

قراءة في :

قرارات الأمم المتحدة في اليمن

(2011-2019)

الحوكمة

مركز الحوكمة وبناء السلام
Governance and Peace- building Center

ورقة تحليلية صادرة عن مركز الحوكمة وبناء السلام، صنعاء، اليمن



© GPBC, 20 March 2019

الباحثة : سهير الشرييني

Website: <http://www.mena-acdp.com>

Twitter: <https://twitter.com/gcab11>

For direct contact: Dr. Moosa Elayah: moosa.acdp@gmail.com

الباحثة في العلوم السياسية

الأستاذة. سهير الشرييني

مقدمة:

ظلت الأمم المتحدة حاضرة ومراقبة لتطور الأحداث في اليمن منذ بداية الأزمة اليمنية ووقوعها في شراك الحرب، فتوالت البيانات والتصريحات في إطار جهودها لبسط السلام وتسوية النزاع، وقامت بإصدار نحو إحدى عشر قراراً في سبيل حل الأزمة، لكن ثمارهم لم تؤتى بل على العكس اتجهت الأمور نحو التعقيد لا الحل.

ولاتزال اليمن تعاني من الحرب والقتال ويعاني أطفالها من الجوع تحت مرئى ومسمع من الجميع، الأمر الذي أفقد المجتمع الدولي تمثلاً في الأمم المتحدة ومنظماتها مصداقية كبيرة خلال السنوات الأخيرة الماضية نظراً لإخفاقاتها المتتالية في المساهمة في حل الأزمة اليمنية وبسط السلام. بل كانت شريكاً وسبباً رئيسياً فيما آلت إليه البلاد نظراً للعوار الذي طال بعض قراراتها وتسبب في تفاقم الأوضاع في اليمن التي باتت تواجه أكبر أزمة إنسانية في العالم على حد وصف الأمم المتحدة ذاتها.

جذور التدخل الأممي في أزمة اليمن :

2011-2014 :

منذ بدء الثورة اليمنية ضد الرئيس السابق علي عبد الله صالح الذي ظل متراًساً لليمن لأكثر من 33 سنة، انقسم الجيش اليمني على نفسه وانضم قادة عسكريون بوحداتهم العسكرية إلى المحتجين، الأمر الذي جعل اليمن حينذاك على شفا حرب أهلية.

وتزامناً مع هذا الاندفاع الشعبي، قام الأمين العام للأمم المتحدة بتعيين مستشاراً خاصاً لليمن في إبريل/نيسان 2011. ومع تعمق الأزمة ورفض صالح للتناحي عن منصبه بصورة سلمية، تبنى مجلس الأمم قرار رقم "2014" في أكتوبر 2011¹، والذي دعى فيه إلى عملية انتقال سياسي شامل ومنظم للسلطة. بيد أن هذا القرار لم يعير اهتماماً وافياً للقضايا الاجتماعية والاقتصادية التي من أجلها ثار اليمنيون بالرغم من إدعائها بدعم الثوار حينذاك. كان ذلك القرار قائم على أساس المبادرة الخليجية، إذ دخلت الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الخليجي كشركاء في هذا الاتفاق الذي اشتمل على "آلية تنفيذية" لتسليم السلطة. وقد وقع على تلك الاتفاقية جميع الأطراف بما فيهم على عبد الله صالح. وبمقتضى تلك الآلية التنفيذية، طلب من صالح تسليم صلاحياته إلى نائبه عبد ربه منصور هادي ويبقى رئيساً شرفياً لمدة تسعين يوماً، على أن تشكل حكومة وحدة وطنية برئاسة شخصية من المعارضة. كما نص الاتفاق على أن يظل الأمين العام للأمم المتحدة مدعو لتقديم المساعدة المستمرة بالتعاون مع الوكالات والمنظمات الدولية الأخرى لتنفيذ هذا الاتفاق. وهو ما برر للأمم المتحدة الاضطلاع بالدور المباشر لها في السياسة الداخلية اليمنية ومحاولاتها لتسوية

¹ قرار 2014 (لعام 2011)، مجلس الأمن-الأمم المتحدة، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن، بتاريخ 21/10/2011، متاح على <https://undocs.org/ar/S/RES/2014/282011/29>

المسؤولية خلال الفترة الانتقالية عن نتائج إصلاح قطاع الأمن وما أسفر عنه مؤتمر الوحدة الوطنية وما صاحبه من إخفاق.

وظل الرئيس هادي حتى مطلع عام 2014 يؤدي مهاماً وأدواراً غير مكتملة، الأمر الذي دفع المبعوث الخاص إلى تمديد فترة ولايته إلى أجل غير مسمى. ذلك القرار أثار حينها قضايا قانونية حول "شرعية" نظام هادي في ذلك الوقت، وتسبب في تدهور الأوضاع في اليمن بسبب الرفض من قبل بعض الجماعات.

ومن ثم أصدر مجلس الأمن القرار رقم 2140 في 26 فبراير/شباط عام 2014، الذي بمقتضاه قرر بأن الحالة في اليمن تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين في المنطقة وبيّن القرار عدداً من الجوانب المتصلة بدعم المجتمع الدولي للتسوية السياسية لتنفيذ المهام المحددة في المرحلة الانتقالية، والحفاظ على مسارها، بدءاً بصياغة الدستور، وتنفيذ الإصلاح الانتخابي، واعتماد قانون انتخابي جديد يتفق مع الدستور الجديد، وإجراء استفتاء على مشروع الدستور، وإصلاح بنية الدولة ونقلها إلى دولة اتحادية وانتهاءً بإجراء انتخابات في الوقت المناسب.

ذلك القرار وضع اليمن تحت مقصلة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وجعلها رهينة للعقوبات الاقتصادية التي تحددها لجنة من الخبراء غير اليمنيين والتي بإمكانها أن تمنح وتمنع وتحجب

الأزمة.² لكن الاتفاق لم يتضمن أي آلية للعدالة الانتقالية، كما منح الرئيس السابق صالح الفرصة للإفلات من العقاب هو وأعضاء من دائرته المقربة. الأمر الذي تسبب في فتح الباب على مصراعيه أمام صالح للاستمرار في تأجيج الصراعات الداخلية.

فشل في إدارة الفترة الانتقالية:

كان من المقرر أن تستمر المرحلة الانتقالية التي حددها اتفاق مجلس التعاون الخليجي لمدة عامين، ابتداءً من انتخاب نائب الرئيس عبد ربه منصور هادي رئيساً لليمن في 21 فبراير/شباط 2012. صحب ذلك قراراً للأمم المتحدة صادر عن مجلس الأمن في 12 يونيو/حزيران 2012، رحب فيه بتركيز حكومة الوفاق الوطني على تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المدى القصير من خلال تنفيذ برنامج صندوق النقد الدولي للتسهيل الائتماني السريع، وأكد على أهمية الالتزام بما أسفرت عنه المبادرة الخليجية. كما أكد على مسؤوليته الرئيسية في مجال صون السلم والأمن الدوليين بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وشدد على التهديدات التي يشكلها تفاقم الحالة في اليمن للأمن والاستقرار الإقليميين في ظل غياب تسوية سياسية دائمة، ذلك القرار كان بمثابة تأكيد على دور الأمم المتحدة في اليمن، كما حملها ممثلة في المستشار الخاص لها في اليمن

² Why can't the United Nations bring peace to Yemen, open democracy, 6/1/2018, <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/why-can-t-united-nations-bring-peace-to-yemen/>

, Helen Lackner

وفق ما ترتأيه، الأمر الذي أفقد اليمن بالتدرج استقلاله السياسي وفتح الباب لتثبيت دعائم التدخل الأجنبي المباشر في اليمن.

بداية الحرب وتعثر السلام:

شهد عام 2015 في اليمن أحداثاً متسارعة على المستويين العسكري والسياسي، كان أبرزها انقلاب الحوثيون وقوات الرئيس السابق علي عبد الله صالح على السلطة الشرعية للبلاد وسيطرتهم على صنعاء وبعض المحافظات اليمنية. خلال تلك الأثناء، قامت الأمم المتحدة بإصدار قرارين متتاليين، الأول: هو قرار مجلس الأمن رقم (2201) الصادر في 15 فبراير / شباط 2015، والذي دعى فيه جماعة الحوثي إلى سحب مسلحيها من المؤسسات الحكومية، واستنكر أعمال العنف مطالباً إياهم بالانخراط في مفاوضات السلام، لكن ميليشيات الحوثي لم تمتثل، فجاء القرار رقم (2204) بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة في 24 فبراير/شباط 2015، وقرر فيه المجلس تمديد العقوبة لبعض الرموز السياسية السابقة حتى 26 فبراير 2016م، بما في ذلك من تجميد الأصول وحظر السفر، وتم تمديد ولاية فريق الخبراء للجنة 2140 إلى 25 مارس/آذار 2016، لكن ذلك لم يكن بالقوة بمكان كي يردع ميليشيا الحوثي فلم تجدي تلك القرارات نفعاً يذكر. إلى أن سعت دول التحالف العربي بقيادة السعودية إلى الضغط على أعضاء مجلس الأمن للموافقة على مشروع قرار تقدموا به، حتى تم بالفعل إصدار القرار الأممي رقم

2216 في 14 إبريل 2015 ليضع اليمن رسمياً تحت البند السابع. ذلك القرار قد منح الشرعية لعمليات التحالف الدولي التي دخلت اليمن بطلب من الرئيس هادي إلى مجلس الأمن ، والذي ناشد فيه مجلس التعاون الخليجي بـ "تقديم الدعم الفوري بكل الوسائل والتدابير الضرورية ، بما في ذلك التدخل العسكري لحماية اليمن وشعبه من العدوان المستمر من قبل الحوثيين".

وعلى الرغم من أن الإطار الذي وضع فيه القرار 2216 كان في الظاهر من أجل سلام واستقرار اليمن، إلا أنه قد وجه إليه انتقادات عديدة من قبل المعارضة. فقد أعلن القرار دعمه لجهود مجلس التعاون الخليجي وقام بفرض حظر على استخدام الأسلحة من قبل الحوثيين. وتم تمرير القرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ، وسمح بفتح الباب أمام التدخل الدولي وأضفى الشرعية على النهج العسكري للتحالف الذي تقوده السعودية. فبالرغم من أن النزاعات الداخلية السياسية والعسكرية ليست جديدة في اليمن ، إلا أن إضفاء الشرعية على التدخل العسكري الدولي بدون آلية لضمان حماية الحقوق تقوض آليات حل النزاعات المحلية التقليدية ، زادت من تفاقم الأزمة الإنسانية.

وجاء القرار رقم 2266 في 24 فبراير/شباط 2016، ليمدد تجميد جميع الأموال والأصول المالية والموارد الاقتصادية وحظر السفر وفق ما نص عليه القرار 2140 (2015)

كامل اليمن. وبالرغم من ذلك، فقد باءت جهودها في ذلك الاتفاق بالفشل نظراً للتراخي في التنفيذ. علاوة على غياب الآلية التنفيذية، ذلك لأن الفريق قد واجه صعوبة في جمع الحكومة اليمنية بالحوثي على طاولة محادثات واحدة. وقد جاء القرار رقم 2451 الصادر في 21 ديسمبر/كانون الأول 2018 و القرار رقم 2452 الصادر في 16 يناير/كانون الثاني 2019 لدعم اتفاق ستوكهولم إلا أن النجاح لم يكن حليفهما شأنه كشأن بقية القرارات السابقة التي أصدرتها الأمم المتحدة منذ بداية الحرب في اليمن. الأمر الذي يفرض تساؤل محوري عن ما الذي يعيق الأمم المتحدة من تنفيذ قراراتها وأداء دورها الذي اختارته بنفسها.

ما الذي يقيد دور الأمم المتحدة في اليمن؟

بالرغم من مساعي الأمم المتحدة لتسوية الأزمة في اليمن ودورها الهام على مستوى تقديم المساعدات الإنسانية لليمنيين، إلا أن قراراتها لم تنل حظها من التنفيذ حتى الإيجابي منها، ربما يرجع ذلك إلى عدة عوامل:

1- تشعب أطراف النزاع، فالأمر لا يقتصر على الحوثيين وحكومة الرئيس هادي المعترف بها دولياً وقوات التحالف العربي. بل إن هناك العديد من الكيانات السياسية في جميع أنحاء البلاد ذات صلة بالحرب في اليمن، بما في ذلك الجماعات القبلية

في سبيل وضع حد للأزمة في اليمن. بيد أن هذا القرار أدان الحوثيين ومدد العقوبات عليهم، لكنه لم يوجه في فقرات مباشرة الحديث عنهم بقدر ما كان التهديد موجه نحو القاعدة وداعش وغيرها من التنظيمات. فبالرغم من أن هناك جانب إيجابي من القرار بخصوص العقوبات ضد الحوثيين من ناحية التمديد إلا أنه لم يتخذ إجراءات جديدة من شأنها تقويض ميليشيات الحوثي باستثناء تأكيدات على قراراته السابقة .

وكان عام 2017 قد شهد 9 جلسات إحاطة ومشاورة لمجلس الأمن الدولي بشأن الوضع في اليمن وتجديد نظام العقوبات للقرار 2342 الصادر في 23 فبراير/شباط ، وبمقتضى ذلك القرار تم حظر الأسلحة والسفر وتجميد الأصول العائدة لأفراد وكيانات حددتهم اللجنة المنشأة عملاً بالقرار 2140) لعام 2014) في اليمن، وما كان القرار رقم فبراير/شباط 2018، سوى تمديد لما تم الاتفاق عليه في القرار رقم 2342.

ومع تفاقم وتدهور الأوضاع في مدينة الحديدة اليمنية، عُقدت مشاورات في مدينة ستوكهولم السويد تحت رعاية الأمم المتحدة اسفر عنها ثلاث اتفاقيات وهم: اتفاقية الآلية التنفيذية لتبادل الأسرى، واتفاقية الحديدة، واتفاقية تفاهمات حول تعز وجميعها لم تنفذ منذ الإعلان عنها في 13 ديسمبر/ 2018م. تلك الاتفاقيات كانت تخص مدينة الحديدة وحدها إلى جانب تعز دون الوضع في الاعتبار

موقفه أو تضعف منه، الأمر الذي يدفع ميليشيا الحوثي نحو مزيد من التعنت لأنها بذلك تجد انحيازاً من قبل الأمم المتحدة نحو الحكومة اليمنية وقوات التحالف، لذا لا تأخذ القرارات الأممية على محمل الجدية.

إجمالاً، يتبين من خلال النظر إلى دور الأمم المتحدة وقراراتها بشأن الحرب الأهلية في اليمن أنها غالباً ما تهرب من القضايا الرئيسية، كما أنها تعمل لصالح الطرف المعترف به دولياً، مما يجعل الطرف الآخر يتعنت ويعيق تنفيذ القرارات. ويجعل الفريقين غير مستعدين لتقديم أي تنازلات لصالح اليمن، علاوة على إصرار هادي على "المرجعيات الثلاثة" وهي المتمثلة في المبادرة الخليجية وآلياتها، ومخرجات الحوار، وقرار مجلس الأمن 2216. تلك الصيغة تمنع المفاوضات حتى من البدء، وتجعل الحوثي رافضاً للهزيمة.

وإذا ما ارادت الأمم المتحدة أن تنجح قراراتها، فمن الواجب عليها أن تسمح لجميع القوى اليمنية أن تتشارك وأن يتم التعامل مع مخاوفهم دون المحاباة لطرف على حساب الآخر مع التنفيذ الفعلي للقرارات ووضع آليات واضحة في سبيل تنفيذها من أجل مصلحة اليمن.

والاجتماعية الأخرى والشباب والمجتمع المدني والنساء والانفصاليين الجنوبيين وغيرهم. الأمر الذي يجعل من إرضاء جميع الأطراف مهمة صعبة ووضعتهم في الاعتبار عند إصدار القرارات ليس هيناً.

2- تجاوب المملكة المتحدة، صاحبة اليد العليا مع الولايات المتحدة باعتبارهما عضوين دائمين في مجلس الأمن في القرارات الصادرة من الأمم المتحدة بخصوص اليمن، مع المواقف السعودية والتحالف العربي. وهو ما يعطي نفوذاً غير مبرر للسعودية في اليمن. فبالرغم من صدور عدة تقارير من قبل منظمات دولية لحقوق الإنسان تفيد بتورط جميع الأطراف المتحاربة في فظائع وجرائم حرب، إلا أن الأمم المتحدة لم تدين في قراراتها سوى الحوثيون وداعش والتنظيمات الإرهابية ومنحت الشرعية لدور قوات التحالف العربي بموجب القرار 2216 الذي اعتبرته هيومن رايتس ووتش "قراراً معيباً للغاية"، وتجاهل مجلس الأمن مشروع قرار قدمته هولندا لإنشاء لجنة تحقيق مستقلة. إذ خضع مجلس الأمن لضغوط المملكة العربية السعودية وأصدر القرار ونص على إنشاء هيئة تحقيق تقودها المملكة العربية السعودية وحكومة يمنية مقرها الرياض. تكرر الأمر كذلك في عام 2016، حين منعت المملكة المتحدة تمرير دعوة أخرى لإنشاء تحقيق دولي مستقل.

3- الاعتراف الدولي بحكومة هادي كذلك يعيق الأمم المتحدة في اتخاذ وتبني أية مبادرات قد تتحدى

المراجع :

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2342\(2017\)&referer=/english/&Lang=A](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2342(2017)&referer=/english/&Lang=A)

8- مسلسل فشل الأمم المتحدة باليمن بدءاً من " الاخضر الابراهيمي وحتى غريفيث وكاميرت " تقرير، الأمناء، بتاريخ 2019/2/2، متاح على <https://www.alomanaa.net/news87811.html>

9- How a tough UN resolution is making push for Yemen peace talks harder, MONITOR, available at <https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2018/0409/How-a-tough-UN-resolution-is-making-push-for-Yemen-peace-talks-harder>

10- Helen Lackner, Why can't the United Nations bring peace to Yemen, open democracy, 6/1/2018, <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/why-can-t-united-nations-bring-peace-to-yemen/>

11- Afrah Nasser, The Unfolding UN Failure in the Yemen War , 21/9/2017, Atlantic Council, available at <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/mena-source/the-unfolding-un-failure-in-the-yemen-war>

1- قرار 2014 (لعام 2011)، مجلس الأمن- الأمم المتحدة، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن، بتاريخ 2011/10/21، متاح على <https://undocs.org/ar/S/RES/2014/282011/29>

2- القرار رقم 2051 (لعام 2012)، مجلس الأمن- الأمم المتحدة، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن، بتاريخ 2012/6/21، متاح على <https://bit.ly/2NSg8oZ>

3- القرار رقم 2140 لعام 2014، مجلس الأمن- الأمم المتحدة، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن، بتاريخ 2014/2/26، متاح على <https://undocs.org/ar/S/RES/2140/282014/29>

4- القرار الأممي 2140 يؤسس لدولة اتحادية في اليمن، موقع العرب، 2014/3/27، متاح على <https://bit.ly/2XN2S6x>

5- قرارات مجلس الأمن ودورها في حل الأزمة اليمنية، المركز الديمقراطي العربي، 2017/3/27، متاح على <https://democraticac.de/?p=44951>

6- قرار مجلس الأمن 2266 حول اليمن.. صدمة الإجماع الدولي للحوثيين وصالح (تحليل خاص)، اليمن العربي، بتاريخ 2016/2/24، متاح على <https://www.alyamanalaraby.com/21745>

7- القرار رقم 2342 لعام 2017، مجلس الأمن- الأمم المتحدة، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن، بتاريخ 2017/2/23، متاح على