمد بشدة على الحكومة المركزية لتمويل موازنتها. وفقاً للموازنة الوطنية لعام 2014، استمدت المجالس المحلية ما يقدر بنحو 95-90 بالمائة من موازنتها من الأموال التي حولتها لها الحكومة المركزية.^[66] استخدمت هذه الأموال بعد ذلك لنوعين من النفقات: (1) النفقات الجارية الإلزامية، مثل أجور موظفي الخدمة المدنية وغيرها من تكاليف التشغيل؛ و(2) والنفقات الاستثمارية.

وبالإضافة إلى الدعم المالي المقدم من الحكومة المركزية، حدد قانون الإدارة المحلية عدداً من أشكال الإيرادات لدعم السلطات المحلية على مستوى المحافظات والمديريات. فعلى مستوى المديريات بإمكان المجالس تعويض الإيرادات من خلال رسوم المرافق العامة، سواء من المياه أو الكهرباء أو الهاتف المحمول. كما أن بإمكان المجالس وضع رسوم على الإعلانات في الأماكن العامة، ورخص البناء والنقل. كما تحصل المجالس على 50 بالمائة من "إيرادات الزكاة"،^[66] إضافة إلى تلقي بعضها تبرعات داخلية وخارجية من مؤسسات ورجال أعمال يمينيين. ففي محافظة إب مثلاً، قدم رجال أعمال محليين دعماً مالياً للمجالس المحلية للمساعدة في الكف التشغيلية للمراكز الصحية. قدمت محافظة حضرموت مثلاً آخر على هذا الدعم، حيث يقيم كثيرون من رجال الأعمال الحضارم في دول كالسعودية وسنغافورة وماليزيا، ويقدمون الدعم للمجالس المحلية في محافظتهم. بالرغم من ذلك، فقد عانت المجالس المحلية خلال الصراع نظراً لنقص التمويل الحكومي، ويعزى ذلك أساساً لنقص إيرادات الصادرات النفطية للحكومة فضلاً عن تحديات إيصال التمويل للمناطق المتصارعة عليها.^[67]

أعلن رئيس الوزراء أحمد عبيد بن دغر عن موازنة جديدة للدولة في يناير / كانون الثاني 2018، وتعتبر أول موازنة للحكومة اليمنية منذ العام 2014. ما بين العام 2014 و2018 أمرت وزارة المالية بأن تعمل السلطات المركزية والمحلية وفقاً لموازنة العام 2014.^[68] ومما زاد الأمور سوءاً على المجالس المحلية هو أن الحكومة المركزية خفضت عام 2015 الدعم المالي الذي تقدمه للمجالس المحلية إلى النصف، وأصدرت تعليمات لها باستخدام الأموال المخففة لتغطية التكاليف التشغيلية الأساسية.^[69] وتم تعليق الأجر الربعية لأعضاء المجالس مقابل حضور الاجتماعات الدورية، ما أدى لتأجيل أو إلغاء تلك الاجتماعات.

وكان تأثير تخفيض الدعم من قبل السلطات (في كل من عدن وصنعاء) أكبر على المجالس المحلية الواقعة في مناطق سيطرة الحوثيين. فعلى سبيل المثال، كانت غالبية المجالس المحلية الواقعة في المناطق الخاضعة لسيطرة تحالف الحوثيين-صالح قد تلقت أقل من 150,000 ريال يمني (بما يعادل 600 دولار بسعر الصرف الرسمي في

[65] أرقام الميزانية تم حسابها باستخدام بيانات تم الحصول عليها من إدارة الموازنة العامة للدولة في البنك المركزي اليمني لعام 2014.

[66] الزكاة هي "ضريبة إسلامية" أو فرض مالي مفروض على جميع المسلمين الذين يحققون نصيباً مالياً معيناً.

[67] انخفض إنتاج النفط اليمني سنوياً منذ عام 2001. وقد وضع هذا الاقتصاد اليمني تحت ضغط متزايد، على الرغم من افتتاح محطة الغاز الطبيعي المسال في اليمن في بلحاف بمحافظة شبوة. وفي عام 2014 كان ما يقرب من 70% من الميزانية الوطنية يأتي من موارد النفط والغاز اليمنية. وفي أعقاب تصاعد النزاع في مارس / آذار 2015 توقف إنتاج النفط والغاز في محافظات مأرب وشبوة وحضرموت، مما حرم اليمن من مصدر دخله الرئيسي. وفي عام 2015 حدث انخفاض سنوي بنسبة 54% في إيرادات الدولة للميزانية السنوية.

[68] مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، "اليمن في الأمم المتحدة - نشرة يناير / كانون الثاني / كانون الثاني 2018"، آخر تعديل 11 فبراير / شباط 2018 http://sanaacenter.org/publications/yemen-at-the-un/5389#Clashes_in_Aden

[69] آدم بارون وآخرون، مرجع سابق.

ذلك الوقت) شهرياً لتغطية التكاليف التشغيلية - وهو رقم لا يكفي حتى لتغطية نفقات قرطاسية المكاتب.^[70] ولا تعزى الأزمات المالية التي تواجهها المجالس المحلية فقط لخفض ميزانية 2015 إلى النصف من قبل الحكومة المعترف بها دولياً، ولكن أيضاً بسبب إعادة توجيه مصارف تلك الأموال من قبل الحوثيين. على سبيل المثال، كان من المفترض للمجالس المحلية الحصول على إيرادات من الحكومة المركزية للتنمية المحلية. ولكن بسبب النزاع، تم تعليق العديد من مشاريع التنمية المحلية. ويقال أن الأموال التي خصصت للمشاريع التي بدأت قبل الصراع، تم إعادة توجيهها إلى صنعاء، حيث يستخدم الحوثيون هذه الأموال لأهدافهم الخاصة.

تمكنت المجالس المحلية في بعض المحافظات التي تدار اسمياً من قبل الحكومة المعترف بها دولياً كمأرب وحضرموت، من استعادة إمكانية الولوج إلى جزء من الإيرادات المخصصة لمشاريع التنمية المحلية. ويعزى ذلك للاستفادة المشتركة للسلطات المحلية والحكومة اليمنية المعترف بها من عائدات النفط والغاز بالرغم من نقصها، وهذا هو الحال منذ اكتشاف النفط والغاز في اليمن، أن تقرر الحكومة المركزية مقدار الأموال التي ترغب في تخصيصها للتنمية المحلية. فلا توجد صيغة محددة لتوزيعها ولا توزع بالتساوي.

بالإضافة إلى الحد من قدرة السلطات في صنعاء وعدن على تقديم الدعم المالي إلى المجالس المحلية الواقعة في إطار كل منهما، فقد أدى النزاع المستمر إلى تقليل قدرة معظم هذه المجالس على توليد الدخل محلياً. وكما سيتم تغطيته بشكل أوسع في القسم التالي، فإن تدهور الاقتصاد اليمني - بما في ذلك انخفاض حاد في سعر صرف الريال اليمني بسبب أزمة السيولة ومرتبات الموظفين المدنيين غير المدفوعة - كان لكل ذلك وقع مباشر وكبير على المجالس المحلية في اليمن.

فشلت ميزانية كانون الثاني / يناير 2018 في تحسين المشاكل المالية التي تواجهها العديد من المجالس المحلية في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً. ولا تختلف ميزانية 2018 اختلافاً كبيراً عن ميزانية 2014، خاصة فيما يتعلق بحجم الأموال المخصصة للسلطات المحلية.^[71] نتيجة لذلك، لم يتغير الوضع المالي للعديد من المجالس المحلية في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. فالمجالس المحلية في المهرة وحضرموت وأكثر منهما في محافظة مأرب هي استثناءات من هذه القاعدة، لكن هذا لا يعكس ميزانية 2018. ولكل من هذه المحافظات الثلاث موارد دخل محلية خاصة بها عززت قدرتها على دفع مرتبات الموظفين المدنيين بانتظام وتغطية التكاليف التشغيلية للمجالس المحلية. كما أنها تمول ميزانياتها الاستثمارية الخاصة التي تغطي توفير الخدمات المحلية وتطوير صيانة البنية التحتية والكهرباء والمياه ومعالجة مياه الصرف الصحي وغيرها من الخدمات العامة.^[72]

في حالة مأرب، لا تزال المجالس المحلية تعمل وفقاً لميزانية 2014. ويرجع ذلك جزئياً إلى حقيقة أن فرع البنك المركزي في مأرب يعمل بشكل مستقل عن البنك المركزي اليمني في عدن ولا يفصح عن إيراداته ونفقاته التي من شأنها نظرياً أن تساعد الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً على إجراء تقييم جديد بشأن حجم الأموال المخصصة لتخصيصها. المجالس المحلية في مأرب.^[73]

[70] مقابلات أجراها الباحث مع مديري وأعضاء مجالس محلية في مناطق سيطرة الحوثي، سبتمبر / أيلول 2017.

[71] مقابلة أجراها الباحث مع مصدر سري له علاقات وثيقة مع البنك المركزي اليمني في عدن، يونيو / حزيران 2018.

[72] Ibid.

[73] Ibid.

في المحافظات الأخرى التي تترأسها الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً، مثل محافظات عدن وأبين والضالع ولحج، فهي ليست مجهزة جيداً مثل المهرة وحضرموت ومأرب للتعامل مع النقص المستمر في الدعم المالي. ولم يكن للأموال المخصصة في ميزانية كانون الثاني / يناير 2018 للسلطات المحلية أثر يذكر، وكانت مقتصرة على دفع المرتبات ودفع 50% من النفقات التشغيلية.^[74]

أثر النزاع الحالي على المجالس المحلية في اليمن

في آب/أغسطس 2016 أجبرت أزمة السيولة البنك المركزي اليمني على تعليق دفع مرتبات معظم موظفي القطاع العام. وفي الشهر اللاحق وخلافاً لمشورة صندوق النقد الدولي، أمر الرئيس عبد ربه منصور هادي بنقل مقر البنك المركزي اليمني من صنعاء إلى عدن في 18 سبتمبر / أيلول 2016.^[75] ولغالبية السنة التي أعقبت نقل البنك المركزي اليمني، عجز كل من تحالف الحوثي-صالح، وبدرجة أقل الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً، عن دفع رواتب الموظفين المدنيين في اليمن البالغ عددهم 1.2 مليون. في الأشهر الأخيرة، دفعت الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً رواتب بعض الموظفين المدنيين المقيمين فيما يسمى بـ“المناطق المحررة”. ولم يحصل معظم الموظفين المدنيين المقيمين في المناطق الشمالية، الأكثر اكتظاظاً والواقعة تحت السيطرة الحوثية، سوى على جزء يسير من مرتباتهم منذ أغسطس / آب 2016.^[76] كثيراً ما يكون موظفو القطاع العام في اليمن المعيل الوحيد لأسرهم؛ وبالتالي يعتقد أن ما يقرب من ستة ملايين شخص يعانون من عدم دفع مرتبات 1.2 مليون موظف.^[77] وكما هو الحال بالنسبة لكثيرين في اليمن، أدى نقص الدخل لفترات طويلة إلى زيادة الضغط على قدرتهم على شراء الأغذية والسلع الأساسية الأخرى.^[78] وزادت أزمة السيولة وتراجع قيمة العملة المحلية من تفاقم الأثر الاقتصادي والإنساني لعدم دفع المرتبات. أثر الانكماش الاقتصادي، المصحوب بالتأثير الاقتصادي السلبي المترتب على انتقال البنك المركزي اليمني وعدم دفع رواتب الموظفين المدنيين، على تمويل المجالس المحلية للقيام بدورها الأساسي في تقديم الخدمات العامة. كما خفّض عدم دفع أجور موظفي الخدمة المدنية من القدرة الشرائية والمساهمة في الاقتصاد المحلي. كما أن غياب الأمن في بعض المناطق ساهم في دورة التغذية الراجعة السلبية، فلا تستطيع المجالس المحلية جمع الأموال المتاحة، وتضعف الحالة الأمنية السيئة من النشاط الاقتصادي وتحد من ثقة المستهلك والمستثمر. هذا الانخفاض في الإيرادات المنتجة محلياً يؤثر على قدرات المجالس المحلية في تقديم الخدمات.

[74] Ibid.

[75] Hadeel Al Sayegh, “Yemen President Names New Central Bank Governor, Moves HQ to Aden,” *Reuters*, last modified September 18, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-cenbank/yemen-president-names-new-central-bank-governor-moves-hq-to-aden-idUSKCN1100WB> (accessed May 23, 2018).

[76] وفقاً لتقارير مختلفة، يمكن تفسير هذا التباين جزئياً بأوامر الرئيس هادي الموجهة إلى البنك المركزي اليمني في عدن بدفع رواتب موظفي الخدمة المدنية الذين يعيشون في مناطق الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً حصراً. وبحسب ما ورد فقد قررت حكومة هادي دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية المقيمين في مناطق سيطرة الحوثي بشرط قيام السلطات الحوثية بإيداع أية إيرادات حكومية شهرية تجمعها في حسابات مقر البنك المركزي في عدن. غير أن هذا العرض استثنى دفع رواتب قوات الأمن والقوات العسكرية العاملة في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون. على الرغم من ذلك، بدأت بعض دفعات الرواتب في يناير / كانون الثاني 2017 بالنسبة لمؤسسات الدولة في هذه المناطق، بما في ذلك السلطات القضائية (مكتب المدعي العام، والمجلس القضائي الأعلى، وما إلى ذلك)، والجهاز المركزي للرقابة والحاسبة، ووزارات المياه والبيئة والزراعة والنقل.

[77] منصور راجح، أمل ناصر، فارح المسلمي، “اليمن بلا بنك مركزي: فقدان أساسيات الاستقرار الاقتصادي وتسريع المجاعة”، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، آخر تعديل 2 نوفمبر / تشرين الثاني 2016، <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/59> (آخر وصول 23 مايو / أيار 2018).

[78] راجح، ناصر، المسلمي، “اليمن بلا بنك مركزي”.

المجالس المحلية خلال الأزمة الإنسانية

باستمرار الصراع وصلت الأزمة الإنسانية اليمنية إلى مستويات جديدة وغير مسبوقة، ففي كانون الثاني / يناير / كانون الثاني 2017، أعلنت الأمم المتحدة أن اليمن يشهد أكبر أزمة إنسانية في العالم. وأفاد مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) في ديسمبر / كانون الأول 2017 بأن ما يقدر بنحو 22.2 مليون شخص في اليمن كانوا بحاجة إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية، وأن 17.8 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، من بينهم 8.4 مليون شخص يعانون من انعدام أمن غذائي شديد.^[79]

سببت القدرات المحدودة التي تعمل بها المجالس المحلية في اليمن مشاكل لغالبية السكان، لاسيما أولئك المحتاجين للمساعدات الإنسانية. قبل الصراع، كانت المجالس والسلطات المحلية تكافح لتأمين الخدمات، ويعزى ذلك بشكل أساسي للتركيب الديمغرافية: حيث يقطن 70 بالمائة من اليمنيين في الأرياف مما يصعب عملية تأمين الخدمات لهم، وجزئياً لعدم توفر الموارد لدى الكيانات المحلية وهيكلية القدرات لتقديم الخدمات بشكل فعال. إلا أنه وخلال النزاع المحتدم، كانت السلطات المحلية تعاني بشكل أكبر من عدم القدرة على تأمين الخدمات سواء في الأرياف أو الحضر.

في الوقت الذي احتدم فيه النزاع واشتدت الأزمة المالية والإنسانية المتداخلة في اليمن، قام أعضاء المجلس المحلي بالتوجه للمنظمات الإنسانية المحلية والدولية للمساعدة في توفير الخدمات العامة الأساسية وتخفيف معاناة السكان الأكثر تأثراً بالأزمة الإنسانية. في عدد من المحافظات، يؤدي أعضاء المجلس المحلي دوراً غير رسمي بنقل المعلومات من خلال قنوات اتصال شبه رسمية إلى المانحين الدوليين والمنظمات غير الحكومية الدولية، حيث يساعد أعضاء المجالس المحلية جوهرياً في تنسيق جهود الإغاثة الإنسانية.

في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين وكذلك الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها دولياً، يعمل أعضاء المجلس المحلي كوسيلة اتصال حاسمة بين المنظمات غير الحكومية والسلطات في صنعاء وعدن، ويساعد أعضاء المجلس المحلي تحديداً على مراقبة التطورات المحلية. وبما أن وزارتي الصحة في كل من صنعاء وعدن تجيزان برامج الاستجابة الإنسانية التي تدعمها الجهات الفاعلة الإنسانية المحلية والدولية، فإن أعضاء المجالس المحلية يسيرون بفاعلية برامج الاستجابة الإنسانية هذه.

لعب أعضاء المجالس المحلية أيضاً دوراً حاسماً في محاولة مكافحة انتشار الأوبئة مثل الكوليرا. ففي عام 2017، سجل اليمن أسوأ تفش لوباء الكوليرا في التاريخ الحديث. وفي 21 كانون الأول / فبراير 2017، ذكرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن وباء الكوليرا في اليمن قد تجاوز مليون حالة مشتبه بها.^[80] يكافح اليمن الآن أيضاً مع وباء الدفتيريا.^[81]

[79] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Yemen Humanitarian Needs Overview 2018* (New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2017), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yemen_humanitarian_needs_overview_hno_2018_20171204_0.pdf (accessed May 23 2018).

[80] Sylvia Westall and Tom Miles, "Suspected Cholera Cases in Yemen Hit One Million: ICRC," *Reuters*, last modified December 21, 2017 <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-health/suspected-cholera-cases-in-yemen-hit-one-million-icrc-idUSKBN1EF0ZH> (accessed May 23, 2018).

[81] Westall and Miles, "Suspected Cholera Cases."

وعلى الرغم من صعوبة قياس الدور الذي يقدمه أعضاء المجالس المحلية، فإنه يساعد في تخفيف عواقب تفشي المرض وانتشاره لاحقاً. كما يساعد أعضاء هذه المجالس في توجيه الدعم الخارجي إلى المرافق الصحية اليمنية والعاملين في هذا القطاع. يقدم هذا الدعم بعدد من الطرق، بما في ذلك إيصال الإمدادات والمعدات الطبية، وتقديم المساعدات المالية للموظفين الصحيين، وتوفير الوقود لمولدات الكهرباء. كما أنشأت المجالس المحلية برامج توعية صحية لتوعية اليمنيين بالوباء والتدابير اللازمة للحد من احتمالات الإصابة به.

في نفس السياق يساعد أعضاء المجالس المحلية المنظمات الإنسانية المحلية والدولية في تقييم الاحتياجات الإنسانية المحلية. فغالباً ما يعيشون في المجتمعات التي يمثلونها ويُعرف إلمامهم المفصل بدخل الأسر المختلفة. وبالتالي من الأفضل تمكينهم من تحديد ذوي الحاجة للمساعدات الإنسانية. ويعمل أعضاء المجلس المحلي بالتنسيق الوثيق مع العاملين في المجال الإنساني على الأرض وغيرهم من الجهات الفاعلة المحلية الرئيسية مثل العقال والشيوخ لتحديد المستفيدين وتسهيل توزيع المساعدات. وتعتبر معارف أعضاء المجالس المحلية وارتباطاتهم مفيدة بشكل خاص للمانحين الدوليين والمنظمات غير الحكومية الدولية عندما يتعلق الأمر بتقييم الاحتياجات وتحديد المستفيدين.

في العديد من المناطق يحاول أعضاء المجالس المحلية تبني نهج شامل للتواصل مع المجتمعات المحلية بغية تحديد المحتاجين وتوزيع المساعدات، فقد كانت هناك حالات تدخلت فيها الجهات الفاعلة المحلية القوية لدفع أجنداتها الخاصة وتوزيع المساعدات على الذين ليسوا بالضرورة من محتاجيها. وبحسب تقارير متعددة، يستغل الحوثيون الدور الرقابي الذي تضطلع به قياداتهم على المجالس المحلية لأجل مصالحهم الخاصة.

في المناطق الواقعة تحت سيطرة الحوثيين، قد لا تصل المساعدات الإنسانية إلى أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها، حيث يتم إعادة توجيهها إلى المسؤولين المحليين التابعين للجماعة أو إلى زعامات المجتمع المحلي لاستبقاء ولائهم. ولأن المنظمات غير الحكومية الدولية تميل إلى توجيه جهودها من خلال المناطق الحضرية، فقد استخدم الحوثيون ذلك بشكل خاص لصالحهم في المناطق الريفية التي يصعب الوصول إليها. في الحالات التي تكون فيها الجهة المعطلة لتوزيع المساعدات الإنسانية قوية ومهيمنة كالحوثيين، غالباً ما تحاول المجالس المحلية التخفيف من هذه المشكلة عبر المفاوضات الشخصية.

إلى جانب نقص الموارد المالية وما يرتبط بها من مشكلات مع الشخصيات المحلية التي تتدخل في تقييم الاحتياجات الإنسانية وإيصالها، تشمل التحديات الرئيسية الأخرى التي يواجهها أعضاء المجالس المحلية أيضاً: مركزية وتنسيب التدخلات الإنسانية؛ والاعتبارات الأمنية التي تتراوح بين القتال على الخطوط الأمامية وضمن التسليم الآمن للمساعدات الإنسانية؛ البنية التحتية الضعيفة للغاية للقطاع الصحي في اليمن والتي تعالج أعداداً متزايدة من الأشخاص الذين أصيبوا جرّاء النزاع أو بأمراض مثل الكوليرا والدفتيريا، إضافة إلى عدم القدرة على السفر إلى بعض المناطق المعزولة، أكثر من غيرها.

دور المجالس المحلية في حل النزاع

تشكل المجالس المحلية أدوات هامة للوساطة في النزاعات وتسوية المنازعات، فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمجتمعات المحلية التي تعمل فيها، ولديها معرفة عميقة بالديناميكيات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقبلية المحلية المعقدة. خلال النزاع الحالي، سهلت المجالس المحلية في اليمن حل بعض النزاعات المحلية من خلال تنسيق وقف إطلاق النار، وتبادل الأسرى، والمرور الآمن للسلع الأساسية والمساعدات الإنسانية عبر الخطوط الأمامية.

ومن المعروف أن المجالس المحلية تتواصل مع جهات فاعلة محلية بارزة، كزعماء القبائل، لتنسيق الجهود الأمنية. وقد تمكنت المجالس المحلية والشخصيات القبلية المحلية معاً من التدخل والتوسط بنجاح في نزاعات محلية مشتتة. على سبيل المثال، في منتصف عام 2015، سعت المجالس المحلية في محافظة إب إلى احتواء القتال الذي اندلع في مديرية بعدان بين الحوثيين والقوات المناهضة لهم.^[82] أسفرت الاشتباكات عن مقتل خمسة أشخاص من الجانبين وبدأت بالتوسع في المناطق المحيطة. قام يحيى الإرياني، الذي كان محافظ إب في ذلك الوقت، بتنسيق جهود الوساطة مع أعضاء المجالس المحلية والشيوخ البارزين وقادة المجتمع المحلي. وقد أدت هذه الجهود إلى وقف العنف والتوصل لاتفاق بين أبرز الجهات الفاعلة المحلية داخل المحافظة، والذين تعهدوا بتولي مسؤولية تأمين مدينة إب، عاصمة المحافظة، ومنع أي طرف من جر المدينة إلى عمق النزاع الشامل.^[83]

وهناك أيضاً أمثلة عديدة لحالات ساعد فيها أعضاء المجلس المحلي على تنظيم تبادل الأسرى بين الأطراف المتحاربة. من أكثرها شهرة عملية تبادل الأسرى في تعز بين الحوثيين والمليشيات السلفية بزعامة أبو العباس. وكثيراً ما يعمل أعضاء المجالس المحلية بشكل وثيق مع رجال القبائل المحليين لا لمنع اندلاع الاشتباكات الأولية فحسب، بل وللحد أيضاً من وقوع عمليات قتل انتقامية.^[84] فنظراً لخبرتهم وفهمهم للتعقيدات المحلية، تتمتع المجالس المحلية في اليمن بوضع أفضل من السلطات الحكومية المركزية أو المنظمات الدولية، لفض النزاعات والتنازعات المحلية.

رغم هذا فقد تسبب النزاع في حدوث عدد من الانقسامات الداخلية بين موظفي السلطات المحلية، حيث حمل العديد منهم السلاح وانضموا إلى القتال مع أحد أطراف النزاع. على سبيل المثال، في بعض مناطق محافظة تعز، انقسم أعضاء المجالس المحلية بين الذين قرروا القتال مع الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً وبين من قاتلوا ضدها. وتم بوضوح شل عمل المجالس المحلية في مثل هذا المديرية المنقسمة.

[82] مقابلة للباحث، إب، أكتوبر / تشرين الأول 2017.

[83] مقابلة للباحث، إب، أكتوبر / تشرين الأول 2017.

[84] مقابلة للباحث، إب، أكتوبر / تشرين الأول 2017.

زيادة التشرذم وظهور نماذج مختلفة من الحكم المحلي

في حين أن الديناميكيات الأكبر للحرب قد تسببت في كارثة إنسانية واسعة النطاق، فإن الاقتتال النشط في اليمن كان محصوراً إلى حد كبير في جبهات قتال ثابتة على مدى السنوات الثلاث الماضية (باستثناء التقدم الذي حققته قوات مناهضة للحوثيين على الساحل الغربي نحو الحديدة خلال عامي 2017 و2018).^[85] في العديد من مناطق اليمن، مع تفاقم النزاع واتساع الفراغ السياسي والأمني، بدأت قيادات محلية، وسلطات حكومية محلية رسمية باتخاذ درجة أكبر من الاستقلالية في اتخاذ القرار. أصبحت الجهات الفاعلة المحلية أكثر انفصالاً عن التطورات التي تحدث في أماكن أخرى من البلاد، وأكثر ميلاً لمتابعة أجندها الخاصة، وذلك بمباركة الجهات الإقليمية الداعمة لها في بعض الأحيان. يمكن القول إن هذا الاتجاه كان أكثر وضوحاً في المناطق الخاضعة للسيطرة الاسمية للحكومة اليمنية المعترف بها دولياً، وهي الحكومة التي تخضع شرعيتها لمزيد من الامتحان في اليمن، كما في عدن التي يفترض أن تكون مقر عمل الحكومة. وكما سيتضح بمزيد من التفصيل أدناه، كان هذا التشرذم واضحاً خصوصاً في جنوب اليمن. وفي الشمال أيضاً سعت محافظة مأرب إلى تحقيق استقلالية أكبر عن المركز، وكحضرموت في الجنوب، حققت مأرب درجة ملحوظة من النجاح في هذا الصدد.

جنوب اليمن: اندفاع متجدد نحو الانفصال

في مدينة عدن الجنوبية وجنوب اليمن عموماً، ازدادت خلال النزاع رغبة القوى ذات النزعة الانفصالية الأكثر حماساً لإقامة دولة جنوبية جديدة ومستقلة. وقد عزز هذه الرغبة قيام قوات الحوثيين وصالح باجتياح عدن ومناطق أخرى في الجنوب عسكرياً عام 2015، ومع الدعم والحماية التي يوفرها التحالف بقيادة السعودية ولا سيما دولة الإمارات، هناك اعتقاد سائد لدى الجنوبيين بأن الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً فاسدة وفاشلة في تقديم الخدمات الأساسية وإدارة الاقتصاد.

وعندما سيطرت قوات الحوثيين وصالح على عدة مناطق مهمة في الجنوب عام 2015، أدت الاشتباكات والقصف ونزوح السكان إلى تفاقم قدرة المؤسسات المحلية على تقديم الخدمات. في أعقاب عملية استعادة هذه المناطق من يد الحوثيين، ساعد التحالف بقيادة السعودية، والإمارات العربية المتحدة على وجه الخصوص في إعادة بعض الخدمات. ورغم ذلك، تم تفويض السلطة الحقيقية بعيداً عن المجالس المحلية إلى كيانات متنافسة متعددة في مختلف القطاعات، لا سيما الأمنية منها، مما أدى إلى خلق التوتر وجعل الحكم المحلي الفعال أمراً صعباً.^[86]

[85] Sami Aboudi, "Gulf-backed Yemeni Forces Capture Red Sea Coast City - Agency," *Reuters*, last modified February 7, 2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-yemen-security/gulf-backed-yemeni-forces-capture-red-sea-coast-city-agency-idUKKBN15M2LU> (accessed May 23, 2018). Sami Aboudi, "Saudi-backed Fighters Capture Coastal Area in Yemen from Houthis," *Reuters*, last modified December 7, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/saudi-backed-fighters-capture-coastal-area-in-yemen-from-houthis-idUSKBN1E11IM> (accessed May 23, 2018). Sarah Dadouch and Mohammed Ghojari, "Saudi-led coalition closes in on Yemen port city Hodeidah," *Reuters*, last modified May 28, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/saudi-led-coalition-closes-in-on-yemen-port-city-hodeidah-idUSKCN11T21K> (accessed May 28, 2018).

[86] مقابلة للباحث مع قيادي كبير في المجلس المحلي في عدن، مايو / أيار 2018.

إن انتشار المؤسسات الأمنية المتنافسة ينبع إلى حد كبير من الخلافات بين الرئيس هادي والانفصاليين الجنوبيين منذ إخراج قوات الحوثيين/صالح من عدن في يوليو / تموز 2015.

تتصاعد التوترات بين الرئيس هادي وقادة الانفصاليين الجنوبيين من وقت لآخر، وقد تفاقمت العلاقة بينهما علناً بعدما أعلن هادي إقالة محافظ عدن عيدروس الزبيدي ووزير الدولة هاني بن بريك في 27 أبريل / نيسان 2017، وهو الإعلان الذي برره هادي بالعلاقة الوثيقة للرجلين بدولة الإمارات.

رداً على ذلك حدثت احتجاجات جماهيرية حاشدة ضد هادي وتأييداً لانفصال الجنوب، استمرت أسبوعاً في عدن.^[87] على خلفية هذه الاحتجاجات، تم تشكيل إطار تنظيمي جديد لتلك القوى عرف باسم "المجلس الانتقالي الجنوبي" في 4 مايو / أيار 2017، وأصبح الزبيدي رئيساً للمجلس وبن بريك نائباً له.^[88] كذلك أقال هادي في وقت لاحق محافظي حضرموت وشبوة وسقطرى في 28 يونيو / حزيران 2017 بعد تعيينهم كأعضاء في المجلس الانتقالي الجنوبي الذي يتمتع قاداته بعلاقة وثيقة مع أبو ظبي.

منذ تأسيسه عمل المجلس الانتقالي الجنوبي المكون من 22 عضواً يمثلون مجمل جغرافيا الجنوب، بسرعة لتنفيذ سلسلة من التدابير الرامية إلى تحسين الإطار المؤسسي على المستويات المحلية لتمكين المناطق الجنوبية من السعي لتحقيق الانفصال. وقد تم إنشاء العديد من الفروع والقيادات المحلية التابعة للمجلس الانتقالي الجنوبي والمتوزعة في جميع أنحاء جنوب اليمن.^[89] بعد ذلك قام الزبيدي والمجلس الانتقالي بإنشاء هيئة مكونة من 303 عضو سميت "الجمعية الوطنية الجنوبية" ككيان مواز للبرلمان لكنه غير منتخب، وقد عقدت أول جلسة لها في 23 ديسمبر / كانون الأول 2017 ورأسها محافظ حضرموت السابق أحمد بن بريك والذي أقاله هادي في يونيو / حزيران.^[90] وعرضاً، بعد أقل من 24 ساعة على أول جلسة للجمعية الوطنية الجنوبية، أقال هادي محافظي الضالع ولحج اللذين كانا آخر محافظي الجنوب المشاركين في المجلس الانتقالي كأعضاء.^[91]

في نهاية كانون الثاني / يناير / كانون الثاني 2018، تصاعدت حدة التوتر بين المجلس الانتقالي الجنوبي والحكومة اليمنية المعترف بها دولياً بعد إنذار لمدة أسبوع واحد أصدره الزبيدي إلى هادي بإقالة حكومته.^[92] وحدّر الزبيدي هادي من أنه ما لم يستجب

[87] Sami Aboudi, "Thousands Protest at Yemen President's Sacking of Southern Leaders," *Reuters*, May 4, 2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-yemen-security/thousands-protest-at-yemen-presidents-sacking-of-southern-leaders-idUKKBN18022I> (accessed May 23, 2018).

[88] "Banished Aden Governor Forms Independent 'South Yemen' Council," *Alaraby*, last modified May 11, 2017, <https://www.alaraby.co.uk/english/News/2017/5/11/Governor-turned-president-Adens-Al-Zubaidi-announces-council-to-govern-South-Yemen> (accessed May 23, 2018).

[89] "Al-Zubaidi and the STC Members are in Al-Mukalla City," *Southern Transitional Council*, 2017, <http://en.stcaden.com/news/7959> (accessed May 23, 2018). "Al-Zubaidi Issues a Resolution to Appoint Local Leaderships in Shabwah Governorate," *Southern Transitional Council*, 2017, <http://en.stcaden.com/news/8084> (accessed May 23, 2018).

[90] "الزبيدي يعين بن بريك رئيساً للجمعية الوطنية ولقمان نائباً له والسقاف مقررًا"، المجلس الانتقالي الجنوبي، ديسمبر / كانون الأول 2017، (<http://stcaden.com/news/8131>) (accessed Mar 23, 2018).

[91] "الوزراء الجدد يؤدون اليمين الدستورية أمام فخامة الرئيس"، آخر تعديل 25 ديسمبر / كانون الأول 2017 <https://presidenthadi-gov-ye.info/archives/%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B2%D8%B1%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%AF%D8%AF-%D9%8A%D8%A4%D8%AF%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%85%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-2/> (accessed May 23, 2018).

[92] Sana'a Center for Strategic Studies, "Yemen at the UN—January 2018 Review," last modified February 11, 2018, http://sanaacenter.org/publications/yemen-at-the-un/5389#Clashes_in_Aden (accessed May 23, 2018).

لمطالبهم، فإن قوات المقاومة الجنوبية ستقوم (بالقوة) بإقالة رئيس الوزراء أحمد عبيد بن دغر وحكومته، التي اتهمهم الزبيدي والمجلس الانتقالي الجنوبي بالفساد وبأنهم مسؤولون عن سوء الخدمات في عدن.

نتيجة ذلك، نشبت اشتباكات مسلحة بين قوات موالية للانتقالي الجنوبي، وبين أولئك المواليين لهادي من قوات الحماية الرئاسية برئاسة نجله ناصر. وخلال تلك الاشتباكات، سيطرت قوات الانتقالي الجنوبي على أجزاء كبيرة من عدن، بما في ذلك ثلاث قواعد عسكرية كانت تحت سيطرة قوات الحماية الرئاسية. كما حاصرت القصر الرئاسي الذي كان المقر الرئيسي لبن دغر وأعضاء الحكومة المعترف بها دولياً. ثم وضعت الوساطة السعودية والإماراتية حداً لهذه الاشتباكات، حيث رفعت قوات الانتقالي حصارها عن القصر الرئاسي وأعدت تسليم ثلاث قواعد عسكرية استولت عليها خلال الاشتباكات، رغم أنها ظلت مسيطرة على معظم عدن.^[93]

كانت تلك الاشتباكات نتيجة جانبية لخطوط الصدع بين الانفصاليين الجنوبيين بقيادة عيدروس الزبيدي رئيس المجلس الانتقالي الجنوبي المدعومين إماراتياً، وبين القوى الموالية للرئيس هادي. كما أثار حزب الإصلاح غضب القوات المدعومة من الإمارات في عدن.

المنافسة بين هؤلاء اللاعبين في ظل غياب سلطة رسمية قوية تمنع المجالس المحلية بعدن من العمل في بيئة آمنة، وإضافة لتدخل هذه الجهات الفاعلة في نشاط أعضاء المجالس المحلية خدمةً لأنفسهم وأجنداتهم على حساب منافسيهم، يعمل المجلس الانتقالي الجنوبي على إنشاء كيانات محلية خاصة به على مستوى الجنوب، ويتضح ذلك من خلال افتتاح العديد من الفروع المحلية للمجلس.

في الوقت الذي يتقوى فيه النفوذ المحلي لقادة الانفصال في الجنوب، يضعف موقف الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً بشكل عام مع استمرار النزاع. هذا يعود جزئياً إلى أنه منذ مارس / آذار 2015 كان الرئيس هادي وحكومته يعملان إلى حد كبير من المنفى في الرياض عاصمة المملكة العربية السعودية. على الرغم من عودة الكثير من أعضاء حكومة هادي إلى عدن من وقت لآخر منذ النصف الأخير من العام 2016، لا يزال الرئيس هادي يعمل من العاصمة السعودية بشكل رئيسي.

مثل نظرائها في أماكن أخرى من اليمن، كافحت المجالس المحلية في عدن لتوفير الخدمات العامة، كثيراً ما يدعي منتقدو حكومة هادي أن الحكومة المعترف بها دولياً، هي من يعيق تقديم الخدمات العامة في عدن، ويتهمونها بسوء الإدارة الاقتصادية وبالفساد المباشر أحياناً، ودعا مدير أحد المجالس المحلية الذين تمت مقابلتهم في هذا التقرير إلى إعادة السلطة إلى المجالس المحلية، والرقابة على نفقات المال العام لتجنب الفساد.

كشفت المقابلات مع مسؤولي المجلس المحلي عن بعض التحديات التي تواجه عملهم في عدن، وأبرزها:^[94]

- تعرض المجالس المحلية لتغييرات متواصلة في القيادة، مما يعيق قدرتها على القيام بأعمال طويلة الأمد.
- افتقار المجالس المحلية إلى التخطيط الواضح على المدى القصير والبعيد، وبدلاً من ذلك تضطر إلى معالجة المشكلات العاجلة أولاً بأول.

[93] Sana'a Center for Strategic Studies, "Yemen at the UN—January 2018 Review."

[94] مقابلات للباحث مع مسؤولين في المجلس المحلي في عدن، مايو / أيار 2018.

- افتقار المجالس المحلية إلى ميزانية واضحة (مستمرة وكافية)، مما يجعل عملها مؤقتاً ومتغيراً ويعتمد على دعم الجهات الفاعلة الخارجية مثل الهلال الأحمر الإماراتي.
- لقد خفّضت الحكومة المعترف بها دولياً من مهامها، تاركة فراغاً في السلطة على الأرض.
- عدم فعالية سلطات ومرافق الخدمة، مما يقلل من قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات.
- تخطي المنظمات غير الحكومية المجالس المحلية كآلية تنفيذ، وقد أدى عدم وجود شراكات واضحة مع هذه المنظمات إلى فقدان المنظمات غير الحكومية لبيئة ذات قيمة يمكن أن تجعل تدخلاتها أكثر نجاحاً.
- وجود مصادر متعددة للسلطة، بما في ذلك قوات الأمن التي تسعى إلى فرض رغباتها على أنشطة المجالس المحلية، حيث أن القوى السياسية والأمنية الانفصالية الجنوبية ليست سوى واحدة من مصادر السلطة المتنافسة التي زعزت عمل المجالس المحلية في عدن وجعلت تحدي ترميم وتقديم الخدمات على المدى الطويل أكثر صعوبة.

حضر موت: البحث عن حصة موارد أكبر

تعتبر حضر موت شرقي اليمن أكبر محافظات البلاد مساحة، وهي أيضاً أكبر محافظة منتجة للنفط في اليمن.^[95] عانت محافظة حضر موت من إحباط طويل الأمد بعد صدور قانون السلطة المحلية، وبشكل أكثر تحديداً عدم إعادة استثمار العائدات النفطية للمحافظة داخل حضر موت بعد بدء استخراج النفط فيها.

كانت رغبة حضر موت في زيادة سيطرتها على الموارد الاقتصادية الخاصة بها وزيادة حصتها أحد المطالب الأساسية التي طرحها مؤتمر حضر موت الجامع الذي عقد في 26 أبريل / نيسان 2017،^[96] ومنذ تأسيسه ساهم المؤتمر وشخصيات أخرى من النخبة الاجتماعية والسياسية الحضرية برهن مشاركة المحافظة في أية دولة فيدرالية مستقبلية - أو دولة جنوبية مستقلة - بحصول سكانها على حصة أكبر من إيرادات ثرواتها الطبيعية. على وجه التحديد، طالب مؤتمر حضر موت الجامع بإعادة استثمار 20% من عائدات النفط المستخرجة من حضر موت في المحافظة.^[97]

وعلى هذا النحو من المستبعد جداً أن يكون المسؤولون الحضرية المحليون مستعدين للالتزام بألية اللامركزية التي سبق أن حددها قانون السلطة المحلية.^[98] في وقت كتابة هذه الورقة، لم يكن من الواضح إن كان هنالك شروط محددة سيضعها أعضاء مؤتمر حضر موت الجامع والمسؤولون المحليون الآخرون في المحافظة أمام أي اتفاق جديد يتعلق بإعادة توزيع الموارد، عدا المطالبة بزيادة نسب الإيرادات. يبدو أن الحكومة المعترف بها دولياً تأخذ المطالب الحضرية للحصول على حصة أكبر

[95] في فبراير / شباط 2014 استأثر نفط حضر موت بنحو 53% من إجمالي إنتاج النفط في اليمن. انظر:

World Bank, Republic of Yemen: Unlocking Potential for Economic Growth (Washington, DC: World Bank, 2015), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23660> (accessed May 23, 2018).

[96] حضر المؤتمر ما مجموعه 160 مشاركاً، وهو ما قاد إلى تعيين 52 عضواً شكّلوا سلطة اتخاذ القرار ضمن مؤتمر حضر موت الجامع.

[97] مقابلة للباحث مع د. عبد القادر بايزيد، الأمين العام لمؤتمر حضر موت الجامع، الأردن، سبتمبر / أيلول 2017.

[98] مقابلة للباحث مع د. عبد القادر بايزيد، الأمين العام لمؤتمر حضر موت الجامع، الأردن، سبتمبر / أيلول 2017.

من عائدات الموارد على محمل الجد. حيث أنها تعاونت مع أصحاب المصلحة المحليين في حضرموت بعد استئناف إنتاج النفط والصادرات المحلية من حقل المسيلة (المربع 14) وضواحيها، التي تخضع حالياً لسيطرة اتحاد حضرموت القبلي.^[99] وبموجب شروط اتفاقية توسط فيها رئيس الوزراء بن دغر، تدفع الحكومة المعترف بها دولياً الآن للاتحاد وشركة Petro Masila، وشركة النفط المحلية التي تدير المربع 14، للوصول إلى حقل النفط. كما أنها تدفع للسلطات المحلية ولقوات النخبة الحضرمية المدعومة إماراتياً في المكلا من أجل الوصول إلى مرافق تصدير النفط الموجودة في المدينة الساحلية.^[100] يتم الدفع إما نقداً أو بالوقود المرسل إلى المكلا، والذي يمكن بعد ذلك بيعه في السوق المحلية من قبل السلطة المحلية.^[101]

إن وجود عائدات الموارد الطبيعية يساعد في تخفيف العبء عن المجالس المحلية في حضرموت، وتحديدًا في المكلا. هناك أيضاً شبكة كبيرة من رجال الأعمال الحضرميين الأثرياء الذين يعيشون في دول الخليج المجاورة. خلال فترة الصراع، لعب رجال الأعمال هؤلاء دوراً كبيراً في مساعدة المجالس المحلية مالياً لتقديم الخدمات وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية.

مأرب: الحكم المحلي الفعال^[102]

مقارنة بباقي المحافظات، تستفيد مأرب من فترة الاستقرار النسبي والتنمية الاقتصادية المستدامة. فقد أصبحت المحافظة نموذجاً لامركزياً فريداً وفعالاً للحكومة المحلية في اليمن مدعوماً بوحدة السكان والحالة الأمنية المستقرة والموارد الاقتصادية. ففي مأرب يُدفع لموظفي الخدمة المدنية أجورهم ويتم توفير الخدمات العامة. نموذج الحكومة المحلية في مأرب شامل بشكل عام؛ ويشجع على مشاركة المجتمع المحلي وإشراك مختلف الأحزاب السياسية والجهات الفاعلة المحلية، بما في ذلك القبائل في صنع القرار. وتلعب المجالس المحلية في مأرب دوراً داعماً رئيسياً للسلطة المحلية التي يرأسها محافظ مأرب سلطان العرادة.

وعلى الرغم من وجود موارد طاقة حيوية منذ ما قبل النزاع الحالي، كانت مأرب تعاني من فقر البنية التحتية نتيجة احتكار الحكومة المركزية لإيرادات النفط والغاز.^[103] وبالإضافة لموارد النفط والغاز في مأرب، تعتبر المحافظة حاضناً لبنى تحتية أساسية أخرى للطاقة، مثل محطة توليد الكهرباء التي كانت -حتى توقفها عن العمل عام 2014- تقدم الكهرباء للبلاد برمتها. ولعل أبرز الأمثلة على غياب التنمية في مأرب حقيقة أنه حتى العام 2012، كانت هناك مديرتان فقط (من أصل 14 مديرية في المحافظة) تمتلك ما يكفي من الكهرباء لمنازلها معظم اليوم، علماً أن العديد من مديريات مأرب كانت خارج شبكة الكهرباء الوطنية وبالتالي محرومة من خدمات محطة مأرب لتوليد الكهرباء.

[99] مقابلة للباحث مع الخبير في الشأن اليمني بيتر ساليسيري، مارس / آذار 2018.

[100] مقابلة للباحث مع الخبير في الشأن اليمني بيتر ساليسيري، مارس / آذار 2018.

[101] مقابلة للباحث مع الخبير في الشأن اليمني بيتر ساليسيري، مارس / آذار 2018.

[102] مقابلات للباحث مع مديري المجالس المحلية في مأرب، نوفمبر / تشرين الثاني 2017.

"Yemen's Urban-Rural Divide and the Ultra-Localisation of the Civil War," workshop organized by the London School of Economics Middle East Centre, March 29, 2017, London, UK.

[103] بحسب الإحصاءات الوطنية اليمنية فإن أقل من 1% من إجمالي النفقات الحكومية كانت مخصصة لمأرب عام 2015.

لقد أدى النزاع الحالي إلى تغيير حطوظ مأرب، فبعد أن سيطر الحوثيون على العاصمة صنعاء، اختار محافظ مأرب سلطان العرادة ورجال قبائل مأربيين الوقوف مع الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً - وهو التعاون الذي ساهم في مقاتلة جماعات متطرفة مثل تنظيم القاعدة، والذي كان في السابق أنشط في استهداف المسؤولين العسكريين والأمنيين، ناهيك عن خطوط أنابيب النفط.^[104] وبمساعدة التحالف السعودي، جرى إجبار قوات الحوثي-صالح على الخروج من أجزاء كبيرة من محافظة مأرب مع منتصف عام 2015. ومنذ ذلك الحين، اقتصر القتال بين القوات المؤيدة والمعارضة للحوثيين على مديرية صراج. وقد سمح الغطاء الجوي الذي وفرته قوات التحالف السعودي، إلى جانب وجود جهاز أممي متين وموحد في مأرب، بتمتع المدينة بمستوى نسبي من الأمان والاستقرار.^[105]

سعى المحافظ لمعالجة المظالم القديمة التي كانت تعاني منها مأرب، والمتعلقة بالتهميش الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لسكان المحافظة، وطالبت مأرب بحصة أكبر من عائدات الغاز، وهو ما تم. كان النزاع الذي بدأ نهاية عام 2015 بين محافظة مأرب والمؤسسات التي كانت تسيطر عليها قوات الحوثي-صالح في صنعاء ذا طابع اقتصادي في الأساس، حيث رفض البنك المركزي اليمني في صنعاء دفع رواتب الجهاز العسكري في مأرب، رداً على ذلك، أمر سلطان العرادة فرع البنك المركزي اليمني المحلي بمأرب بوقف توريد جميع إيرادات الغاز التي كان من المقرر إرسالها إلى مقر البنك المركزي اليمني آنذاك بصنعاء، إذ كانت مأرب تقدم في السابق كافة عائدات الغاز إلى السلطات المركزية. كان رد الفعل هذا من الناحية القانونية انتهاكاً مباشراً لقانون السلطة المحلية، وكان المبلغ الذي حجبته مأرب عن العاصمة يعادل ما مقداره 8 مليارات ريال يمني شهرياً (32 مليون دولار بسعر الصرف السابق البالغ 250 ريال مقابل الدولار الواحد).

منتصف العام 2017، توصلت السلطة المحلية في مأرب أيضاً إلى اتفاق مع الحكومة المعترف بها دولياً للاحتفاظ بما يصل إلى 20 بالمائة من عائدات النفط المستخرج من المحافظة، والتي كانت تعود بأكملها للحكومة المركزية من قبل.^[106] ويتم خصم حصة الحكومة المركزية تلقائياً وتحويلها إلى حساب الحكومة المحتفظ به في فرع البنك المركزي بمحافظة مأرب.

لقد أتاحت إيرادات النفط والغاز الإضافية لمأرب صرف الرواتب لجميع الموظفين الحكوميين المسجلين في المديرية الأربعة عشر بالمحافظة، فضلاً عن المساهمة في نفقات الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً. وقد وفرت هذه الأموال للمجالس المحلية الدعم اللازم لتلبية مطالب السكان، ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الخدمات العامة. كما سُمح للمجالس المحلية بتمويل جهود الإغاثة الإنسانية، حيث تعمل المجالس المحلية لتوفير البيانات لمساعدة جهود الإغاثة؛ ينظمون حلقات نشر التوعية لشبكات الدعم المحلية؛ وينسقون مع موظفي القطاع الصحي المحلي في تحديد الأماكن التي تكون فيها التدخلات الإنسانية مطلوبة بشكل ملح.

[104] توصل سلطان العرادة إلى اتفاق مع القادة القبليين في مأرب تعهدوا فيه بالولاء للمؤسسات الدولة وبدعم الحكومة ضد أي اعتداء من قبل الحوثيين.

[105] Ben Hubbard, "As Yemen Crumbles, One Town Is an Island of Relative Calm," *New York Times*, last modified November 9, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/09/world/middleeast/yemen-marib-war-ice-cream.html> (accessed May 23, 2018); Adam Baron, "Not Only a Pawn in Their Game," *European Council on Foreign Relations*, last modified November 16, 2017, http://www.ecfr.eu/article/commentary_not_only_a_pawn_in_their_game (accessed May 23, 2018).

[106] على الرغم من الاتفاق بين مأرب والحكومة المعترف بها دولياً، إلا أنه حتى كتابة هذه السطور أدت الخلافات المستمرة بين فرعي مأرب وعدن في البنك المركزي اليمني إلى رفض بنك مأرب إيداع أي إيرادات من إنتاج الغاز والنفط والبنزين القادمة من المحافظات في فرع عدن.

يعكس قرار المطالبة بنصيب أكبر من عائدات موارد مأرب الطبيعية جهوداً أوسع نطاقاً من جانب السلطات الحاكمة المحلية في مأرب للاستحواذ على منشآت النفط والغاز والكهرباء، وكسب المزيد من السيطرة على إنتاج وتصدير النفط والغاز. تسيطر قبائل مارب المحلية حالياً على منشآت النفط والغاز التابعة لشركة صافر للاستكشاف والإنتاج النفطي بمأرب، بما في ذلك منشآت الغاز الطبيعي المسال في اليمن، ومصفاة صغيرة ووحدة معالجة مركزية.^[107] تلعب المجالس المحلية في مأرب دوراً رئيسياً حتى الآن في ضمان بقاء مرافق الطاقة في مأرب قائمة وزيادة القدرات من خلال التشاور مع أصحاب المصلحة المحليين. كما تلعب المجالس المحلية دوراً إشرافياً فيما يتعلق بتوزيع النفط والديزل وتوفير الغاز في المنزلي لمنازل مأرب.

ويرجع هذا بشكل كبير إلى زيادة الحزم وتلقي إيرادات من الموارد الطبيعية أعلى بكثير من أي وقت مضى، حيث تشهد محافظة مأرب نمواً اقتصادياً متسارعاً. وقد قامت هذه الأموال بتمويل عدد من مشاريع تطوير البنية التحتية المحلية: الطرق الجديدة، والمرافق الطبية، والجامعة الجديدة، وتوسيع شبكة الكهرباء المحلية، ضمن مشاريع أخرى. وتشارك المجالس المحلية بشكل مباشر في تنسيق مشاريع التنمية المحلية. وهم ينسقون مع المكاتب الوزارية المحلية لتحديد احتياجات الخدمة العاجلة وتنفيذها. كما أنها تساعد في الحصول على دعم المجتمع المحلي لمشاريع التنمية، وهي خطوة حاسمة، بالنظر إلى أن قادة المجتمعات قادرين إما على إزالة أو فرض عوائق محتملة لمشاريع التنمية المحلية. والموافقة المجتمعية ضرورية أحياناً للوصول إلى الأرض، وللأغراض والمعدات، وللعمالة المحلية المساعدة في إكمال مشاريع التنمية.

على الرغم من الازدهار الاقتصادي الذي نعيشه، فقد واجهت مأرب تحديات القتال وعدم الاستقرار الموجود في أماكن أخرى من اليمن، وقد لجأ كثير من الناس إلى مأرب التي يقطنها عشرات الآلاف من الأشخاص النازحين داخلياً، غالبيتهم يقيمون في مدينة مأرب.^[108] قبل هذا التدفق من الناس، كان تعداد مأرب 240,000 نسمة.^[109] هناك الآن ما يقارب من 2.4 مليون نسمة يعيشون في مأرب اليوم بعد الارتفاع السكاني الحاد خلال النزاع.^[110] وتساعد المجالس المحلية في مأرب السلطات الحاكمة المحلية على مواكبة الزيادة السكانية الحادة ومقدار النازحين داخلياً. على سبيل المثال، تساعد المجالس المحلية في توثيق وصول ومكان إقامة السكان الجدد عبر قاعدة بيانات تضع الأشخاص المشردين داخلياً كأولوية قصوى لتوفير دعم إضافي عبر برامج الرعاية الاجتماعية المحلية.

[107] السيطرة على منشأة الغاز الطبيعي المسال اليمنية التي تربط الغاز الذي يتم استخراجه من مأرب ومن ثم ترسله عبر خط أنابيب الغاز إلى مرفق تصدير الغاز الطبيعي المسال في بلحاف، في محافظة شبوة، أمر مهم بشكل خاص، ليس أقله بسبب التقارير الأخيرة التي تفيد بأن الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال ستعمل مرة أخرى وتقوم بتصدير الغاز الطبيعي المسال.

[108] Baron, "Not Only a Pawn in Their Game," Hubbard, "Island of Relative Calm."

[109] قام بهذا التقدير أحد الصحفيين المحليين في مأرب، علي عويضة، وعرضه على الباحثين في يونيو / حزيران 2018.

[110] المصدر السابق.

خاتمة وتوصيات لدعم المجالس والتنمية المحلية

استندت هذا البحث إلى مجموعة مختارة من المؤلفات حول الحكم المحلي واللامركزية، وخبرات الحكم المحلي في البلدان الأخرى المتأثرة بالصراع، وتجارب اليمن الخاصة مع اللامركزية وتنمية المجالس المحلية، والتفتت السياسي الحالي للبلاد بسبب النزاع. يعمل هذا البحث كمحاولة لتحفيز وإثراء مناقشات السياسات بين أصحاب المصلحة المحليين والإقليميين والدوليين حول كيفية توفير مساعدة أفضل للمجالس المحلية في اليمن لاستعادة الخدمات العامة وشرعية الدولة، وتحقيق الاستقرار في الأوضاع الأمنية والإنسانية، وتهيئة الظروف الملائمة للسلام والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

إن حرب اليمن والأزمة الإنسانية في البلد معقدة للغاية ومتعددة الأوجه، مما يخلق تحديات كثيرة أمام استعادة الخدمات لدعم مواطني البلاد. لذلك من الضروري أن تبدأ المناقشات بين أصحاب المصلحة المحليين والإقليميين والدوليين بشأن كيفية منع تفكك المجالس المحلية في اليمن، وكيفية دعم أنشطتهم أثناء استمرار النزاع، لا سيما فيما يتعلق بالجهود الإنسانية وتدابير خفض التصعيد؛ وكيفية بناء قدرات المجلس المحلي في مرحلة ما بعد الصراع.

في هذا السياق وبناء على نتائج الدراسات السابقة والمقابلات مع الخبراء والمعنيين بالأمر يرفع الباحثان التوصيات التالية:

تعزيز قدرة البنك المركزي اليمني على دعم المجالس المحلية

منذ بداية الاضطرابات السياسية في اليمن عام 2011 وحتى نقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن في سبتمبر / أيلول 2016، لعب البنك دوراً بالغ الأهمية في الحفاظ على قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات الأساسية من خلال الاستمرار في صرف رواتب الموظفين الحكوميين والمساعدة في تغطية التكاليف التشغيلية. وفي الوقت الراهن، يصعب على المجالس المحلية في أي من محافظات اليمن الـ 22 تأمين إيرادات تشغيلية كافية - باستثناء مأرب ودرجة أقل حضرموت - وبالتالي من الضروري أن يقوم أصحاب المصلحة الإقليميون والدوليون بتنسيق الجهود والدعم لإعادة البنك المركزي اليمني كياناً وطنياً موحداً يعمل بكامل طاقته ويستطيع تسهيل دفع المرتبات العامة والتكاليف التشغيلية للمجالس المحلية بغض النظر عن إطارها الجغرافي ونطاق السيطرة التي تقع فيه.

تسهيل آليات الدولة للتمويل

يعتبر وضع موازنة للدولة تعكس الوضع الحالي في اليمن، وليس وضع 2014 كما هو الحال اليوم عنصراً أساسياً آخر لأية محاولة لإحياء الاقتصاد وضمان تقديم المزيد من الدعم المالي للمجالس المحلية.^[111] على المجتمع الدولي أن يتخذ تدابيراً ببناء لوضع آلية تنسيق بين الأطراف المتحاربة لتحصيل إيرادات الدولة - مثل الضرائب والجمارك - على الصعيد الوطني؛ ومن شأن تحفيز مختلف الأطراف على التعاون في هذا الجهد أن يعيد تأسيس الخدمات العامة في جميع المجالات. إضافة إلى ذلك، على أصحاب المصلحة الدوليين المساعدة في تسهيل استئناف إنتاج النفط والغاز في حضرموت وغيرها من المحافظات التي تتمتع بالبيئة الأمنية المناسبة للقيام بذلك.

ولكي يحدث ذلك، ستحتاج الموازنة إلى إدراج آلية للشفافية والمساءلة. وعلى أي جهود من هذا النوع لوضع وتنفيذ موازنة جديدة لصالح البلد ككل، وللمجالس المحلية على وجه التحديد، أن تأخذ بعين الاعتبار ديناميكيات النزاع المعقدة والمتطورة باستمرار، كالانقسامات الآخذة في الاتساع في المجتمع اليمني والجهات الفاعلة غير الحكومية. يمكن استخدام الصندوق الاجتماعي للتنمية كمؤسسة وسيطة لتمويل الإيرادات المخصصة للسلطات المحلية والاشتراك في تنفيذ المشاريع المرتبطة بتوفير الخدمات العامة. كان الصندوق قد أنشئ عام 1997، وهو هيئة شبه حكومية لوضع البرامج وتنفيذ الخطط الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والحد من الفقر بموجب القانون المنظم لعمله.

تولية المجالس المحلية مهمة توفير الخدمات وتقديم المساعدات

يقدم المانحون الدوليون والمنظمات غير الحكومية دعماً إنسانياً حيوياً للمجتمعات المحلية في اليمن، ولا سيما تلك المقيمة في المناطق الأشد تضرراً من الحرب، ولتعزيز فعالية الدعم المقدم، من المهم أن تسعى الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية إلى تمرير جهودها عبر المجالس المحلية لتحقيق أقصى قدر من النفع على المستوى المحلي. ومن أجل تحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات، على الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية تجنب تقديم الدعم المالي المباشر للمنظمات المحلية و/أو الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، وبدلاً من ذلك تمرير هذا الدعم عبر قنوات المجالس المحلية بما يمكنها من التواصل مع الجهات المحلية الأخرى. من شأن ذلك أن يعزز قدرة المجالس على الفهم العميق للسياقات المحلية، وأن يزيد من شرعيتها ويشجع المجتمعات المحلية على التوحد في ظل هياكل حكومية رسمية.

وبالإضافة إلى ذلك، قد يساعد تعزيز تقديم الخدمات على المستوى المحلي على إيجاد نموذج أكثر لامركزية لتقديم الخدمات، مما سيساعد بدوره على توسيع نطاق أي جهود لإعادة الإعمار. غير أنه ينبغي على الجهات الفاعلة الدولية أن تضع في اعتبارها أن توزيع المساعدات الإنسانية قد يكون مصدراً للنزاع، كما كان الحال في الماضي؛ وبالتالي، فإن أي دعم يقدم من خلال المجالس المحلية عليه أن يضع آليات للرقابة والشفافية والمساءلة، على أن تصفها وتنفذها المجالس المحلية بالتنسيق مع المجتمعات المحلية والجهات الدولية الفاعلة.

[111] محادثة للباحث مع مصدر ذي علاقات وثيقة مع البنك اليمني المركزي في عدن، يونيو / حزيران 2018.

إنشاء إطار رسمي لتسليم السلطات إلى المجالس المحلية

لقد ازدادت قوة المجالس المحلية في مأرب وحضرموت خلال النزاع. ويوجد في كلتا المحافظتين نموذج ناشئ للحكم المحلي يمكن أن تتبعه المحافظات الأخرى، حيث يتم إشراك المجتمع المحلي في عملية صنع القرار وإدارة الشؤون المحلية بشكل أكبر مما كان عليه الحال قبل بدء النزاع. الجدير بالذكر أن النزاع وعجز الحكومة المركزية عن الاستجابة لاحتياجات كل من المحافظتين هو ما حدا بهما إلى تجاوز الصلاحيات القانونية التي قدمها قانون السلطة المحلية لعام 2000. كما أن النزاع يجعل من الصعب تعديل الإطار القانوني القائم للمجالس المحلية في اليمن أو إصدار أحكام قانونية جديدة تتعلق بنقل السلطة إلى المجالس المحلية.

في هذا الصدد، على الحكومة المركزية إصدار تعليمات تنظيمية مؤقتة لنقل المسؤوليات بشكل رسمي إلى مستوى المحافظة والمديرية من أجل تمكين هذه الكيانات من إدارة شؤونها المحلية بشكل أفضل. ورغم استمرار النزاع يبقى من الضروري إنشاء إطار تنظيمي من هذا القبيل تعمل في ظله المجالس المحلية بفعالية أكبر. على هذا الإطار التنظيمي أن يحقق ما يلي:

- السماح للمجالس المحلية بالوصول إلى موارد مستدامة وتطويرها على المستوى المحلي وإنفاق الإيرادات المرتبطة بها على احتياجاتها.
- تخصيص حصة من الموارد السيادية لكل محافظة على أساس معايير وآليات تمويل شفافة تأخذ في الحسبان الظروف المحلية للحرب والقدرات والاحتياجات المالية لكل محافظة.
- ضمان حصول المجالس المحلية على صلاحيات إدارية كافية للإشراف على تقديم الخدمات، وتعيين الأشخاص في المناصب الإدارية ضمن الأجهزة التنفيذية للوزارات التنفيذية بهدف بناء سلطة محلية فعالة وردع شبكات المحسوبية المحلية.
- استعادة الحق القانوني للمجالس المحلية الذي منحه قانون السلطة المحلية لتسمية القادة في المناصب الرسمية في دوائر الأمن المحلية والإشراف على حسن أداء هذه الوحدات.
- منح السلطات المحلية صلاحية العمل مع الجهات المانحة الدولية لتلبية الاحتياجات الإنسانية والإنمائية على المستوى المحلي. كما ينبغي نزع مركزية المساعدات الإنسانية من خلال وضع إطار وظيفي للمنظمات الإنسانية للعمل مع السلطات المحلية.

إعادة بناء ورفع حرفية القضاء المحلي والخدمات الأمنية

تخلف الأجهزة القضائية والأمنية الناتج عن ضعف وعدم كفاية القدرات المالية والفنية من التحديات التي تواجهها السلطات المحلية في معظم المحافظات، إلى جانب غياب البيئة النسقية الملائمة. تمثل الأجهزة القضائية والأمنية عنصراً أساسياً للمجالس المحلية للعمل بفعالية والمحافظة على شرعيتها. من هنا ينبغي أن يستهدف أصحاب المصلحة الدوليون تنفيذ برامج بناء القدرات المحلية لتحسين أداء أجهزة القضاء والأمن المحلية؛ وهو ما ينطوي أيضاً على دعم مالي لإعادة بناء و/أو تحسين البنية التحتية الأساسية.

بالإضافة إلى ذلك، من المهم أن يضغط أصحاب المصلحة الدوليون على أطراف النزاع والجهات الفاعلة الإقليمية للامتناع عن التدخل في أنشطة القضاء والأجهزة الأمنية المحلي، وعن إنشاء كيانات منافسة/موازية من شأنها أن تقوض شرعية الدولة. وعلى اللاعبين الدوليين التمعن بالتفاصيل المحلية، كاللاعبين المحليين في عدن المتنافسين على النفوذ على الأرض.

دعم الحكم المحلي الشامل والمتجاوب

سيواصل اليمنيون تقييم أداء المجالس المحلية على أساس قدرتها على تلبية الحاجات اليومية وتقليل مستوى المعاناة في مناطقهم. لقد أدى النزاع الحالي إلى تقويض إطار الحكم المحلي القائم إلى درجة فقدان الكثير من الناس الثقة في السلطات الرسمية والحكومية المحلية. ومن أجل الحد من جاذبية الجهات غير الحكومية كبداية للدولة، يجب بناء مبادرات تحركها المجتمعات المحلية بطريقة تعزز فعالية المؤسسات الحكومية الرسمية والممثلين المحليين.

إن التشرذم المتزايد في اليمن واتساع الانقسامات الاجتماعية يعني أن وقتاً طويلاً سيلزم قبل الوصول إلى السلام والاستقرار. وعلى الرغم من ذلك، من المهم تعزيز أشكال الحكم المحلي الشامل للجميع والتصاعدي من القاعدة إلى القمة بما يتيح مشاركة جميع فئات المجتمع المحلي في عملية صنع القرار، بدءاً من الفئات المحرومة تقليدياً - مثل النساء والشباب - وصولاً إلى السياسيين والشيوخ ورجال الدين المحليين وغير ذلك من الجهات المحلية الفاعلة. سيساعد ذلك على تجنب ادعاءات التحيز أو التمييز. ينبغي أن تتاح لجميع أفراد المجتمع المحلي، بمن فيهم جماعات الأقليات فرص متكافئة لإبداء رأيهم في إدارة الشؤون المحلية.

حتى في حال انتهاء النزاع الحالي من المرجح أن تكون الخدمات العامة بالكاد وظيفية، وأن تكون حياة الناس اليومية كفاحاً شاقاً. ومن الضروري للتخطيط لفترة ما بعد الحرب إجراء تقييم شامل للجماعات والأفراد الذين لهم سلطة فعلية على مستويي المحافظة والمديرية، بالإضافة لتقييم قاعدة الدعم المحلي لهم وقدرتهم على تقديم الخدمات العامة. من شأن هذا التقييم أن يساعد واضعي السياسات المحليين (بدعم من المجتمع الدولي) على وضع استراتيجيات لمعالجة غياب الدولة على المستوى المحلي ودعم استعادة وظائف الدولة - مثل توفير الأمن والخدمات العامة.

إن الفهم التفصيلي للسياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لليمن ضروري في محاولات تعزيز الحكم المحلي في بيئة ما بعد النزاع باليمن. سيحتاج أي تقييم إلى مراعاة الجهات الفاعلة المتعددة التي تمارس سلطات سياسية واقتصادية، بما في ذلك تلك التي اكتسبت مكانة بارزة كنتيجة مباشرة للنزاع عبر شبكات المحسوبية الجديدة وأرباح اقتصاد الحرب.

المصادر

- Atallah and Harb; Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, LCPS,2015
- Wang, Vibeke, Astri Suhrke & Elling N. Tjønneland. “Governance Interventions in Post War Situations: Lessons Learned”, Chr. Michelsen Institute Report, 2005
- Bardan, P.” Decentralization of Governance and Development”: Journal of Economic Perspectives 16: 185-205, 2002
- Anten, Louise. “Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States”, Clingendael Netherlands Institute of International Relations Issues Paper, The Hague, 2009
- Razin, E.. ‘The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities – a Comparative Perspective.’ Environment and Planning C: Government and Policy 18: 17-31, 2000
- Brenner, N. ‘Globalization as Reterritorialization: The Re-scaling of Urban Governance.’ European Union’ Urban Studies 36: 431-451, 1999
- Batterbury, S., P.J. and J. L. Fernando. ‘Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction.’ World Development 34: 1851-1863, 2006
- Bergh, S.I. ‘Introduction: Researching the Effects of Neo- Liberal Reforms on Local Governance in the Southern Mediterranean.’ Mediterranean Politics 17: 303-321, 2012.
- Jari, M. ‘Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change?’ Journal of Economic and Social Research 12: 9-32, 2010.
- World Bank “Yemen Arab Republic Local Development Associations”: A New Approach to Local Development ,1981
- Hallaj, Omar Abdulaziz. “Yemen: Between Tides of Unity and Tribal Approval.” In Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World, edited by Mona Harb and Sami Atallah, 93-138. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- Sana’a City: Medium to Long-Term City Development Strategy for Sustainable Development,2008.
- The essential role of local governance in Yemen, Sana’a Center for Strategic Studies in partnership with Adam Smith International, 2016.
- Romeo L., El Mensi.M” The difficult road to local autonomy in Yemen, International Studies Program,2008.
- Smoke, Paul. “Quality Support Facilities in the field of decentralization, Local Governance & Local Development “Overview of the Asia Decentralization Case studies”: THE EUROPEAN UNION’S ADM MULTI PROGRAMME, 2015.
- AL-AKHALI. R. “The Challenge of Federalism in Yemen, 2014, BY
- AL-AKHALI. R, “Will Decentralization in Yemen Marginalize Citizens?” MENA Source (blog), Atlantic Council, January 29, 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/will-decentralization-in-yemen-marginalize-citizens>

- Williams. P, Sommadossi.T, Mujais.A “Legal Perspective on Yemen’s Attempted Transition from a Unitary to a Federal System of Government, 2017
- Salisbury. P.” Federalism, Conflict, and Fragmentation in Yemen, SAFERWORLD, 2015
- Akbaralyom.com “The Herak declares its rejection of the division of Yemen and Baoum calls for demonstrations in Aden” 19 February 2014. http://www.akhbaralyom.net/news_details.php?sid=76522
- Yemen’s Second National Communication Under the UN Framework Convention on Climate Change, May 2013.
- World Bank The republic of Yemen: Unlocking the potential of economic growth, October 2015
- Addressing Yemen most critical challenges: practical short-term recommendations, by Sana,a Center, June 2017- available at <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/4438>
- Yemen’s Urban–Rural Divide and the Ultra-Localisation of the Civil War’ organised by the LSE Middle East Centre on 29 March 2017.
- UAE Ends Hadi’s Legitimacy While Media Talks about Ben Burik As the President of Hadhramout, available at <http://www.yemenpress.org/article/uae-ends-hadi-s-legitimacy-while-media-talks-about-ben-burik-as-the-president-of-hadhramout.html>
- Shakir. W. “Women and peacebuilding in Yemen; a report on Crisis Management Initiative (CMI), September 2015, http://cmi.fi/wp-content/uploads/2016/04/Women_and_Peacemaking_in_Yemen_EN.pdf
- Marie-Christine Heinze “Women’s role in peace and security in Yemen, CARPO, SAFERWORLD, and Yemen Polling Center,2016.
- Bojicic-Dzelilovic. “Decentralization and Regionalization in Bosnia-Herzegovina: Issues and Challenges, Research on South East Europe, London School of Economics, London, 2011.
- Aljundi. G. ” Local Governance Inside Syria, Challenges, Opportunities, and Recommendations, Institute for War and Peace Reporting,2014.
- Khalaf.R. “Governance without Government in Syria: Civil Society and State Building during Conflict, Syrian Studies,2014.

المراجع

- Aboudi, Sami. "Gulf-backed Yemeni forces capture Red Sea coast city – agency." Reuters. February 07, 2017. Accessed 2018. <https://uk.reuters.com/article/uk-yemen-security/gulf-backed-yemeni-forces-capture-red-sea-coast-city-agency-idUKKBN15M2LU>.
- Aboudi, Sami. "Thousands protest at Yemen president's sacking of southern leaders." Reuters. May 2017. <https://uk.reuters.com/article/uk-yemen-security/thousands-protest-at-yemen-presidents-sacking-of-southern-leaders-idUKKBN18022I>.
- Aboudi, Sami. "Saudi-backed fighters capture coastal area in Yemen from Houthis." Reuters. December 07, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/saudi-backed-fighters-capture-coastal-area-in-yemen-from-houthis-idUSKBN1E11IM>.
- Al Sayegh, Hadeel. "Yemen president names new central bank governor, moves HQ to Aden." Reuters. September 18, 2016. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-cenbank/yemen-president-names-new-central-bank-governor-moves-hq-to-aden-idUSKCN1100WB?il=0>.
- "Al Zubaidi Issues a Resolution to Appoint Local Leaderships in Shabwah Governorate." Southern Transitional Council. 2017. Accessed January 06, 2018. <http://en.stcaden.com/news/8084.4>
- "Al-Zubaidi and the STC Members are in Al-Mukalla City." Southern Transitional Council. 2017. <http://en.stcaden.com/news/7959>.
- Al-Akhali, Rafat. "Will Decentralization in Yemen Marginalize Citizens?" Atlantic Council. January 2014. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/will-decentralization-in-yemen-marginalize-citizens>.
- Aljundi, Ghias. Local Governance Inside Syria – Challenges, Opportunities and Recommendations. Report. <https://iwpr.net/what-we-do/printed-materials/local-governance-inside-syria>.
- Almosawa, Shuaib. "Houthi Rebels Abduct Aide to Yemen's President." The New York Times. January 17, 2015. <https://www.nytimes.com/2015/01/18/world/middleeast/houthi-rebels-abduct-yemeni-presidential-aide.html>.
- "Banished Aden governor forms independent "South Yemen" council." Alaraby. May 2017. <https://www.alaraby.co.uk/english/News/2017/5/11/Governor-turned-president-Adens-Al-Zubaidi-announces-council-to-govern-South-Yemen>.
- Baron, Adam. "Not only a pawn in their game." ECFR. November 2017. http://www.ecfr.eu/article/commentary_not_only_a_pawn_in_their_game.
- Baron, Adam, Andrew Cummings, Tristan Salmon, and Maged Al-Madhaji. "The Essential Role of Local Governance in Yemen – Sana'a Center For Strategic Studies." Sana'a Center For Strategic Studies. September 2016. <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/3770>.
- Batterbury, Simon P.J., and Jude L. Fernando. "Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction." World Development 34, no. 11 (November 2006): 1851-863. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X0600129X>.
- Brenner, Neil. "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of

Urban Governance in the European Union.” *Urban Studies* 36, no. 3 (1999): 431-51. doi:10.1080/0042098993466.

- El-Kholy, Heba , and Necla Tschirgi. Re-Thinking Approaches to Local Governance Programming in Conflict Affected Countries in the Arab Region. Report. Cairo: United Nations Development Programme. www.undp.org/content/dam/rbas/doc/DemGov/LG_conflict_Ar.doc.
- Finn, Tom. “Yemen violence mounts in bid to remove President Saleh.” *The Guardian*. February 16, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/16/yemen-protests-against-president-saleh>.
- Ghobari, Mohamed, and Mohammed Mukhashaf. “Yemens Hadi flees to Aden and says he is still president.” *Reuters*. February 21, 2015. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemens-hadi-flees-to-aden-and-says-he-is-still-president-idUSKBNOLP08F20150221>.
- Hubbard, Ben. “As Yemen Crumbles, One Town Is an Island of Relative Calm.” *The New York Times*. November 2017. <https://www.nytimes.com/2017/11/09/world/middleeast/yemen-marib-war-ice-cream.html>.
- Jari, Mostafa. “Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change?...” *Journal of Economic and Social Research*, 2010, 9-32. <http://hdl.handle.net/1814/15263>.
- Joscelyn, Thomas. “Arab coalition enters AQAP stronghold in port city of Mukalla, Yemen.” *Long War Journal*. April 25, 2016. <https://www.longwarjournal.org/archives/2016/04/arab-coalition-enters-aqap-stronghold-in-port-city-of-mukalla-yemen.php>.
- Kasinof, Laura. “Yemeni City Feeds Unrest’s Roots.” *The New York Times*. February 25, 2011. <http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/middleeast/26yemen.html>.
- Kendall, Elisabeth. “How can al-Qaeda in the Arabian Peninsula be defeated?” *The Washington Post*. May 03, 2016. https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/03/how-can-al-qaeda-in-the-arabian-peninsula-be-defeated/?utm_term=.df2bb3287648.
- Khalaf, Rana. “Governance without Government in Syria: Civil Society and State Building during Conflict,” *Syria Studies* 7, no. 3 (2015). <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1176/911>.
- Lee, Jin-Sang. Report. <https://gsis.korea.ac.kr/wp-content/uploads/2015/06/16-1-01-Jinsang-Lee.pdf>.
- Razin, Eran. “The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities — A Comparative Perspective.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, no. 1 (2000): 17-31. doi:10.1068/c9865.
- World Bank. “Republic of Yemen : Unlocking the Potential for Economic Growth.” *Open Knowledge Repository*. October 01, 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23660>.
- Roberts, Dan, and Kareem Shaheen. “Saudi Arabia launches

- Yemen air strikes as alliance builds against Houthi rebels.” The Guardian. March 26, 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/26/saudi-arabia-begins-airstrikes-against-houthi-in-yemen>.
- Salisbury, Peter. “Yemen: National Chaos, Local Order.” Chatham House. December 2017. <https://www.chathamhouse.org/publication/yemen-national-chaos-local-order>.
 - Tesfay, Aberra. “The extent and impacts of decentralization reforms in Ethiopia.” PhD diss., Boston University, 2015. Abstract in OpenBU. 2015. <https://open.bu.edu/handle/2144/15718>.
 - “UAE number one in providing humanitarian aid to Yemen.” Khaleej Times. March 25, 2017. <https://www.khaleejtimes.com/region/mena/uae-number-one-in-providing-humanitarian-aid-to-yemen>.
 - Westall, Sylvia, and Tom Miles;. “Suspected cholera cases in Yemen hit one million: ICRC.” Reuters. December 21, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-health/suspected-cholera-cases-in-yemen-hit-one-million-icrc-idUSKBN1EF0ZH>.
 - Wintour, Patrick. “Saudi Arabia agrees to re-open key Yemen port of Hodeidah.” The Guardian. December 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/21/saudi-arabia-agrees-to-re-open-key-yemen-port-of-hodeidah>.
 - Sanaa Center. “Yemen at the UN – November 2017 Review – Sana’a Center For Strategic Studies.” Sana’a Center for Strategic Studies. December 2017. <http://sanaacenter.org/publications/yemen-at-the-un/5156>.
 - “Yemen to become six-region federation.” Yemen News | Al Jazeera. February 10, 2014. <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/02/yemen-become-six-region-federation-2014210124731726931.html>.
 - “الزبيدي يعين بن بريك رئيساً للجمعية الوطنية ولقمان نائباً له والسقاف مقررأ.” المجلس الانتقالي 2017 كانون الأول / ديسمبر / الجنوبي. <http://stcaden.com/news/8131>.
 - “الوزراء الجدد يؤدون اليمين الدستورية أمام فخامة الرئيس.” الرئيس عبد ربه منصور هادي ، 25 / كانون الأول 2017 <https://presidenthadi-gov-ye.info/archives/-الوزراء-الجدد-يؤدون-اليمين-الدستورية-2>.

عن الباحثين

وضاح العولقي هو مساعد مدير الحسابات المصرفية العامة في البنك المركزي اليمني وباحث اقتصادي في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. وقد ساهم منذ العام 2006 في تطوير السياسات النقدية وسياسات الاقتصاد الكلي في البنك المركزي اليمني، كما شغل سابقاً منصب نائب مدير البنك المركزي لإدارة الموازنة العامة للدولة.

لدى العولقي خبرة تمتد لأكثر من عشر سنوات في مختلف المهارات الاستشارية في مجال الإدارة والقطاع الخاص في اليمن، وقد عمل مديراً للعلوم الإدارية وأستاذاً مساعداً في الكلية الألمانية في صنعاء، وشارك في إنشاء ووضع خطة عمل الكلية ورؤيتها المستقبلية.

يحمل العولقي ماجستير إدارة أعمال في المالية من المعهد الكوري المتقدم للعلوم والتكنولوجيا في العاصمة الكورية الجنوبية سيول، وبكالوريوس في المحاسبة من جامعة إب في اليمن.

ماجد المذحجي هو شريك مؤسس والمدير التنفيذي الحالي لمركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية منذ عام 2014.

نشرت أبحاث ومساهمات المذحجي حول اليمن في منصات أكاديمية وإعلامية مختلفة، من بينها نشرة كلية لندن للاقتصاد، ومبادرة الإصلاح العربي، والمفكرة القانونية، وصحيفة الجارديان، كما أنه معلق دائم على الشؤون اليمنية في وسائل الإعلام العربية.

عام 2012، عيّن المذحجي عضواً في اللجنة التحضيرية لمؤتمر الحوار الوطني باليمن، وقد استقال في وقت لاحق من العام نفسه احتجاجاً على سياسات اللجنة الإقتصادية.

عن المحرر

أنتوني بيسويل هو مساعد محرر وباحث في مركز صنعاء. قبل انضمامه إلى المركز، كان أنتوني محلل اليمن الأول في مركز دلمة للدراسات في أبوظبي، حيث أدار مشاريع البحوث والبرامج الاستشارية، فضلاً عن تدريب وتوجيه المحليين المبتدئين.

عمل سابقاً كمحرر وباحث في IHS في اليمن، حيث أقام هناك بني 2010 و2013-2014. أنتوني حاصل على ماجستير في دراسات النزاعات الدولية من كلية كينغز كولييدج في لندن، وعلى بكالوريوس في السياسة من جامعة كارديف.

حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

(2) الخلية البحثية، والتي بالاستناد إلى قضايا وتوصيات المنتدى ستبحث في أفضل الممارسات والدروس المستفادة من التجارب الدولية لخلق رأس المال المعرفي اللازم لمبادرة «إعادة التفكير في الاقتصاد اليمني».

(3) ستشمل مخططات التواصل العام إقامة ورش عمل تشاورية مع الأطراف المعنية على المستوى المحلي، بما في ذلك القطاع الخاص والشباب ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى حملات إعلامية تتم عبر كل من الإعلام التقليدي والاجتماعي، وذلك بهدف إشراك الجمهور اليمني الأوسع.

(4) وأخيراً سيتم إشراك أطراف إقليمية ودولية وإطلاع الأطراف المعنية على نتائج المشروع، بهدف تحفيز وتوجيه تدخلات المجتمع الدولي في مجال السياسات لتحقيق فائدة قصوى للشعب اليمني.

هذا المشروع الذي يستمر لعامين انطلق في مارس 2017، وهو مبادرة تهدف إلى تحديد الأولويات الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والتنمية للبلاد خلال فترة الحرب، وإلى التحضير لفترة ما بعد انتهاء الحرب. يهدف المشروع إلى بناء توافق في الآراء حول المجالات السياسية المحورية عبر إشراك الأصوات اليمنية المطلعة وتعزيز حضورها في الخطاب العام، بالإضافة إلى التأثير الإيجابي في خطط التنمية المحلية والإقليمية والدولية.

يتألف المشروع من أربعة مكونات:

(1) منتديات قيادات التنمية، والتي تجمع خبراء وعاملين من اليمن في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي ستحدد القضايا الرئيسية للتدخل وتقرح توصيات لمعالجة هذه القضايا.

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

منظمة المانية يتركز عملها فيما له علاقة بالأبحاث وتقديم الاستشارات والتبادل، مع التركيز على تنفيذ المشاريع عبر التعاون والشراكة مع أصحاب المصلحة في الشرق الأوسط. يمتلك فريق CARPO خبرات طويلة في تنفيذ المشاريع بالتعاون مع شركاء في الإقليم، وأيضاً يتمتعون بمعرفة عميقة بالسياق اليمني.

www.carpo-bonn.org



ديب روت للاستشارات:

شركة استشارية تهتم بقضايا التنمية في اليمن. تهدف ديب روت إلى تقديم العون لكل من شركاء التنمية الدوليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والحكومة اليمنية لتوجيه تدخلاتهم بناء على فهم أوسع للسياقات المحلية والوطنية في اليمن وبناء على أفضل الممارسات الدولية. تتمتع إدارة ديب روت ومجلسها الاستشاري بخبرة طويلة في القطاعين العام والخاص وفي منظمات المجتمع المدني في اليمن وعلى المستوى الدولي.

www.deeprooot.consulting



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

مركز سياسات وأبحاث مستقل، يعمل على تقديم مقاربات جديدة لفهم الواقع اليمني والإقليم المحيط عبر وضع رؤى متوازنة، ودراسات عميقة وتحليل من قبل خبراء محلية. تم تأسيس مركز صنعاء في العام 2014، ويعمل على تنفيذ أبحاث وتقديم استشارات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والتنمية، بالإضافة إلى تقديم نصائح فنية وتحليلية حول أهم القضايا المحلية والإقليمية والدولية.

www.sanaacenter.org