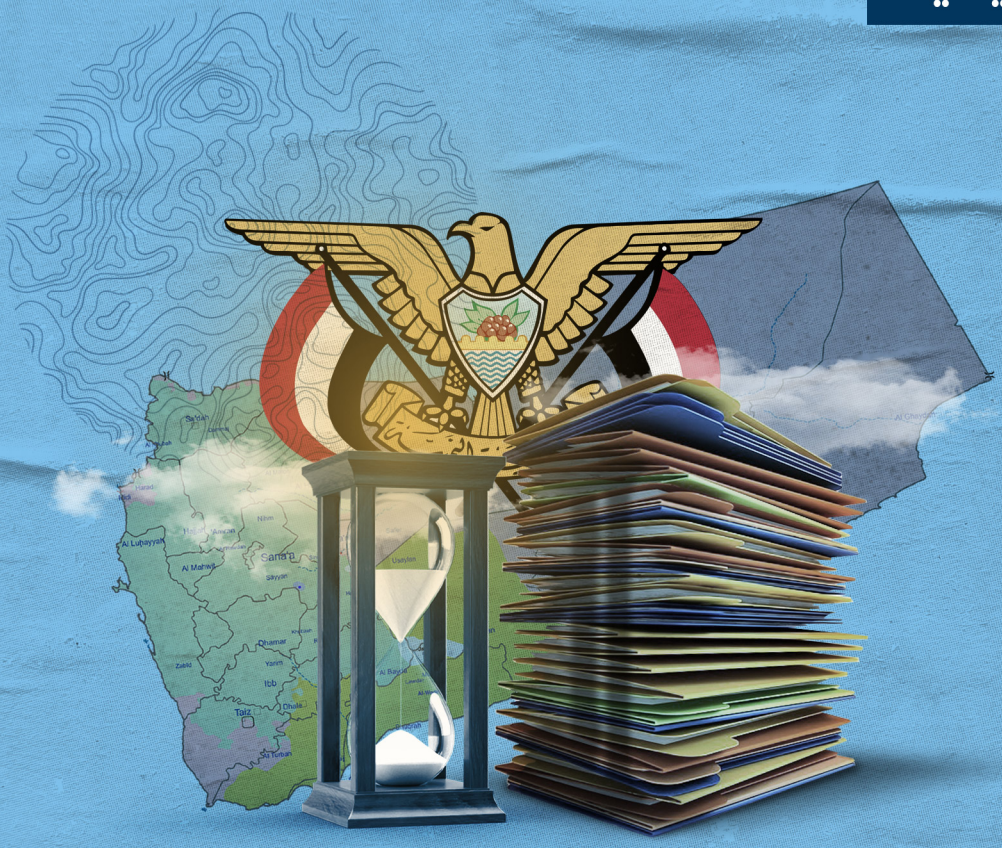
أبعاد
للدراسات الإستراتيجية

تقرير تحليلي



مجلس القيادة الرئاسي اليمني

ماذا أنجز في عام؟ وأيّ مستقبل بانتظاره؟

إعداد: عبدالله المخلافي

نيسان / أبريل 2023
dimensioncenter.net

أبعاد
للدراسات الإستراتيجية

مركز تفكير يُعنى بدراسة شؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويُقدّم للقارئ العربي رؤية موضوعية لشؤون المنطقة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
ويسعى المركز إلى تقديم محتوى يخاطب المختصين والمهتمين، بلغة بعيدة عن لغة الخبراء والفنيين والأكاديميين، وبتكثيف يتناسب مع متطلبات العصر الحديث، وما يستلزمه من إيجاز يُلبي احتياجات الباحثين والقراء.

www.dimensionscenter.net

جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز أبعاد للدراسات الاستراتيجية -©2023

info@dimensionscenter.net

مقدمة

أعلن عن تشكيل مجلس القيادة الرئاسي في اليمن من قبل الرئيس السابق عبد ربه منصور هادي، في اليوم الأخير من المباحثات "اليمنية- اليمنية"، التي عُقدت في الرياض في الفترة بين 29 مارس- 7 إبريل 2022(1)، إذ أعلن هادي عن تفويضه المجلس الرئاسي مهام رئيس الجمهورية، عقب إعلانه عن عزل نائب الرئيس علي محسن الأحمر(2).

وعلى الرغم من التوقعات التي رافقت المباحثات "اليمنية-اليمنية" آنذاك بحدوث تغييرات في مؤسسة الشرعية نتيجة الركود السياسي الذي ساد المشهد اليمني في الفترة الأخيرة من حكم هادي، إلا أن تأسيس المجلس كان حدثاً أكبر من المتوقع، إذ كانت التوقعات تتمحور حول تعيين نواب للرئيس هادي، وربما تعديل في بعض صلاحيات الرئيس ونوابه.

وحظي الإعلان عن تشكيل المجلس بمباركة معظم الأحزاب والمكونات اليمنية، كما حظي بتأييد العديد من الدول الإقليمية والدولية المعنية بالملف اليمني.

سبق الإعلانَ عن التغييرات في مؤسسة الرئاسة إعلانُ هدنة من قبل الأمم المتحدة، دخلت حيز التنفيذ بداية شهر إبريل 2022(3)، وتم تجديدها مرتين، ليتم الإعلان بداية شهر تشرين الأول/أكتوبر عن تعثر الجهود في تجديد الهدنة، لتدخل البلاد منذ ذلك الحين في مرحلة من اللاسلم واللاحرب.

ويناقش هذا التقرير أداء المجلس الرئاسي بعد مرور عام على تأسيسه، ويُسلط الضوء على أهم ما حققه المجلس خلال المرحلة السابقة، وأهم الإخفاقات التي سادت المرحلة، والعوامل المؤدية لها، والمستقبل المتوقع للمجلس الرئاسي في ظل المتغيرات الحالية والمؤشرات الناتجة عن أداء المجلس خلال عامه الأول.

(1) نص البيان الختامي عن المشاورات "اليمنية – اليمنية" في الرياض، المشاورات "اليمنية – اليمنية"، 2022/04/07، الرابط

(2) صدور إعلان رئاسي بنقل السلطة وتشكيل مجلس القيادة الرئاسي، وكالة سبأ للأنباء، 2022/04/07، الرابط

(3) مبادرة من الأمم المتحدة لإبرام هدنة مدتها شهران، إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، 2022/03/24، الرابط

أولاً: أداء المجلس في عام

تمحور أداء المجلس الرئاسي خلال عامه الأول على ثلاثة محاور، وهي على النحو التالي:

1.تغييرات في مؤسسات الدولة

ركز المجلس خلال عامه الأول على إحداث تعديلات في بعض مؤسسات الدولة.
ومن أبرز هذه التعيينات، تعيين القاضي قاهر مصطفى في 25 أيار/ مايو 2022 نائباً عاماً، وفي 30 أيار/ مايو 2022 تم تشكيل اللجنة الأمنية والعسكرية المخولة بإعادة هيكلة القوات المسلحة اليمنية والمكونة من 61 عضواً، وفي يوم 28 تموز/ يوليو 2022 أصدر المجلس قرارات تشمل تغييرات وزارية في كل من وزارة الدفاع، والكهرباء والطاقة، والنفط والمعادن، والأشغال العامة والطرق. وفي يوم 31 تموز/ يوليو 2022 أقر المجلس تغيير محافظي سقطرى وحضرموت. وعقب أحداث شبوة، أقر المجلس تغيير قائد محور عتق في 8 أغسطس، كان آخر هذه التعيينات تغيير محافظ الجوف في 23 تشرين الأول/ أكتوبر(4).

2.جولات خارجية

منذ تأسيس المجلس الرئاسي، أجرى رئيس المجلس العديد من الزيارات الخارجية للعديد من الدول العربية والأوروبية.
ومن أبرز هذه الزيارات: الزيارات المتكررة إلى السعودية والإمارات، وزيارة رئيس المجلس إلى الكويت وقطر والبحرين ومصر في الفترة بين 6-18 حزيران/ يونيو 2022، وزيارة رئيس المجلس إلى ألمانيا بتاريخ 12 أيلول/ سبتمبر 2022، وإلى نيويورك للمشاركة في اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 19 أيلول/ سبتمبر 2022، وإلى الجزائر للمشاركة في أعمال الدورة العادية الواحدة والثلاثين للقمة العربية بتاريخ 30 تشرين الأول/ أكتوبر 2022، وإلى مصر للمشاركة في قمة المناخ بتاريخ 6 تشرين الثاني/ نوفمبر، وإلى الأردن في زيارة رسمية بتاريخ 28 تشرين الثاني/ نوفمبر 2022، وإلى بلجيكا في 14 شباط/ فبراير 2023، وإلى ألمانيا للمشاركة في مؤتمر الأمن العالمي في 16 شباط/ فبراير 2023(5).

(4) الأخبار، الموقع الرسمي لفخامة الرئيس د. رشاد العليمي رئيس مجلس القيادة الرئاسي، تاريخ الوصول: 2023/03/24، الرابط
(5) المرجع السابق

3. اجتماعات مع المكونات اليمنية والإقليمية والدولية

خلال عامه الأول عقد المجلس العديد من الاجتماعات مع المكونات اليمنية، ومع المبعوث الأممي، والمبعوث الأمريكي، وكان أهم هذه الاجتماعات اجتماع مجلس الدفاع الوطني في 22 تشرين الأول/ أكتوبر 2022، والذي تم خلاله تصنيف الحوثيين جماعة إرهابية(6).

ثانياً: تقييم أداء المجلس الرئاسي

1) أبرز الإنجازات في العام الأول

1ـ تجديد الهدنة:

عقب تأسيس مجلس القيادة الرئاسي، تم تجديد الهدنة لمرتين متتاليتين، بإشراف أممي، ويعود دور المجلس في تجديد الهدنة بالالتزام بشروط الهدنة، والتي منها فتح مطار صنعاء الدولي، وميناء الحديدة، ووقف إطلاق النار(7)، على الرغم من إخلال جماعة الحوثي بشروطها، إذ قامت بالعديد من الخروقات، ورفضت رفع الحصار عن تعز.

2ـ تصنيف الحوثي جماعة إرهابية:

صنف مجلس الدفاع الوطني الحوثيين جماعة إرهابية، عقب قصف الحوثيين ميناء الضبة النفطي في 22 تشرين الأول/ أكتوبر 2022(8)، وكرر المجلس مطالباته للأمم المتحدة بتصنيف الحوثي كجماعة إرهابية عبر المبعوث الأممي، ومن خلال الزيارات واللقاءات التي قام بها رئيس المجلس.

3ـ العودة إلى الداخل:

حقق مجلس القيادة الرئاسي التزامه بالعودة إلى العاصمة المؤقتة عدن، إذ يتواجد أعضاء من مجلس الرئاسة والحكومة في العاصمة المؤقتة عدن.

(6) المرجع السابق

(7) إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، مرجع سابق.

(8) الموقع الرسمي لفخامة الرئيس د. رشاد العليمي رئيس مجلس القيادة الرئاسي، مرجع سابق.

4ـ تأسيس قوات درع الوطن :

وهي قوات تابعة للمجلس الرئاسي مباشرة، تأسست بتاريخ 29 كانون الثاني/ يناير بقرار من رئيس مجلس القيادة الرئاسي(9)، إذ ستتبعه هذه القوات بصورة مباشرة، وهي خطوة تهدف إلى وجود قوة لرئيس المجلس، تمكنه من التحرك في العاصمة عدن، وبعض المناطق الجنوبية، الخاضعة لسلطة المجلس الانتقالي.

2) أبرز الإخفاقات في العام الأول

1ـ الجانب الاقتصادي :

يعتبر الجانب الاقتصادي من أهم التحديات التي واجهت المجلس الرئاسي، فقد جاء المجلس محملاً بتوقعات كبيرة في هذا المجال، إلا أنه بعد مرور عام على تأسيس المجلس، لم يشهد الجانب الاقتصادي أي تحسن، بل على العكس، فقد ارتفعت أسعار السلع، وزادت الضائقة الاقتصادية على المواطنين في مناطق سيطرة الشرعية.

وعلى الرغم من إعلان السعودية والإمارات عن منحة بقيمة 3 مليارات دولار، والتي كان من شأنها أن تحدث تحسينات في الجانب الاقتصادي، إلا أن المنحة تأخرت كثيراً، ولم يصل منها إلاّ مليار دولار من قبل السعودية، بعد عام من تأسيس المجلس.

2ـ أحداث شبوة :

لم يتمكن المجلس الرئاسي من حلّ أول أزمة حقيقية واجهته، وهي أحداث شبوة في آب/ أغسطس 2022، إذ أظهرت الأحداث عجز المجلس عن التحرك والاعتراض، وأنه مرتهن لقوى خارجية، فقد تعرض الجيش لاعتداء واضح وصل إلى حد القصف الجوي من قبل ما يعتقد أنها طائرات مسيرة إماراتية، وتعرض العلم اليمني للإهانة، ولم يقمِ المجلس بأي ردّة فعل، حتى تجاه محافظ شبوة، الذي أجج الصراع في المحافظة، وتحدى الجيش والدولة.

3ـ الفشل في كسر حصار تعز :

لم يتمكن المجلس من الضغط على الحوثيين من أجل الالتزام ببنود الهدنة ورفع الحصار عن تعز، على الرغم من التزام المجلس ببنود الهدنة من طرفه.

(9) قرار رئيس مجلس القيادة الرئاسي بإنشاء قوات درع الوطن، وكالة "سبأ" للأنباء، مرجع سابق.

4ـ ضم التشكيلات العسكرية تحت سقف الشرعية :

على الرغم من تشكيل لجنة مكلفة بضمّ التشكيلات العسكرية عند تأسيس المجلس، إلا أنه لم يتم أي تقدم في هذا الجانب بعد مرور عام من تشكيل المجلس، إذ يعتبر هذا الملفّ من الملفات المهمة للغاية، ومن أهم التحديات التي واجهت مجلس القيادة الرئاسي وفشل في التعامل معها وحلها، ولا يزال كل مكون على الأرض يتصرف بطريقة خارج إطار الدولة، التي يحظى بتمثيل فيها، وعلى رأس هذه الفصائل المجلس الانتقالي.

5ـ الملفّ الأمني :

واجه المجلس الرئاسي تحدياً رئيسياً في فرض القبضة الأمنية على العاصمة المؤقتة عدن، فعلى الرغم من تواجُد الحكومة وبعض أعضاء المجلس في عدن، إلا أن الحكومة بقيت تحت رحمة المجلس الانتقالي، المسيطر الفعلي على محافظة عدن، وبالتالي فإن تواجد الحكومة في عدن بقي تواجداً شكلياً، إذ لا يمكنها التحرك والإنجاز بصورة سلسة في ظل قبضة الانتقالي.

6ـ إعادة هيكلة مؤسسات الدولة :

من ضمن التحديات التي تواجه مجلس القيادة الرئاسي هي إعادة هيكلة مؤسسات الدولة بطريقة تساعد المجلس على التحرك والإنجاز، إذ إن مؤسسات الدولة في الفترة الأخيرة من حكم هادي كانت شبه معطلة، ومع قدوم المجلس الرئاسي، لم يحدث أي تغير في عملية المأسسة، واستمر الوضع على ما كان عليه حتى لحظة كتابة التقرير.

7ـ السيطرة على الخلافات داخل المجلس :

فشل المجلس في احتواء الخلافات، إذ تكررت بين الفترة والأخرى التصعيدات العسكرية من قبل المجلس الانتقالي تجاه المجلس. وتعدّ أحداث شبوة، وتصعيد المجلس الانتقالي ضدّ الحكومة في قصر المعاشيق بسبب تصريحات لرئيس المجلس، نماذج للاختلافات داخل المجلس، والتي أثرت بشكل واسع على أدائه خلال المرحلة السابقة.

ثالثاً: مستقبل المجلس

يمكن الحديث عن مستقبل مجلس القيادة الرئاسي وفقاً للسيناريوهات الآتية:

1) سيناريو تحسن الأداء

ويتحقق هذا السيناريو إذا توفرت العوامل الآتية:

- استطاع المجلس السيطرة على الخلافات البينية بين أعضائه، وتوصل المجلس إلى خيار تغليب المصلحة العامة على المصالح الفردية.
- تمكن المجلس من فرض السيطرة الأمنية على العاصمة المؤقتة عدن، وبالتالي تمكن من التحرك والعمل في بيئة آمنة.
- أوفت السعودية والإمارات بوعودهما تجاه المجلس، وعلى رأسها المنح المالية التي وعدت بها الدولتان أثناء تأسيس المجلس.
- حصل المجلس على هامش أكبر في اتخاذ القرار، وقلت سلطة دول التحالف على المشهد اليمني.
- استبدل المجلس الكوادر الحالية الموالية لدول خارجية بكوادر وطنية.

2) الاستمرار على نفس الأداء

ويتحقق هذا السيناريو إذا توفرت العوامل الآتية:

- استمرار الخلافات داخل المجلس، واستمرار تدخل التحالف لبقاء الخلافات في مربع يمكن السيطرة عليها.
- استمرار الانفلات الأمني في عدن، وبالتالي بقاء التهديد المستمر للحكومة المتواجدة في عدن.
- بقاء قرارات المجلس مرهونةً لدول التحالف (السعودية والإمارات).
- بقاء الكوادر التي تدين بالولاء لدول خارجية، وبالتالي استمرار تقديم المصالح الفردية على المصلحة العامة.

3) التفكك والانقسام

ويتحقق هذا السيناريو إذا توفرت العوامل الآتية:

- توجه الخلافات داخل أعضاء المجلس إلى مربع لا يمكن السيطرة عليها.
- رغبة دول التحالف أو إحدى الدول في كبر الخلاف بين المجلس.
- ظهور خلافات بين دول التحالف ذاتها (السعودية والإمارات) وتحريك كل من هذه الدول أجندتها في الساحة اليمنية.

وبناءً على المعطيات المتوفرة، فإنه يستبعد تحقق السيناريو الأول للأسباب الآتية:

- طبيعة تركيبة المجلس الرئاسي مرتكزة على الخلاف، وبالتالي فإن احتمالية انتهاء الخلاف بين أعضاء المجلس ضعيفة، وخصوصاً أن أغلب أعضاء المجلس يملكون حضوراً على الأرض، من شأنه أن يحول الخلاف إلى صراع مسلح.
- تعمق الخلاف بين السعودية والإمارات في عدد من الملفات، بما في ذلك الملف اليمني، وهو خلاف يعتقد أنه سيشهد حالة من التصاعد في الفترة القادمة.
- لا يملك المجلس سلطة حقيقية، وقراره مرهون بقرار دول التحالف، ولا يمكن أن تتخلى دول التحالف عن وجودها في اليمن لصالح مجلس مستقر قد يضر بمصالحها، إذ إن تشكيل المجلس جاء مراعياً مصالح هذه الدول.

ويعتقد أن السيناريو الأكثر ترجيحاً هو السيناريو الثاني، أي سيناريو الاستمرار بالوضعية التالية، للأسباب التالية:

- تحكم دول التحالف بالمشهد اليمني، وعدم رغبتها في الوقت ذاته بإنهاء المجلس؛ لأنه يقوم بدور وظيفي مهم، من خلال منح الشرعية اليمنية للتحركات والقرارات المطلوبة من هذه الدول، فحالة اللافعالية الحالية للمجلس مطلوبة لذاتها؛ لأنها الحالة التي تحقق مصالح هذه الدول..
- وجود مساعٍ لإنهاء الحرب في اليمن، وهي مساع تعززت بالمصالحة "السعودية-الإيرانية". وسيكون للمجلس دور مهم في إقرار التوافقات النهائية للمصالحة.

خلاصة

بعد مرور عام على تأسيس مجلس القيادة الرئاسي في اليمن، ظهر المجلس غير قادر على تجاوُز التحديات التي واجهته، وأن عوامل النجاح لم تتوفر في المجلس ولا في مكوناته، وبالتالي يبقى الوضع الاقتصادي المتدهور، والقبضة الأمنية الهشة على العاصمة المؤقتة عدن، ووجود التشكيلات العسكرية المتفرقة، تحديات بدأت مع المجلس، ولا تزال مستمرة بعد مرور عام على التأسيس.

ويلاحظ أن جزءاً رئيسياً من الإشكالات التي واجهت المجلس وحدّت من قدرته على النجاح مرتبطة بالدول التي رعتْ تشكيله، وأن هذه الدول سعتْ إلى أن يكون المجلس في حالة اللافعالية التي يعيشها، وأنها ستمنع -ضمن المعطيات الحالية- أي تغير فعلي في دور المجلس في المرحلة المقبلة.

وتشكيل التشكيلات خارج إطار الدولة، وتحديداً المجلس الانتقالي، التحدي الأبرز أمام المجلس الرئاسي. وبدون الالتزام باتفاق الرياض، الذي ينصّ على دمج التشكيلات العسكرية ضمن مؤسسة الدولة، فإنه لن يكون بإمكان المجلس تحقيق أي تغير ملموس في أدائه.

Dimensions
for Strategic Studies

\DimensionsCTR
\DimensionsCTR
\dimensionscenter
\dimensionscenter

info@dimensionscenter.net