

سياسة الولايات المتحدة و الصراع المسلح في اليمن



سبتمبر 2015

THE YEMEN PEACE PROJECT



Resonate! Yemen
Learn. Engage. Contribute.



المحتويات

1.....	الملخص التنفيذي
2.....	توصيات متعلقة بالأولويات
4.....	خلفية
8.....	تقييم السياسة وتوصيات
8.....	التعامل الدبلوماسي
11.....	التدخل العسكري
12.....	المساعدة الإنسانية
14.....	الأمن ومكافحة الإرهاب
17.....	مساعدة مواطني الولايات المتحدة
18.....	تمكين سلام دائم
19.....	الخلاصة

مشروع السلام في اليمن (YPP) هي منظمة غير ربحية تسعى لتشكيل وبناء العلاقات بين الولايات المتحدة واليمن من خلال تشجيع التفاهم بين الأميركيين واليمنيين والدعوة إلى سياسة خارجية سلمية وبناءة.

أصدر مشروع السلام في اليمن (YPP) هذا التقرير، بالتعاون مع المنظمات الشريكة والمتطوعين في الفريق العامل في اليمن، بهدف توعية وتوجيه المناقشات المتعلقة بتدخلات الولايات المتحدة في اليمن. وتركز هذه الوثيقة على تقييم واقعي لخيارات السياسة الأميركية، على وجه الخصوص. كما أنها لا تعتبر بيان لموقف مشروع السلام في اليمن (YPP) أو المنظمات الشريكة. إن توجيه أي انتقادات لسياسة الولايات المتحدة لا يعني دعماً أو تأييداً لسياسات أو إجراءات الدول أو الجماعات غير الحكومية الأخرى. علماً بأن مشروع السلام في اليمن (YPP) منظمة مستقلة لا يتم تمويلها أو دعمها عبر أي مؤسسة حكومية أمريكية أو أجنبية.

© 2015 مشروع السلام في اليمن

جميع الحقوق محفوظة. يمكن استنساخ هذا المنشور بأي وسيلة مجاناً لغرض المناصرة، والحملات والتوعية، وليست للبيع. ويرجى تسجيل جميع هذه الاستخدامات لدى حق المؤلف بغرض تقييم الأثر. ويجب الحصول على إذن خطي مسبق من الناشرين عند نسخ هذا المنشور في أي ظروف أخرى، أو إعادة استخدامه في مطبوعات أخرى لغرض الترجمة أو التبني، وقد تكون رسوم مستحقة الدفع. لطلب الإذن، أو أي استفسارات أخرى، يرجى الاتصال

info@yemenpeaceproject.org.

ملخص تنفيذي

في أواخر شهر مارس من هذا العام، أفضى التوتر السياسي الإقليمي المتأجج مُنذُ فترة طويلة إلى صراع مسلح شامل في اليمن ضد حركة الحوثيين والقوات المسلحة الموالية للرئيس السابق علي عبدالله صالح الذين يقاتلون في سبيل السيطرة على المدن الرئيسية والأقاليم الأهم في البلاد. وفي مواجهة تحالف الحوثي وصالح تشكل تحالف عربي بقيادة المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة وعناصر مسلحة أخرى موالية للرئيس الحالي عبدربه منصور هادي وحكومته في الخارج، من الحراك الجنوبي ووحدات مسلحة تنتمي لحزب الإصلاح والجنرال علي محسن الأحمر وعديد القبائل ذات النفوذ وكذا جماعات متنوعة أخرى من فصائل السلفيين والجهاديين.

وحتى الآن، قُتل أكثر من 4,300 يمني في هذا الصراع، نصفهم على الأقل من المدنيين؛ كما نزح أكثر من 1.4 مليون مواطن. وتعود الإصابات بين المواطنين إلى الهجمات غير القانونية التي لا تفرق بين المقاتلين والمدنيين و المنفذة من طرفي الصراع، سواءً التحالف العربي أو تحالف الحوثي وصالح.

وبالرغم من عدم التزام الولايات المتحدة بأي قوات مقاتلة في هذا الصراع، إلا أنها تلعب دوراً محورياً فيه. وعلى الصعيد الدبلوماسي، لعبت الولايات المتحدة دوراً هاماً وواضحاً في إعادة أطراف الصراع إلى طاولة الحوار. وعليه، فإن على حكومة أوباما أن تعمل مع دول الجوار في اليمن وبقية المجتمع الدولي من أجل تأمين طرق إيصال المساعدات الإنسانية، وإنهاء الصراع، والتوصل إلى تسوية سياسية بدعم دولي، وكذا وضع خطة إعادة إعمار مادية واقتصادية شاملة. كما يتوجب على الولايات المتحدة أن تعمل مع الدول الأعضاء في مجلس الأمن للأمم المتحدة، الذي تجاوزه التحالف العربي بقيادة السعودية، على ضمان أن أي تدخل عسكري آخر في اليمن سيكون وفقاً للفصل السابع في ميثاق الأمم المتحدة.

وفي تناقض مع الجهود الدبلوماسية البناءة، تُساهم العديد من أنشطة وسياسات الإدارة الأمريكية في استمرار الصراع وزعزعة الأمن في اليمن. حيث تدعم الدوائر العسكري والاستخباراتية للولايات المتحدة الضربات الجوية التي يُنفذها التحالف العربي بقيادة السعودية في الوقت الراهن، والتي ارتكبت العديد من الاختراقات للقانون الإنساني الدولي عبر الاستهداف المتعمد للأحياء السكنية والبنى التحتية المدنية وكذا فشلها في حماية المدنيين.

في حين استمرت الولايات المتحدة في تنفيذ ضرباتها الصاروخية ضد أعضاء مشتهين من تنظيم القاعدة قُتل خلالها ما لا يقل عن 76 شخص في العام 2015¹ م، ولطالما جذبت جهود الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب في اليمن انتقادات لتركيزها على التكتيكات "الحركية" ("kinetic" tactics) للضربات الصاروخية والهجمات المسلحة على مواقع القاعدة بدلاً من التركيز على البرامج التي تعالج الأسباب والعوامل المؤدية إلى التطرف والعنف. ونتيجة لتغير توازن القوى داخل اليمن، فإن الضربات الأمريكية قد تساهم في زعزعة استقرار الوضع وزيادة التجنيد في صفوف الجماعات المسلحة.

¹ Bill Roggio and Bob Barry, "Charting the Data for US Air Strikes in Yemen, 2002-2015," *The Long War Journal*, updated August 14, 2015, accessed August 18, 2015.
<<http://www.longwarjournal.org/multimedia/Yemen/code/Yemen-strike.php>>

وقبل إندلاع الصراع الراهن، كانت اليمن تواجه وضع إنساني حرج، الأمر الذي ترتب عليه حدوث كارثة إنسانية كبيرة في الوقت الحالي. ووفقاً لمكتب منسقية الأمم المتحدة للشئون الإنسانية (UNOCHA) فإن أكثر من 80% من إجمالي سكان اليمن في حاجة لشكل من أشكال المساعدة الإنسانية، ويعاني ملايين اليمنيين من إنعدام الأمن الغذائي والحاجة للمياه النظيفة؛ وتبدو البلاد على حافة الوقوع في مجاعة. في حين شهد النظام الصحي في اليمن إنهيار واضح، فإن آلاف اليمنيين يموتون بسبب القصور في تقديم الخدمات الطبية والعلاجية. كما أن نداء الطوارئ الذي قدمته الأمم المتحدة بخصوص دعم خطة الاستجابة الإنسانية في اليمن لم يتم تمويل سوى 18% منه. وفي بداية هذا الصراع تعهدت المملكة العربية السعودية بتغطية الخطة بشكل كامل؛ إلا أنها لم توف بذلك حتى الآن. بينما يعيق كلاً من التحالف العربي وتحالف الحوثيين وصالح إيصال المساعدات الإنسانية للمدنيين في اختراق واضح للقانون الإنساني الدولي. وبالرغم من تواجد عدة سفن حربية تابعة للولايات المتحدة في خليج عدن، فشلت الولايات المتحدة في إخلاء المواطنين الأمريكيين والجنسيات الأخرى من اليمن، كما هو مطلوب في قرار مجلس الأمن الأخير.

توصيات متعلقة بالأولويات

التعامل الدبلوماسي:

- على الولايات المتحدة حث المملكة العربية السعودية وحلفائها على إنهاء التدخل العسكري، والإصرار على أن يخضع أي تدخل دولي مستقبلي في اليمن لقيود القانون الدولي في ميثاق الأمم المتحدة. وعليه يتوجب على الولايات المتحدة أن تدفع نحو صياغة قرار صادر عن مجلس الأمن بهذا المحتوى.
- على الولايات المتحدة أن تعمل على إشراك كل الأحزاب والفصائل، بما فيها من جماعات مقاتلة غير حكومية، في عملية السلام. إن مشاركة كل هذه الجماعات في المفاوضات أمر محوري من أجل بناء سلام دائم.
- على الولايات المتحدة أن تعمل بشكل فعال مع اللاعبين الإقليميين خارج دول مجلس التعاون الخليجي، إيران على وجه الخصوص، والقوى الدولية الأخرى للحد من تغذية أطراف الصراع الداخلي في اليمن والسعي لإيجاد إطار إقليمي ودولي يفضي إلى إتفاق سلمي نهائي.

التدخل العسكري:

- على الولايات المتحدة تعليق دعمها الفني واللوجستي لضربات التحالف العربي الجوية التي لا تتوافق مع المعايير القانونية فيما يخص حماية المدنيين أو التمييز بين الأفراد المحاربين من غيرهم، وإيقاف أي تحويلات معلقة من الذخائر أو المواد الأخرى لدول التحالف.
- على الولايات المتحدة أن تتخذ جميع التدابير المتاحة لديها للحد من الهجمات غير القانونية ضد المدنيين اليمنيين، أو الأعمال العسكرية التي تعرض المدنيين لخطر لا مبرر له.

المساعدة الإنسانية:

- على الولايات المتحدة أن تعمل فوراً على تمويل خطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة، والمساعدة في تأمين طرق إيصال المساعدات الإنسانية.
- على الولايات المتحدة حث المملكة العربية السعودية على الإيفاء بما تعهدت به من تمويل لخطة الاستجابة الإنسانية، والسماح لمنسقية الأمم المتحدة للشئون الإنسانية (UNOCHA) بتحدد كيف وأين يستخدم هذا التمويل.
- على الولايات المتحدة حث تحالف الحوثيين وصالح، والتحالف العربي أيضاً، على تأمين ممر حر والسماح بتوزيع المساعدات الإنسانية.

الأمن ومكافحة الإرهاب:

- ينبغي على الولايات المتحدة تعليق برنامجها "القتل المستهدف" "targeted killing" على الفور، ووضع نظاماً لتقييم فعالية البرنامج، فضلاً عن الفعالية المحتملة من البرامج البديلة، برامج "غير الحركية" "non-kinetic".
- يتعين على البيت الأبيض، ومجتمع الاستخبارات، وزارة الخارجية، وزارة الدفاع وضع استراتيجية لمكافحة الإرهاب وإعطاء الأولوية للحلول غير العسكرية للتحديات طويلة المدى.
- ينبغي على وزارة الدفاع تقييم فعالية المساعدات العسكرية السابقة لليمن، وربط أي مساعدة مستقبلية بإصلاحات مؤسسية حقيقية.

مساعدة مواطني الولايات المتحدة:

- ينبغي على وزارة الخارجية والمسؤولين العسكريين اتخاذ جميع التدابير الممكنة لضمان الإخلاء الآمن لأي من مواطني الولايات المتحدة المتبقين والراغبين في مغادرة البلاد، وضمان نقلهم وأفراد أسرهم الذين غادروا اليمن سابقاً، والذين لا يزالون حتى الآن في جيبوتي أو مصر أو في أي مكان آخر في المنطقة، على وجه السرعة وبشكل آمن إلى الولايات المتحدة.

توصيات إضافية سيتم ذكرها ضمن "توصيات وتقييم السياسات" في القسم التالي.

خلفية

في أواخر العام 2010م، بعد ست سنوات من الحرب، توصلت الحكومة اليمنية وما يسمى بحركة الحوثيين لهدنة غير مستقرة. حيث انسحبت القوات الحكومية من جزء كبير من محافظة صعدة، محافظة شمال الشمال في اليمن، تاركاً بذلك فرصة لزعيم الحركة عبد الملك الحوثي وأتباعه لإقامة حكم ذاتي بشكل غير رسمي في المناطق الجبلية جنوب الحدود اليمنية مع المملكة العربية السعودية. وفي العام التالي، انضم الحوثيون للانتفاضة الشعبية ضد نظام الرئيس علي عبد الله صالح، الذي حكم اليمن لمدة 33 عاماً. وقد اعتمدت القيادة السياسية للحركة اسم أنصار الله. وكبديل لكلاً من النظام وأحزاب المعارضة الرئيسية الفاسدة، جذب الحوثيون المؤيدين من مختلف الطيف السياسي، بما في ذلك أولئك الذين لا ينتمون بالضرورة للأيدولوجية الزيدية للجماعة، أو أصولها الريفية الشمالية.

وفي حين قام الجناح السياسي لجماعة أنصار الله بالسيطرة على صنعاء وخارجها، واصل الجناح العسكري حملة التوسع في جميع أنحاء شمال غرب البلاد. وبين عامي 2011 و 2014م، شن مقاتلو الحوثي حرباً ضد الناشطين السلفيين في صعدة والقبائل والوحدات العسكرية المتحالفة مع حزب التجمع اليمني للإصلاح في محافظات حجة وعمران و الجوف ومأرب. وفي يوليو 2014م، اجتاحت قوات الحوثيين مدينة عمران وهاجمت مقر اللواء المدرع 310، مما أسفر عن مقتل قائد اللواء ومصادرة مركبات وعتاد الوحدة. ويعتبر اللواء 310 موالٍ لعلي محسن الأحمر، وهو جنرال إصلاحي يسيطر على جزء كبير من الجيش اليمني. كما استهدف الحوثيون المؤسسات المحلية لحزب الإصلاح و استمروا في تدمير المنازل والممتلكات العائدة لأفراد من عشيرة آل الأحمر، مشانخ قبائل حاشد، الذين يرتبطون بعلاقات وثيقة بحزب الإصلاح وكانوا على خلاف دائم مع الحوثيين². وأثناء ذلك، وكما ظهر مناسباً، تطور تحالف بين

كلاً من قيادة الحركة الحوثية والرئيس السابق علي عبدالله صالح، رئيس حزب المؤتمر الشعبي العام، حيث رأى صالح في سيطرة الحركة الحوثية فرصة للعودة للسلطة. في حين رأى الحوثيون في القوة العسكرية الموالية لحزب المؤتمر الشعبي العام تكتيك توسعي في المرتفعات الجبلية شمال اليمن.

اختار الرئيس عبد ربه منصور هادي أن تلعب الدولة دور الوسيط بين أنصار الله وخصومها على أن تكون طرفاً في النزاع. كما حافظ الرئيس هادي على هذا الموقف خلال اجتياح عمران. على الرغم من اشتراك الجنرال علي محسن، المستشار العسكري الرسمي للرئيس هادي في ذلك

الوقت

وطوال هذه الحملة التوسعية العدوانية ، اختار الرئيس عبد ربه منصور هادي أن تلعب الدولة دور الوسيط بين أنصار الله وخصومها على أن تكون طرفاً في النزاع. كما حافظ الرئيس هادي على هذا الموقف

خلال اجتياح عمران، على الرغم من اشتراك الجنرال علي محسن، المستشار العسكري الرسمي للرئيس هادي في ذلك الوقت، بشكل مباشر في النزاع. وفي أواخر سبتمبر تحركت قوات الحوثي في صنعاء، كما حدث في عمران، وتم استهداف مؤسسات حزب الإصلاح

² Charles Schmitz, "The Fall of Amran and the Future of the Islah Party in Yemen," *Middle East Institute – Recent Publications*, August 25, 2014. <<http://www.mei.edu/content/at/fall-amran-and-future-islah-party-yemen>>

والمواقع العسكرية لعلّي محسن وكذلك منازل وممتلكات مشايخ آل الأحمر³. وقد ورد أن الرئيس هادي طلب من القوات العسكرية والأمنية بعدم الاعتراض لمقاتلي الحوثيين⁴.

والأهم من سلبية هادي، كان الدعم النشط للحوثيين من الرئيس السابق علي عبد الله صالح. وبالرغم من أن خطة "إعادة هيكلة الجيش"، التي بدأت في 2012م، كانت تحت إشراف دولي، إلا أن صالح احتفظ بنفوذه أو سيطرته المباشرة على جزء كبير من القوات المسلحة اليمنية. وبمساعدة هذه الوحدات، سيطرت ميليشيات أنصار الله عسكرياً على صنعاء في غضون أيام. وبعد سيطرتهم على العاصمة واستقالة رئيس الوزراء محمد سالم باسندوه، وقّع الحوثيون اتفاقاً سياسياً جديداً مع الرئيس هادي، اتفاق السلم والمشاركة الوطنية، الذي دعا إلى تشكيل حكومة تكنوقراط محايدة سياسياً، وقضى أيضاً بتعيين مُستشارين جُدد، أحدهما من جماعة أنصار الله والآخر من الحراك الجنوبي، للمشاركة في تشكيل الحكومة المتفق عليها. كما تضمن هذا الاتفاق إنشاء برنامج للإصلاح الاقتصادي، ودعا إلى مشاركة ديموقراطية أوسع في وضع الدستور والتنفيذ الكامل لمخرجات الحوار الوطني. وكوثيقة، كان هذا الاتفاق - المُوقع بحضور مبعوث الأمم المتحدة جمال بن عمر - يُعد خطوة نحو تعزيز السلام والاستقرار⁵؛ بينما في الواقع، منح الوضع العسكري أنصار الله القدرة على التحكم بكل شؤون الدولة.

وفي أواخر يناير، بدأ تحالف صالح والحوثيين المرحلة النهائية من الانقلاب الذي كان يسير بخطى بطيئة، فقد احاطت وحدة صغيرة من الحرس الرئاسي بالقصر الرئاسي، واضعة الرئيس هادي وعدد من وزراء الحكومة تحت الإقامة الجبرية، وتم تشكيل "لجنة ثورية" لتكون بديلاً عنهم. وبالرغم من أن أحكام السيطرة على العاصمة صنعاء وضواحيها وضعت إشكاليات بسيطة أمام أنصار الله، إلا أن أنصار الله كانوا يفتقرون إلى الخبرة في الإدارة السياسية. بل أن الحوثيين عملوا بشكل أساسي على نهب الوزارات، وتعاملوا مع المعارضة والمتظاهرين بيد من حديد، حيث تم مهاجمة واعتقال العديد من الناشطين المعارضين للانقلاب أو تعريضهم للاختفاء القسري.

وقد واجهت القوات الموالية لصالح والحوثيين مقاومة واضحة وقوية خلال تقدمها نحو شرق وجنوب العاصمة. كما أن إحدى أولويات تحالف صالح والحوثيين، منذ سيطرتهم على العاصمة صنعاء في سبتمبر، كانت توسيع نفوذهم إلى محافظة مأرب، التي تقع على حدود محافظة صنعاء شرقاً، والتي تمتلك أهم البنى التحتية للطاقة الحيوية في اليمن، كما تعتبر معقلاً قوياً لحزب الإصلاح. ومُنذ تقدمت قوات صالح والحوثيين نحو مأرب، وقعت في مستنقع حرب مكلفة مع الميليشيات القبلية في ضواحي المحافظة. إلا أن مشهداً مماثلاً انكشف عندما توجهت قوات صالح والحوثيين نحو الجنوب إلى عدن، وعلى نطاق أوسع من ذلك بكثير.

وفي أواخر فبراير، فر الرئيس هادي من منزله في صنعاء متجهاً إلى عدن، حيث أسس العاصمة المؤقتة بدعم من معظم أعضاء المجتمع الدولي. كما حظي الرئيس هادي بدعم الميليشيات المحلية هناك، والتي تم تكليفها باستعادة المطار ومنشآت الجيش في عدن التي تسيطر عليها القوات الموالية لصالح. إلا أن ميليشيا هادي فشلت في إحراز نصراً حاسماً، في حين استجابت عناصر من القوات الجوية اليمنية لتحالف صالح والحوثيين وقامت بقصف القصر الرئاسي في عدن في محاولة للقضاء على مقاومة هادي. كما انتقلت وحدات

³ Iona Craig, "What the Houthi Takeover of Sanaa Reveals About Yemen's Politics," *Al Jazeera America*, September 25, 2014, accessed August 22, 2015. <<http://america.aljazeera.com/articles/2014/9/25/houthi-yemen-takeover.html>>

⁴ BBC World, "How Yemen's Capital Sanaa was Seized by Houthi Rebels," September 27, 2014, accessed August 22, 2015. <<http://www.bbc.com/news/world-29380668>>

⁵ "Yemen: The Peace and National Partnership Agreement," *Jadaliyya Reports*, September 23, 2014. <http://www.jadaliyya.com/pages/index/19341/yemen_the-peace-and-national-partnership-agreement>

موالية لصالح والحوثيين بالقوة الى عدن ، حينها تشكلت عدة جماعات كمقاومة محلية مسلحة، تحت ولاءات وانتماءات سياسية مختلفة . إلا أن الجماعات التي تنتمي بشكل مباشر للرئيس هادي لم تكن أكبر أو أقوى من الجماعات المقاومة الأخرى.

وفي الـ26 من مارس، فر هادي من عدن إلى عُمان وانتقل عبرها إلى الرياض. وبدأ بإعادة تأسيس حكومة في المنفى في العاصمة السعودية، وذلك عُقب إعلان المملكة العربية السعودية وكذا معظم دول مجلس التعاون الخليجي، وحلفاء آخرين بما في ذلك مصر والسودان والمغرب، استعدادها للتدخل عسكرياً لإيقاف تقدم الحوثيين ودعم استعادة الحكومة اليمنية الشرعية للسلطة. وجاء في بيان مشترك لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عبر ممثلين عن المملكة العربية السعودية، البحرين، قطر، الكويت، والإمارات العربية المتحدة أن العدوان الحوثي يشكل تهديداً "ليس فقط لأمن واستقرار وسيادة اليمن، ولكن أيضاً لأمن المنطقة ككل، وعلى السلام والأمن الدوليين".⁶ إلا أن قلق المملكة العربية السعودية تركز بصفة خاصة على حقيقة أن صالح وأنصار الله يسيطرون حالياً على القوات الجوية اليمنية ومخزونها من صواريخ المدفعية والقذائف التي يمكن استخدامها ضد أهداف سعودية. ومُنذ اشتراك الجيش والقوات الجوية السعودية في معركة قصيرة مع الحوثيين في العام 2009م، راقبت المملكة صعود الحركة الحوثية بقلق كبير.

وفي الـ26 من مارس، بدأت المملكة العربية السعودية وحلفاؤها حملة غارات جوية طويلة في أنحاء اليمن. كما فرضت قوات التحالف التي تقودها السعودي حصاراً بحرياً في خليج عدن وحشدت المدرعات والمشاة على طول الحدود السعودية اليمنية. وبعد وقت قصير من بدء الضربات الجوية، أعلنت الإدارة الأمريكية أن

وبعد بدء الضربات الجوية، أعلنت الإدارة الأمريكية أن الولايات المتحدة والقوات المسلحة السعودية أنشأت "خلية التخطيط المشترك" وأن الولايات المتحدة ستقدم "دعماً لوجستياً واستخباراتياً للعمليات العسكرية التي تقودها دول مجلس التعاون الخليجي

الولايات المتحدة والقوات المسلحة السعودية أنشأت "خلية التخطيط المشترك"، وأن الولايات المتحدة ستقدم "دعماً لوجستياً واستخباراتياً للعمليات العسكرية التي تقودها دول مجلس التعاون الخليجي".⁷ وتُشير التقارير الأخيرة أن 45 "مستشاراً"، تقريباً، من الولايات المتحدة لهم علاقة بهذه الجهود.⁸

وفي الـ14 من أبريل، ما يقرب من ثلاثة أسابيع على بدء الضربات الجوية التي تقودها السعودية، أصدر مجلس الأمن للأمم المتحدة القرار (2216)، والذي دعا لحظر الأسلحة على القوات الموالية للحوثي وصالح، وطالب، في جملة أمور، أن على "الحوثيين فوراً ودون قيد أو شرط ... وضع حد لاستخدام العنف ... وسحب قواتها من جميع المناطق التي استولوا عليها، بما في ذلك العاصمة ... [و] التخلي عن جميع الأسلحة الإضافية التي استولوا عليها من المؤسسات العسكرية والأمنية، بما في ذلك أنظمة الصواريخ".⁹ ولا تزال هذه

⁶ United Nations Security Council, "S/2015/217: Identical letters dated 26 March 2015 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council," March 27, 2015. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/217>

⁷ The White House, Office of the Press Secretary, "Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Situation in Yemen," March 25, 2015. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/25/statement-nsc-spokesperson-bernadette-meehan-situation-yemen>>

⁸ W.J. Hennigan, Laura King, and Zaid al-Alayaa, "U.S. Boosts Support Role in Saudi-led Airstrikes on Yemen," *The Los Angeles Times*, August 17, 2015. <<http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-us-yemen-20150817-story.html>>

⁹ United Nations Security Council, "Resolution 2216 (2015)," April 14, 2015. <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216(2015))>

المطالب – بالإضافة لطلب استعادة شرعية الرئيس هادي وحكومته، أساس المواقف الرسمية التي تقدمت بها إدارة هادي في المنفى، والمملكة العربية السعودية، وكذلك الولايات المتحدة.

وفي أواخر يوليو، قامت قوة عسكرية للتحالف تقودها قوات من دولة الإمارات العربية المتحدة بدعم قوى المقاومة المحلية وبسط سيطرتها على معظم عدن، مما دفع قوات الحوثيين للخروج من المدينة. وبالتالي تقدمت القوات المشتركة في تلك المناطق، ودحررت وحدات الحوثي وصالح من معظم محافظات لحج، أبين، شبوة، و الضالع. وتم تأسيس إدارة محلية في عدن ، موالية اسمياً للحكومة في المنفى، في حين سيطرت مختلف الفصائل الجنوبية على المناطق الأخرى "المحررة". وفي منتصف أغسطس تمكنت المقاومة المدعومة من قوات التحالف في تعز من استعادة معظم المدينة من قوات الحوثي وصالح.

ووفقاً للأمم المتحدة، فإن عدد (4,300) يمني على الأقل قُتلوا في المعارك البرية والغارات الجوية مُنذ منتصف مارس، وأصيب عشرات الآلاف بجروح. في حين يعتبر ما لا يقل عن نصف القتلى من المدنيين، معظمهم من النساء والأطفال¹⁰. كما تشرّد أكثر من 1.4 مليون يمني من ديارهم بسبب الصراع¹¹. وفي الأول من يوليو، أعلنت الأمم المتحدة أن اليمن في "المستوى 3" من الأزمة الإنسانية، والتي تعتبر المستوى الأشد¹². بالإضافة إلى أن أكثر من 78٪ من إجمالي سكان اليمن هم في حاجة إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية، تقريباً ضعف العدد المستهدف من قبل خطة الاستجابة الإنسانية الأخيرة للأمم المتحدة التي لا تزال في معظمها غير ممولة¹³. علاوة على ذلك، فإن النظام الصحي في اليمن ينهار بسبب الانقطاع التام لإمدادات الوقود والتمويل والدواء. في حين تواجه المناطق الساحلية في اليمن تفشي لم يسبق له مثيلاً للملاريا وحمى الضنك.

وتعتبر الولايات المتحدة الراعي الرئيسي لنظام هادي، وعملية الانتقال السياسي في اليمن، وكذلك الاستجابة الإنسانية الدولية؛ وبناءً على ذلك فإن لسياساتها ومواقفها تأثيراً عميقاً على اليمن. وعليه فإن الفصول التالية من هذا التقرير ستركز على نجاحات وإخفاقات السياسة الأميركية الحالية تجاه اليمن، كما يقدم توصيات عملية قصيرة ومتوسطة المدى تساهم في تمكين الولايات المتحدة من لعب دوراً بناءً في الوضع الرهن في اليمن.

¹⁰ Fawaz Al Haidari, "Heavy Casualties in Battle for 'Gateway to Sanaa'," *The National*, August 18, 2015. <<http://www.thenational.ae/world/middle-east/heavy-casualties-in-battle-for-gateway-to-sanaa>>

¹¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Task Force on Population Movements Dashboard (as of 5 August 2015)," *Reliefweb*, August 5, 2015, accessed August 18, 2015. <<http://reliefweb.int/report/yemen/task-force-population-movements-dashboard-5-august-2015>>

¹² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Yemen: Highest Emergency Response Level Declared for Six Months," July 1, 2015. <<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/yemen-highest-emergency-response-level-declared-six-months>>

¹³ UNOCHA website, accessed August 16, 2015. <http://www.unocha.org/yemen>

تقييم السياسات وتوصيات

التعامل الدبلوماسي

الفترة الانتقالية

شاركت الولايات المتحدة عن كثب في عملية الانتقال السياسي في اليمن منذ ثورة 2011م. وقام مسئولون أمريكيون بدفع العملية السياسية من خلال مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي، التي تحايلت على مطالب الناشطين المناهضين للنظام عبر اتفاق لتقاسم السلطة بين تحالف الحزب الحاكم لعلي عبد الله صالح وتكتل المعارضة، أحزاب اللقاء المشترك. ونصت الاتفاقية على أن يسلم صالح الرئاسة لنائبه عبد ربه منصور هادي، في حين يبقى على رأس حزب المؤتمر الشعبي العام. كما يتم تشكيل حكومة وحدة وطنية من الطرفين، وتقسيم الوزارات عبر المحاصصة. كما منحت الرئيس هادي سلطة الحكم بقرار غير محدد، ومنحت علي عبد الله صالح وأعضاء إدارته حصانة شاملة من الملاحقة القضائية في اليمن.

وكان محور التحول السياسي في مرحلة ما بعد المبادرة الخليجية هو عقد مؤتمر الحوار الوطني، مؤتمر طويل الأمد للأحزاب والفصائل اليمنية التي تم تصميمها لمعالجة المظالم المستمرة والقضايا الهيكلية التي تجنبها المبادرة لأسباب منطقية هامة. وقد كانت الولايات المتحدة داعماً أساسياً لمؤتمر الحوار الوطني، عبر التخطيط والمساعدة الفنية لمنظمي المؤتمر وتدريب المشاركين. وبالرغم من أن هذا المؤتمر تم تشكيله، أساساً، ليشمل المجموعات التي تم إقصائها في النظام الانتقالي، بما في ذلك النشطاء الثوريين المستقلين من الشباب، والمرأة، وممثلي الحراك الجنوبي، وأنصار الله، إلا أن الأغلبية الساحقة من المقاعد تم منحها للحزب الحاكم وأحزاب اللقاء المشترك، وكذلك الرئيس هادي الذي عين الكثير من الشباب وممثلي الجنوبي.

اتبعت الولايات المتحدة خلال فترة حكم هادي منهج دبلوماسي "تنفيذ الخطوات المحددة مسبقاً" "checklist diplomacy"، حيث عملت بشكل مستمر على الدفع بالعملية السياسية بحسب الخطوات المنصوص عليها في مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي، بالرغم من الهوة الواسعة بين نص المبادرة والواقع السياسي في اليمن. وقد ظل على رأس أولويات الإدارة الأمريكية الاستمرار في تنفيذ برنامج مكافحة الإرهاب في اليمن؛ حيث وجهت الحاجة للحفاظ على إدارة هادي وكذا الأجهزة الأمنية والاستخباراتية في اليمن في خدمة هذا الهدف السياسة الأمريكية في اليمن منذ عام 2011م.

وتتأثر سياسة الولايات المتحدة في اليمن بمصالح المملكة العربية السعودية وباقي دول مجلس التعاون الخليجي، الذين تعتبرهم الولايات المتحدة حلفاء محوريين وشركاء عسكريين. كما تعتمد الولايات المتحدة على دول مجلس التعاون الخليجي في دعم استقرار المنطقة ومواجهة خطر النفوذ الإيراني. وتعتبر هذه الدول من الدول الكبرى المصدرة للنفط، تمثل 20% من واردات الولايات المتحدة

النفطية¹⁴، كما تعتبر من الدول الرئيسية في مجال شراء السلاح الأمريكي، حيث باعت الولايات المتحدة بما يعادل \$79 بليون دولار على الأقل من المعدات العسكرية لدول مجلس التعاون الخليجي مُنذ العام 2009م.¹⁵ وفي الأعوام الأخيرة، أصبحت المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي الأخرى قوة مستقلة في صنع السياسة الخارجية بشكل متزايد، حتى أن بعض مواقفهم كانت تتناقض مع سياسة الولايات المتحدة. وقد تولى الملك سلمان ابن عبدالعزيز وحكومته - وزير الدفاع، محمد ابن سلمان على وجه التحديد - منصب الحكم في 2015م عازماً على ترسيخ مكانة المملكة كقوة إقليمية كبرى، بغض النظر عن مخاوف الحلفاء من الغرب.¹⁶

فترة الحرب

بعد الانقلاب الحوثي، لعبت إدارة الولايات المتحدة الأمريكية - خاصة الأمين المساعد أن باترسون وغيرها في وزارة الخارجية - دوراً قيادياً في الجهود الدبلوماسية الرامية لعودة الفصائل المتحاربة في اليمن الى طاولة المفاوضات. وقد اجتمع المفاوضون الأمريكيون والعمانيون بشكل متكرر مع ممثلي أنصار الله وحزب المؤتمر الشعبي العام التابع لصالح، وعملوا على إبقاء قنوات تواصل مفتوحة بين تلك الأطراف وإدارة هادي. كما ينبغي الإشادة بدور البيت الأبيض ووزارة الخارجية في تحديد أولويات الجهود الدبلوماسية طوال فترة هذا الصراع، بصرف النظر عن قرار الرئيس أوباما بإغلاق السفارة الأمريكية في صنعاء في فبراير.

وقد أبرمت الولايات المتحدة في الآونة الأخيرة مفاوضات ناجحة مع إيران بشأن برنامجها للطاقة النووية، وأثناء ذلك استطاعت الولايات المتحدة إقناع المملكة العربية السعودية وغيرها من دول مجلس التعاون الخليجي بقبول الاتفاقية. وبما أن دول مجلس التعاون الخليجي وإيران هي الدول الأجنبية الراحية للأطراف المتصارعة الأساسية في اليمن، فإن الزخم الإيجابي والثقة التي أسستها المحادثات النووية كان لها أثراً إيجابياً على اليمن، أيضاً. وبما أن العديد من هذه الجماعات المشاركة في النزاع الحالي ليست تحت السيطرة المباشرة لإدارة هادي أو الدول الأجنبية، فسيتعين على الولايات المتحدة وغيرها من الدول إنشاء تواصل هادف مع هذه الجماعات وإيجاد السبل لإشراكها في مفاوضات من أجل التوصل الى اتفاق سلام واسع ودائم. كما سيتعين على الولايات المتحدة، أيضاً، التعامل بواقعية مع الانقسامات التي ظهرت داخل إدارة هادي، وكذا الاستياء واسع النطاق من الرئيس هادي في الداخل. في حين يتوجب على الولايات المتحدة عمل كل ما يلزم لضمان بقاء مؤسسات الحكومة الديمقراطية القليلة، إلا أن رئاسة هادي قد لا يكون من الممكن الاحتفاظ بها.

الولايات المتحدة في الأمم المتحدة

في فبراير 2014م، صوتت الولايات المتحدة بالموافقة على قرار مجلس الأمن رقم (2140)، الذي حدد عقوبات على الأفراد الذين تسببوا في عرقلة عملية الانتقال السياسي في اليمن، أو عملوا على زعزعة استقرار البلاد. حيث قام فريق الخبراء المشكل وفقاً لهذا القرار بفرض العقوبات على ثلاثة أفراد: الرئيس السابق علي عبد الله صالح، وقادة أنصار الله عبد الله يحيى الحكيم وعبد الخالق الحوثي. وفي فبراير 2015م، عقب الانقلاب الحوثي في صنعاء، وافق مجلس الأمن بالإجماع على القرار رقم (2201)، الذي "استنكر" الانقلاب

¹⁴ US Energy Information Administration, "How much petroleum does the United States import and from where?" March 11, 2015. <<http://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=727&t=6>>

¹⁵ William D. Hartung, "It's Not Diplomacy, It's an Arms Fair," *Foreign Policy*, May 14, 2015. <<http://foreignpolicy.com/2015/05/14/obama-arms-fair-camp-david-weapons-sales-gcc/>>

¹⁶ Peter Salisbury, "Yemen: Why is Riyadh Flexing its Muscles?" *The World Today* 71:4 (July 2015). <<http://www.chathamhouse.org/publication/twt/why-riyadh-flexing-its-muscles>>

ودعا إلى الانسحاب العسكري والعودة إلى المفاوضات تحت رعاية الأمم المتحدة. وفي وقت لاحق من ذلك الشهر، هدد القرار (2204) بإضافة أسماء أخرى إلى قائمة الأفراد الخاضعين للعقوبات.

كما فرض القرار (2216)، الذي أُصدر في أبريل 2015م مع امتناع روسيا عن التصويت، حظر تسليح على القوات الموالية لصالح والحوثي، ووضع كل من نجل الرئيس السابق أحمد علي عبد الله، وزعيم أنصار الله عبد الملك الحوثي ضمن قائمة العقوبات التي حددها القرار (2140). إلا أن القرار (2216) صادق على التدخل العسكري بقيادة السعودية، على الرغم من أن شرعية التصديق على مثل هذا التدخل العسكري وبدون موافقة مسبقة من قبل مجلس الأمن ورقابته يظل موضع شك. وبهذا التصديق، يصبح قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة (2216) مؤيداً لهادي والسعودية، الأمر الذي يجعل مجلس الأمن في موقف مخالف للدور الأوسع الذي يتوجب عليه لعبه في هذا الصراع، حيث يتوجب على مجلس الأمن أن يعمل على تسهيل المحادثات بين جميع الأطراف مع إظهار حسن النوايا. ويتبنى القرار (2216) فإن الولايات المتحدة والدول الأعضاء في مجلس الأمن تتنازل عن دور مجلس الأمن في تفادي الصراع المسلح أو الاستخدام غير القانوني للقوة أينما أمكن ذلك. ونظراً لتطور دور التحالف العربي في الصراع ليشمل تدخل بري، فإن الأضرار المترتبة على القرار (2216) تصبح أكثر وضوحاً.

التوصيات:

- على الولايات المتحدة أن تشجع الرئيس هادي وحكومته في المنفى – وحلفائهم في حكومة المملكة العربية السعودية- على التخلي عن مطالبهم في التنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن رقم (2216) الفقرة (1) (وقف إطلاق النار من جانب واحد وانسحاب القوات الموالية للحوثيين) كشرط مسبق لمحادثات السلام. مع الأخذ بعين الاعتبار أن التنفيذ الكامل أمر بغاية الأهمية لتحقيق سلام دائم في البلاد، إلا أن وضعه كشرط مسبق سيعيق التقدم في عملية المفاوضات.
- على الولايات المتحدة حث المملكة العربية السعودية وحلفائها على إنهاء التدخل العسكري، والإصرار على أن يخضع أي تدخل دولي مستقبلي في الصراع لقيود القانون الدولي في ميثاق الأمم المتحدة. وعليه يتوجب على الولايات المتحدة أن تدفع نحو صياغة قرار صادر عن مجلس الأمن بهذا المحتوى.
- على الولايات المتحدة العمل مع حكومة هادي على معالجة الخلافات الداخلية، وضمان استعداد الرئيس وحكومته للعب دور بناء في مستقبل اليمن.
- على الولايات المتحدة أن تعمل على إشراك كل الأحزاب والفصائل، بما فيها من الجماعات المقاتلة غير الحكومية، في عملية السلام. إن مشاركة كل هذه الجماعات في المفاوضات أمر محوري من أجل بناء سلام دائم.
- على الولايات المتحدة أن تعمل بشكل فعال مع اللاعبين الإقليميين خارج دول مجلس التعاون الخليجي، إيران على وجه الخصوص، والقوى الدولية الأخرى للحد من تغذية أطراف الصراع الداخلي في اليمن والسعي لإيجاد إطار إقليمي ودولي يُفضي إلى اتفاق سلمي نهائي.
- ينبغي على الولايات المتحدة إعادة فتح سفارتها في اليمن في أسرع وقت ممكن.

التدخل العسكري:

يبدو أن الولايات المتحدة احتفظت بموقفها الذي حددته في أواخر شهر مارس، ولم تلتزم بالمشاركة بطائراتها المقاتلة في حملة الغارات الجوية التي تقودها السعودية. ومع ذلك، تشير التقارير إلى أن السعودية وطائرات التحالف قد تكون استخدمت قواعد جوية للولايات المتحدة - خاصة مخيم ليمونيير العسكري في جيبوتي - لانطلاق الطلعات الجوية على اليمن، كما قد تكون طائرات الوقود التابعة للولايات المتحدة دعمت الطلعات الجوية السعودية وقوات التحالف. وفي حال صحة هذه التقارير، فإن هناك أفراد من الجيش الأمريكي يشاركون في الغارات الجوية التي أسفرت عن مئات الإصابات في صفوف المدنيين. وقد ادعت بعض البيانات الصحفية بأن أفراد تابعين للجيش والاستخبارات الأمريكية حاولوا عبر "خلية التخطيط المشترك"، السابق ذكرها، توجيه مخططي الحرب السعودي بعيداً عن الأهداف غير المشروعة. إلا أنه يبقى من المستحيل تحديد ما إذا كان المخططون الأمريكيون على علم مسبق بأهداف مدنية للهجمات السعودية في عدم وجود تقارير شفافة من قبل السلطات المعنية.

وقد وجدت هيومن رايتس ووتش¹⁷ ومنظمة العفو الدولية¹⁸ أدلة دامغة على أن العديد من الغارات الجوية السعودية انتهكت القانون الإنساني الدولي¹⁹. وفي حال أن أفراد عسكريين أو من المخابرات الأمريكية قاموا بدعم الغارات الجوية السعودية، فإن أولئك الأفراد والمسؤولين في الإدارة الأمريكية يتحملون، أيضاً، المسؤولية عن جرائم الحرب. إن قرار مجلس الأمن رقم (2216)، الذي يسمح بالتدخل الدولي في الصراع في اليمن، يدعو صراحةً جميع الأطراف إلى احترام القانون الدولي الإنساني وحماية المدنيين. وبالرغم من التأثير المحدود للولايات المتحدة على تحالف الحوثي وصالح، إلا أنه يتوجب عليها حثهم على الحد من هجماتهم على أهداف مدنية.²⁰

وبالرغم من اعتماد قرار مجلس الأمن رقم (2216)، إلا أن الولايات المتحدة ما تزال ملزمة بالتمسك بميثاق الأمم المتحدة، الذي يحظر استخدام القوة الدولية بدون تفويض خاص وتوجهات من مجلس الأمن. وبعد الاستيلاء على مدينة عدن من قبل القوات المعارضة للحوثي، ويصبح هذا الإلتزام ملحاً خصوصاً في ظل التدخل البري للتحالف العربي في اليمن، وأي من هذه الجهود المتخذة خارج رعاية الأمم المتحدة ستكون مشكوك فيها قانونياً، كما قد تشكل خطراً إضافياً على السكان المدنيين.

¹⁷ Belkis Wille and Ole Solvang, Targeting Saada: Unlawful Coalition Airstrikes on Saada City in Yemen (New York: Human Rights Watch, 2015). <<http://www.hrw.org/report/2015/06/30/targeting-saada/unlawful-coalition-airstrikes-saada-city-yemen>>

¹⁸ Amnesty International, *Yemen: Airstrike and Weapon Analysis show Saudi Arabia-led Forces Killed Scores of Civilians* (London: Amnesty International, 2015). <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/07/yemen-airstrike-analysis-shows-saudi-arabia-killed-scores-of-civilians/>>

¹⁹ Department of Defense, Office of the General Counsel, *Department of Defense Law of War Manual* (Washington: Department of Defense, 2015), 187. <<http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Law-of-War-Manual-June-2015.pdf>>

²⁰ Amnesty International, *'Nowhere Safe for Civilians': Airstrikes and Ground Attacks in Yemen* (London: Amnesty International, 2015). <<https://www.amnesty.org/en/documents/mde31/2291/2015/en/>>

التوصيات:

- على الولايات المتحدة تعليق دعمها الفني واللوجستي لضربات التحالف العربي الجوية التي لا تتوافق مع المعايير القانونية فيما يخص حماية المدنيين أو التمييز بين الأفراد المحاربين من غيرهم.
- على الولايات المتحدة أن تتخذ جميع التدابير المتاحة لديها للحد من الهجمات غير القانونية ضد المدنيين اليمنيين، أو الأعمال العسكرية التي تعرض المدنيين لخطر لا مبرر له.
- على الولايات المتحدة وقف أية تحويلات معلقة من الذخائر أو المواد الأخرى لتلك الدول .
- على الولايات المتحدة أن تعمل على أن يتوافق أي تدخل عسكري مستقبلي في اليمن مع البند السابع في ميثاق الأمم المتحدة.
- على المؤسسات الأمريكية المعنية البدء فوراً بإجراء تحقيق حول تورط الموظفين الأمريكيين في انتهاك القانون الدولي وكذا قوانين الولايات المتحدة الأمريكية. كما ينبغي على الإدارة الأمريكية الدعوة لإجراء تحقيق ذو مصداقية حول جرائم الحرب التي ارتكبتها أطراف الصراع المختلفة في اليمن.

المساعدة الإنسانية:

لطالما كانت الولايات المتحدة الأمريكية واحدة من أهم المانحين الرئيسيين للمساعدات الإنسانية في اليمن. وبالرغم من أن الصراع الحالي في اليمن قد تسبب بتعليق العديد من برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) في اليمن، إلا أن الولايات المتحدة لا تزال تلعب دوراً هاماً في التخفيف من حدة الأزمة الإنسانية الأشد في تاريخ اليمن. وفي حين تم تمويل 18٪ فقط من خطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة لليمن، وذلك حتى منتصف أغسطس²¹، فإن بإمكان الولايات المتحدة المساهمة أكثر في دعم الخطة، كما يمكنها، أيضاً، تشجيع حليفاتها، المملكة العربية السعودية، لتقديم التمويل الذي تعهدت به مسبقاً.

وقد ورد أن المسؤولين الأمريكيين حاولوا إقناع المملكة العربية السعودية للتخفيف من حصارها على الموانئ البحرية و الجوية في اليمن، والتي أدت إلى انقطاع المساعدات الإنسانية الهامة لليمنيين من الوقود والغذاء والدواء وكذا المواد التجارية²². وقد تحدثت السفارة سامانثا باور، ممثلة الولايات المتحدة الدائمة لدى الأمم المتحدة، عن أهمية فتح الموانئ التجارية في اليمن²³ وفي أواخر أغسطس، بدأ التحالف العربي وقواته الجوية بتوجيه ضربات جوية عنيفة على ميناء الحديدة، الذي يقع تحت سيطرة الحوثيين، والذي يعتبر نقطة رئيسية لإيصال المساعدات الإنسانية، ويترتب على ذلك انقطاع محافظات شمال اليمن عن المساعدات

²¹ Stephen O'Brien, "Remarks to the Press," August 12, 2015.

<<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ERC%20O%27Brien%20Remarks%20to%20Press%20in%20Aden%2012Aug2015%20CAD.pdf>>

²² Julian Borger, "Saudi-led Naval Blockade Leaves 20m Yemenis Facing Humanitarian Disaster," *The Guardian*, June 5, 2015, accessed August 16, 2015. <<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster>>

²³ Samantha Power, Twitter post, June 24, 2015, 12:29 p.m.

<<https://twitter.com/AmbassadorPower/status/613760779024789504>>

الأساسية.²⁴ كما أن الحصار الذي تفرضه السعودية، والذي يضع مشقة إضافية على الشعب اليمني، يعتبر انتهاكاً للقانون الإنساني الدولي والمعايير الدولية المتعارف عليها للسلوك البحري.

ومن جهة أخرى، تدعي البحرية الأمريكية أن سفنها الحربية في المياه المحيطة بالساحل اليمني لا تشارك في الحصار، إلا أنها تقوم بتفتيش السفن التي في طريقها إلى الموانئ اليمنية.²⁵ ووفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (2216)، الفقرة (17)، فإن على أي دولة تُجري عمليات تفتيش للشحنات المتجهة إلى اليمن أن تقدم على الفور تقارير مفصلة لمجلس الأمن تشرح "أسباب عمليات التفتيش، ونتائجها، وهل تم تقديم أي تعاون من عدمه"، بالإضافة لتفاصيل أخرى عن وجود أي مواد مهربة أو محظورة. ويبدو إن السلطات الأمريكية لم تقدم أي من هذه التقارير حتى الآن.

وبالإضافة إلى الآثار السلبية للحصار البحري، فإن قوات الحوثي وصالح تعيق عملية إيصال وتوزيع المساعدات الإنسانية. وقُبل انسحابهم من عدن بأسابيع، قام الحوثيون مراراً بقصف ميناء البريقة لمنع شحنات المساعدات من الإرساء. كما قاموا بقصف قوارب تقل مدنيين نازحين. وكان الغرض من هذه الهجمات هو إجبار مقدمي المساعدات لإعادة توجيه الشحنات إلى ميناء الحديد على البحر الأحمر، والذي يقع تحت سيطرة الحوثيين. بالإضافة إلى ذلك، قامت القوات الموالية لصالح والحوثيين بتأخير ومصادرة، أو تغيير مسار شحنات المساعدات برأ، مانعين بذلك المواد الغذائية والمساعدات الحيوية الأخرى من الوصول إلى المدنيين. وعليه، يتوجب على الولايات المتحدة، خلال محادثاتها مع ممثلي صالح والحوثيين، أن تطالبهم بالحد من هذه الممارسات.

إن الولايات المتحدة، كجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، تتحمل مسؤولية ضمان عدم استخدام المساعدات الإنسانية كسلاح حرب، وتشجيع توفير ممر حر للغذاء والدواء، وغيرها من المستلزمات الضرورية للمدنيين الذين يعيشون تحت الحصار، وذلك بموجب القانون الدولي.

لقد أصبح تسييس مسألة الإغاثة الإنسانية من أهم سمات الصراع الحالي. وفي أبريل، أعلنت الحكومة السعودية عن استعدادها لتغطية كافة التكلفة التي حددها نداء الطوارئ في الأمم المتحدة، إلا أنها لم تسلم أي من هذه الأموال المتعهد بها حتى الآن، بالإضافة إلى ذلك، فقد أفادت بعض وكالات الإغاثة التي تتلقى التمويل من الأمم المتحدة بأن الحكومة السعودية سعت إلى وضع بعض القيود كآين وكيف يتم انفاق

أموالها.²⁶ وليس منطقياً أن يقوم أحد طرفي الصراع الأساسيين بتوزيع المساعدات الإنسانية بشكل محايد وعادل. إن الولايات المتحدة، كجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، تتحمل مسؤولية ضمان عدم استخدام المساعدات الإنسانية كسلاح حرب، وتشجع

²⁴ Stephen O'Brien, "Statement to the Security Council," *Reliefweb*, August 19, 2015, accessed August 23, 2015. <<http://reliefweb.int/report/yemen/under-secretary-general-humanitarian-affairs-and-emergency-relief-coordinator-stephen-2>>

²⁵ Dan Lamothe, "Navy Has Seven Combat Ships Around Yemen as Saudi-led Blockade Continues," *The Washington Post*, April 17, 2015, accessed August 16, 2015. <<http://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/04/17/navy-has-seven-combat-ships-around-yemen-as-saudi-led-blockade-continues/>>

²⁶ Al Jazeera, "Saudis Answer UN Call with \$274m Yemen Aid Pledge," *Al Jazeera English*, April 18, 2015, accessed August 16, 2015. <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2015/04/saudis-answer-call-aid-yemen-150418050646933.html>>

توفير ممر حر للغذاء والدواء، وغيرها من المستلزمات الضرورية للمدنيين الذين يعيشون تحت الحصار، وذلك بموجب القانون الدولي.

التوصيات

- على الولايات المتحدة أن تعمل فوراً على تمويل خطة الاستجابة الإنسانية للأمم المتحدة، وتأمين طرق آمنة لإيصال المساعدات الإنسانية.
- على الولايات المتحدة أن تحث المملكة العربية السعودية على الإيفاء بتعهداتها المالية الخاصة بالمساعدات الإنسانية، وذلك تحت رعاية مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (UNOCHA) الذي يقوم بتحديد أين وكيف يتم استخدام هذا التمويل.
- على الولايات المتحدة أن تحث تحالف الحوثي وصالح، والتحالف العربي أيضاً، على تأمين ممر حر و السماح بتوزيع المساعدات الإنسانية.
- ينبغي على الولايات المتحدة أن تدعم جهود المنظمات، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)، التي تعمل مع الميليشيات والمسؤولين المحليين لإقامة هدنة محلية وتأمين طرق لإيصال المساعدات.
- على السلطات الأمريكية تقديم التقارير المطلوبة لمجلس الأمن فوراً حول جميع عمليات التفتيش للسفن التي قامت بتفتيشها القوات الأمريكية.

الأمن ومكافحة الإرهاب

مكافحة القاعدة

جمع باحثون مستقلون ومن منظمات محلية ودولية أدلة كثيرة على أن العديد من الضربات التي نُفذت في إطار البرنامج السري قد تسببت في مقتل مدنيين، بما في ذلك اليمنيين المشاركين في مكافحة تنظيم القاعدة. بل أن هناك مبرراً للاعتقاد بأن العمليات الأمريكية ضد القاعدة قد تخلق فرصاً للجماعات المتطرفة الأخرى للتوسع في اليمن

منذ مارس 2015م، واصلت الولايات المتحدة إجراء الضربات الصاروخية على أهداف ضد المشتبه بهم من تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية (AQAP). حيث تشكل القاعدة تهديداً خطيراً لأمن اليمن، ومن المهم للمخابرات الأمريكية والوكالات العسكرية الاستمرار في مراقبة أنشطة التنظيم. وقد بينت الضربات الأخيرة، وأهمها تلك التي تؤكد مقتل قائد القاعدة ناصر الوحيشي، أن الحالة الراهنة للصراع لم تُعطل تماماً العمليات الأمريكية في اليمن والمنطقة.

وعلى الرغم من النجاحات التي تحققت مؤخراً، يظل البرنامج الأمريكي "القتل المستهدف" "targeted killing" إشكالية كبيرة. وقد جمع باحثون مستقلون ومن منظمات محلية و دولية أدلة كثيرة على أن العديد من الضربات التي نُفذت في إطار البرنامج السري قد تسببت في مقتل مدنيين، بما في ذلك اليمنيين المشاركين في مكافحة تنظيم القاعدة. بل أن هناك مبرراً للاعتقاد بأن العمليات الأمريكية ضد القاعدة قد تخلق فرصاً للجماعات المتطرفة الأخرى - خاصة ما يسمى بشبكة الدولة الإسلامية - للتوسع في اليمن. ولطالما جذبت جهود الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب في اليمن انتقادات لتركيزها على التكتيكات "الحركية" ("kinetic" tactics) للضربات

الصاروخية والهجمات المسلحة على مواقع القاعدة بدلاً من التركيز على البرامج التي تعالج الأسباب والعوامل المؤدية إلى التطرف والعنف. ونتيجة لتغير توازن القوى داخل اليمن، فإن الضربات الأمريكية قد تساهم في زعزعة استقرار الوضع وزيادة التجنيد في صفوف الجماعات المسلحة.

لقد أتاح الصراع الراهن مساحة إضافية للقاعدة والجماعات الأخرى المشابهة لتنشط. حيث لعبت القاعدة وجماعة أنصار الشريعة دوراً في مقاومة الحوثيين في عدن وأبين وشبوة، كما استغلت حالة الفوضى لتسيطر على مدينة المكلا ومناطق أخرى. أن تدفق السلاح بهذه الصورة الهائلة في جنوب اليمن، وتجنيد الكثير من عدد السكان سيعزز حضور القاعدة وأنصار الشريعة والدولة الإسلامية في المستقبل القريب.

قبل الصراع الحالي، وظف الرئيس هادي مراراً قوات مقاتلة غير نظامية أو حكومية - اللجان الشعبية - لمحاربة المتشددين المنتمين إلى القاعدة، نظراً لعدم جدارة قوات مكافحة الإرهاب الحكومية التي تدعمها الولايات المتحدة. وفي أعقاب سيطرة الحوثيين على العاصمة صنعاء والتفكك الكامل للقوات المسلحة اليمنية، شارك الحوثيون في محاربة القاعدة وأعضائها، الأمر الذي يرفع إمكانية التعاون بين الولايات المتحدة وأنصار الله. إن دعم الولايات المتحدة للقوات العسكرية غير النظامية يهدد بزيادة تأجيج الصراعات المحلية، كما يقوض مؤسسات الدولة. وفي ساحات أخرى من الصراع، وأبرزها العراق، اعتمدت الولايات المتحدة بشكل متزايد على القوات العسكرية غير التابعة للدولة أو تلك المتفرعة منها، حيث تحقق هذه الممارسة مكاسب على المدى التكتيكي القريب ولكنها تساهم في زعزعة الاستقرار على المدى الطويل. وبناءً على ذلك، ينبغي أن تتجنب الولايات المتحدة في مساعدتها العسكرية في هذا الجانب أي من هذه الممارسات مستقبلاً، وأن تعمل على بناء قدرات مؤسسات الدولة وتعزيز شرعيتها.

تصميم الجهود المستقبلية لمكافحة الإرهاب يجب أن تعالج جذور وأسباب التطرف والتشدد، وتعمل على تعزيز سيادة القانون. وكذلك بناء القدرات اليمنية في مجال الشرطة وملاحقة العنف السياسي

إن تصميم الجهود المستقبلية لمكافحة الإرهاب يجب أن تعالج جذور وأسباب التطرف والتشدد، وتعمل على تعزيز سيادة القانون، وكذلك بناء القدرات اليمنية في مجال الشرطة وملاحقة العنف السياسي. وذلك كما جاء في "مبادرة سياسة اليمن" في رسالتها للرئيس أوباما في العام 2013م، والتي نصت على "

"إن الاستراتيجية الوحيدة الفعالة على المدى الطويل ستضع أولوية دعم الحكومة اليمنية لمعالجة العوامل المباشرة التي تتيح للفكر المتطرف بالانتشار: غياب الخدمات الاجتماعية الأساسية، وتفاقم نقص الغذاء، والبطالة المزمنة".

المساعدات العسكرية

وعلى مدى العقد الماضي، قدمت الولايات المتحدة مئات الملايين من الدولارات كمساعدات عسكرية وتدريب وعتاد للقوات المسلحة اليمنية، تلك القوى بعينها التي تخوض الآن حرباً ضد الشعب اليمني، تحت قيادة علي عبد الله صالح وعبد الملك الحوثي. وقد ساهمت المساعدات العسكرية الأمريكية منذ فترة طويلة في عدم الاستقرار في اليمن، حيث أن نظام الرئيس السابق صالح ونظام هادي لاحقاً استخدم أجهزة أمن الدولة ضد خصومهم السياسيين بدلاً من التهديدات الأمنية المشروعة. ومن ناحية أخرى، فقد وصلت إفادات عن استخدامات المساعدات العسكرية في اليمن للكونغرس الأمريكي في وقت مبكر منذ العام 2010م. وبما أن المساعدات العسكرية المقدمة من الولايات المتحدة تم تعليقها بعد الانقلاب الحوثي، فإنه يتعين على زعماء الولايات المتحدة اغتنام هذه الفرصة لإعادة تقييم سياسة وإستراتيجية هذه المساعدات. حيث أن وزارة الدفاع الأمريكية لم تجر أي تقييم رسمي لفعاليتها مساعدتها لليمن، على

الرغم من التعليمات المتكررة للقيام بذلك من الكونغرس.²⁷ كما ينبغي أن تخضع أي مساعدة مستقبلية لتقييمات داخلية مستقلة، على أن يتم ربطها بالإصلاحات السياسية والعسكرية .

ويتعين على الرئيس أوباما وخلفائه وضع حد لإعفاء اليمن من العقوبات، التي أنشئت بموجب قانون الولايات المتحدة لمنع تجنيد الأطفال، على الدول والجماعات التي تقوم بتجنيد الأطفال. إن هذا الإعفاء ساهم في تقويض جهود المنظمات غير الحكومية والهيئات الأخرى التابعة للمجتمع الدولي التي تعمل على إنهاء تجنيد القصر. وفي مرحلة ما قبل هذا الصراع، كانت التقديرات تشير إلى أن القصر يشكلون ما يقرب من ثلث المقاتلين في الميليشيات المتحالفة مع الحكومة وغيرها.²⁸ كما أن عناصر من الجيش، جندت أعداداً كبيرة من الأطفال.²⁹ وتشير التقارير المتوفرة إلى أن الحوثيين أحد الجهات الأكثر عدوانية التي تقوم بتجنيد الأطفال، إلا أن جميع الفصائل المشاركة في الصراع الحالي، تقريباً، يستخدمون المقاتلين دون السن القانونية، بما في ذلك تلك القوات المتحالفة مع الرئيس هادي. وعليه فإن استمرار التشجيع الأميركي لهذه الممارسة غير مقبول. كما تعفو إدارة أوباما اليمن من القيود على المساعدات العسكرية، أيضاً، والتي أنشأتها قوانين ولوائح الولايات المتحدة حول الاتجار بالبشر وشفافية الموازنة.³⁰ وتعتبر هذه الإعفاءات قصيرة النظر، حيث تساهم في تقويض جهود الإصلاح وسيادة القانون في اليمن.

التوصيات:

- ينبغي على الولايات المتحدة تعليق برنامج "القتل المستهدف" "targeted killing" على الفور، ووضع نظاماً لتقييم فعالية البرنامج، فضلاً عن الفعالية المحتملة من البرامج البديلة، برامج "غير الحركية" "non-kinetic".
- يتعين على البيت الأبيض، ومجتمع الاستخبارات، وزارة الخارجية، وزارة الدفاع وضع استراتيجية لمكافحة الإرهاب وإعطاء الأولوية للحلول غير العسكرية للتحديات طويلة المدى.
- على السلطات الأمريكية أن تعمل مع القادة المحليين على تقديم تعويض نقدي لعائلات الضحايا المدنيين من الضربات الأمريكية في أقرب وقت ممكن.
- على وزارة الدفاع تقييم فعالية المساعدات العسكرية السابقة إلى اليمن، وربط أي مساعدة مستقبلية بإصلاحات مؤسسية حقيقية.
- على الولايات المتحدة أن لا تقدم دعماً مباشراً أو غير مباشر لأي قوات عسكرية غير تابعة للدولة أو غير الخاضعة للمساءلة.
- يتعين على الرئيس أوباما وخلفه وضع حد لممارسة إعفاء اليمن من القيود التي يقرها قانون منع تجنيد الأطفال الصادر في 2008م، وقانون ضحايا الاتجار بالبشر والحماية من العنف للعام 2000م، ولوائح الولايات المتحدة الأخرى.

²⁷ Charles Michael Johnson, Jr., *US Assistance to Yemen: Actions Needed to Improve Oversight of Emergency Food Aid and Assess Security Assistance* (Washington: Government Accountability Office, 2013), 19.

<<http://www.gao.gov/assets/660/653163.pdf>>

²⁸ Human Rights Watch, "Yemen: Houthis Send Children Into Battle," *Human Rights Watch*, May 12, 2015, accessed August 16, 2015. <<https://www.hrw.org/news/2015/05/12/yemen-houthis-send-children-battle>>

²⁹ Human Rights Watch, "Yemen: Stop Using Children in Armed Forces," *Human Rights Watch*, April 14, 2011, accessed August 16, 2015. <<http://www.hrw.org/news/2011/04/14/yemen-stop-using-children-armed-forces>>

³⁰ Jeremy M. Sharp, *Yemen: Background and U.S. Relations* (Washington: Congressional Research Service, 2015), 28. <<https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL34170.pdf>>

- على الولايات المتحدة وحلفائها مساعدة السلطات اليمنية في مرحلة ما بعد الحرب على وضع برنامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة إدماج المجندين الأطفال وغيرهم من المقاتلين في الميليشيات غير التابعة للدولة، وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

مساعدة مواطني الولايات المتحدة

على الرغم من حقيقة أن هناك سبع سفن على الأقل تابعة للبحرية الأمريكية في وحول خليج عدن، رفضت الولايات المتحدة إلزامها بإجلاء المواطنين الأمريكيين وغيرهم من الرعايا الأجانب المقيمين في اليمن. في حين أن قرار مجلس الأمن رقم (2216)، الفقرة (10)، "تدعو جميع الأطراف إلى تسهيل إجلاء" المواطنين الأجانب. إلا أن العديد من الدول، بما في ذلك الهند وباكستان وروسيا والصين وماليزيا وتايلاند، كلفت سفن وطائرات للقيام بعملية إجلاء رعاياهم وغيرهم من الرعايا الأجانب، بما في ذلك المواطنين الأمريكيين.

ولأسباب مفهومة، يخشى المسئولون الأمريكيون من أن القيام بعملية إجلاء منظمة ومعلنة قد تعرض كلاً من الأمريكيين الذين تم إجلاؤهم وأفراد الجيش لهجمات تنظيم القاعدة أو غيرها من الجماعات المسلحة. إلا أن المسئولين في وزارة الخارجية ووزارة الدفاع كان لديهم وقتاً كافياً للتخطيط لمثل هذا السيناريو.

وقد قدم عدد من المواطنين الأمريكيين من أصل يمني الشكاوى في السنوات الأخيرة، متهمين موظفي قنصلية الولايات المتحدة في صنعاء (قبل إغلاق السفارة) بمصادرة جوازات سفرهم الأمريكية بدون سبب أو أي إجراءات قانونية موجبة. ومع ذلك فقد التقت وزارة الخارجية ببعض المواطنين المتضررين، إلا أن المسألة لم يتم معالجتها على نحو مرضٍ.

التوصيات:

- على السلطات الأمريكية إنشاء قنوات تواصل أكثر فعالية مع المواطنين الأمريكيين الذين يعيشون في اليمن، لإطلاعهم على خيارات الإجلاء والعودة إلى الوطن.
- ينبغي على وزارة الخارجية والمسئولين العسكريين اتخاذ جميع التدابير الممكنة لضمان الإخلاء الآمن لأي من مواطني الولايات المتحدة المتبقين والراغبين في مغادرة البلاد، وضمان نقلهم وأفراد أسرهم الذين غادروا اليمن سابقاً، والذين لا يزالون حتى الآن في جيبوتي أو مصر أو في أي مكان آخر في المنطقة، على وجه السرعة وبشكل آمن إلى الولايات المتحدة.
- على وزارة الخارجية اتخاذ إجراءات فورية لمعالجة تقارير التمييز والمعاملة غير العادلة الصادرة في حق اليمنيين الأمريكيين ضد موظفي القنصلية، وضمان عدم استمرار مثل هذا السلوك.

تمكين سلام دائم

تلعب الولايات المتحدة دوراً حاسماً في عملية إعادة الأطراف المتصارعة في اليمن الى طاولة المفاوضات وكذلك إنهاء الحالة العدائية الراهنة. وسيكون دورها في مرحلة ما بعد الصراع بذات الأهمية. حيث سيواجه القادة في اليمن مجموعة واسعة من التحديات في طريقهم لإقامة سلام عادل ودائم في البلاد. لذا يتعين على صانعي السياسة الأمريكية البدء بدعم تلك الجهود المستقبلية.

• نزع السلاح:

من أجل إحلال سلام دائم في اليمن، سيتعين على الفصائل المسلحة الانسحاب الكامل من العاصمة والمدن الرئيسية الأخرى، وكذلك المناطق الملتهية، مثل مأرب و الضالع، حيث أن استمرار التوتر في هذه المناطق قد يؤدي إلى استئناف القتال مجدداً. كما أن خطة نزع السلاح قد تتطلب وجود مراقبين دوليين؛ وعليه ينبغي على الولايات المتحدة دعم مشاركة مجلس الأمن الدولي على نحو مستمر وفعال في هذا الشأن وفقاً للدور المتفق عليه من قبل القادة في اليمن حول ماهية دور المجتمع الدولي. إن أي شكل من أشكال الاحتلال أو التواجد العسكري غير المتفق عليه تحت رعاية الأمم المتحدة سيكون سبباً لعودة العداء في البلاد، كما سيُعد سابقة دولية خطيرة.

• الدعم الدولي المنظم:

قضت الحرب الراهنة على البنية التحتية في اليمن، كما تسببت في شل الاقتصاد، مضاعفة بذلك حجم التحديات التي تواجه اليمن قبل اندلاع الصراع الحالي. وسيتعين على الولايات المتحدة العمل جنباً إلى جنب مع دول الجوار في اليمن والأعضاء الآخرين في المجتمع الدولي، ربما عبر إقامة منتدى مشابه لأصدقاء اليمن، من أجل وضع استراتيجية شاملة لإعادة الإعمار. وفي سبيل تحقيق النجاح، ستحتاج خطة إعادة الإعمار لتأسيس مؤسسات انتقالية يمنية. على أن يخضع التمويل المخصص لإعادة الإعمار لتصرف الجانب اليمني؛ ومن المعلوم أن أي ترتيب آخر يمنح السلطات الأجنبية حق التصرف بهذه الموارد قد يفسح المجال للفساد. وينبغي تنسيق كل المساهمات الأجنبية المخصصة لإعادة الإعمار وإخضاعها لمعايير الشفافية، وأن لا تكون قروضاً. كما يجب على الولايات المتحدة والراعيين الدوليين الآخرين وضع الإعفاء من الديون في الاعتبار كجزء من الجهود المبذولة من أجل الإنعاش الاقتصادي.

• العدالة الانتقالية:

أكد المشاركون في مؤتمر الحوار الوطني في اليمن في عام 2013م أن عملية المصالحة والعدالة الانتقالية أمراً هاماً في المرحلة المستقبلية. وإن ما حدث خلال هذا الصراع، حيث ارتكبت قوات صالح والحوثيون، وخصومهم أيضاً، جرائم حرب، يعطي أهمية أكبر لهذا الشأن. وبناءً على ذلك، فإن على الولايات المتحدة العمل مع الخبراء اليمنيين والجهات المعنية لدعم برامج العدالة الانتقالية المقبلة، وتمويل إصلاح القضاء اليمني، وإذا لزم الأمر، حث مجلس الأمن الدولي لإحالة جرائم الحرب التي ارتكبت في اليمن إلى المحكمة الجنائية الدولية.

الخلاصة

أمام الولايات المتحدة الأمريكية فرصة لدعم اليمن ودول الجوار في المنطقة للتوصل لحل سلمي وإنهاء الصراع المسلح الحالي، كما يمكنها أن تلعب دوراً بناءً في صنع مستقبل اليمن القريب. وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، والتخفيف من الآثار السلبية الناتجة عن تدخلات الولايات المتحدة السابقة في اليمن، سيتعين على الإدارة الأمريكية إعادة النظر في عدة جوانب من سياستها الخارجية نحو اليمن وكذا الأهداف التي تعززها. إن الغرض من التوصيات الواردة في هذا التقرير هو المساهمة في تطوير سياسة أمريكية عادلة وبناءة، والتي تتسق مع القيم الأمريكية والتزاماتها ضمن القانون الدولي، التي تعترف بالحقوق المدنية والإنسانية للشعب اليمني.