



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات  
Arab Center for Research & Policy Studies

تقدير موقف | 4 كانون الثاني/يناير، 2021

# الحكومة اليمنية الجديدة: ظروف تشكلها والتحديات التي تواجهها

وحدة الدراسات السياسية

# الحكومة اليمنية الجديدة: ظروف تشكلها والتحديات التي تواجهها

سلسلة: تقدير موقف

4 كانون الثاني/ يناير، 2021

وحدة الدراسات السياسية

هي الوحدة المكلفة في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بدراسة القضايا الراهنة في المنطقة العربية وتحليلها. تقوم الوحدة بإصدار منشورات تلتزم معايير علمية رصينة ضمن ثلاث سلسلات هي: تقدير موقف، وتحليل سياسات، وتقييم حالة. تهدف الوحدة إلى إنجاز تحليلات تلبي حاجة القراء من أكاديميين، وصنّاع قرار، ومن الجمهور العام في البلاد العربية وغيرها. يساهم في رفد الإنتاج العلمي لهذه الوحدة باحثون متخصصون من داخل المركز العربي وخارجه، وفقاً للقضية المطروحة للنقاش.

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2021

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعاين، قطر

هاتف: + 974 40354111

[www.dohainstitute.org](http://www.dohainstitute.org)

# المحتويات

1. .... مخاض تشكيل الحكومة وتمثيلها الجغرافي والحزبي
2. .... ظروف الإعلان المفاجئ عن تشكيل الحكومة
3. .... تموضع المجلس الانتقالي في الحكومة وأبعاده المحتملة
4. .... مصير الترتيبات العسكرية والأمنية
4. .... خاتمة

اتهمت الحكومة اليمنية، على لسان وزير الإعلام معمر الإيراني، قوات الحوثيين التي تسيطر على العاصمة صنعاء بمحاولة استهداف الحكومة اليمنية الجديدة. وقد تعرضت الحكومة أثناء وصول أعضائها إلى مطار عدن، وهي قادمة من الرياض، في 30 كانون الأول/ديسمبر 2020، لهجوم بقذائف صاروخية سقطت في مبنى المطار. وأودى الهجوم بحياة بضعة وعشرين شخصاً، معظمهم مدنيون، من دون أن يُصاب أحد من أعضاء الحكومة. وفي حين نفت الحركة الحوثية علاقتها بالهجوم، الذي استهدف، على ما يبدو، إفسال اتفاق الرياض الذي انبثقت منه الحكومة الجديدة، أو ربما تذكير الحكومة القادمة بالكيفية التي يبدو عليها ميزان القوى في الجنوب، فإن أي جهة أخرى لم تتبن ذلك الهجوم.

## مخاض تشكيل الحكومة وتمثيلها الجغرافي والحزبي

بعد ثلاثة عشر شهراً من الوصول إلى اتفاق الرياض، في 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، بين الحكومة اليمنية، المعترف بها دولياً، والمجلس الانتقالي الجنوبي، أصدر الرئيس عبد ربه منصور هادي، في 18 كانون الأول/ديسمبر 2020، القرار رقم (7) لعام 2020، بشأن تشكيل الحكومة، بوصفه تنفيذاً للفقرة الأولى من الترتيبات السياسية المنصوص عليها في الملحق السياسي والاقتصادي لهذا الاتفاق. وجاء قرار تشكيل الحكومة بعد نحو خمسة أشهر من إصدار الرئيس هادي القرار رقم (35) لسنة 2020، وكلف، بموجبه، رئيس الحكومة السابق، معين عبد الملك، بتشكيل الحكومة.

ضمّت الحكومة 24 وزيراً، إلى جانب رئيسها، المتحدّر من محافظة تعز الشمالية، والذي احتُسب منصبه مقابل حقيبتين وزاريتين. وقد جرى اقتسام حقائق الحكومة مناصفةً تقريباً بين المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية؛ بحيث كانت حصة المحافظات الجنوبية 13 حقيبة، وحصة المحافظات الشمالية 11 حقيبة إلى جانب رئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، واستأثر الرئيس هادي بالحقائب السيادية الأربع، وهي: الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية<sup>(2)</sup>، في حين غاب أي تمثيل للمرأة والشباب، فضلاً عن إغفال إقليم تهامة الذي يضم، وفقاً لمخرجات الحوار الوطني لعام 2014، أربع محافظات هي: الحديدة، وحجة، وزيمة، والمحويت. وقد تمثلت الأقاليم الأخرى على النحو التالي: آزال (ثلاث حقائب)، والجند (ست حقائب)، وحضرموت (ست حقائب)، وسبأ (حقيبتان)، وعدن (سبع حقائب)<sup>(3)</sup>. أما الأحزاب، فيوضح الجدول التالي حصص كل منها، عدا حزب العدالة والبناء الذي يربح استثنائه لتبني أمينه العام، نائب رئيس البرلمان، عبد العزيز جباري، موقفاً مناوئاً للدور الإماراتي في التحالف، وتحفظه على الدور السعودي<sup>(4)</sup>.

1 للوقوف على اتفاق الرياض، ينظر: "حصري لـ 'الأناضول'.. النسخة النهائية لـ 'اتفاق الرياض' بين الحكومة اليمنية والانتقالي الجنوبي (وثيقة)"، وكالة الأناضول، 2019/11/4، شوهد في: 2020/12/22، في: <https://bit.ly/3nJPgWi>

2 للاطلاع على بقية الوزارات وشاغليها، ينظر: "قرار جمهوري بتشكيل الحكومة وتسمية أعضائها"، وكالة الأنباء اليمنية "سبأ"، 2020/12/18، شوهد في: 2020/12/22، في: <https://bit.ly/2WCeOIK>

3 "اعتراض برلماني.. هل ستدخل الحكومة في أزمة ثقة مع البرلمان؟"، يوتيوب، 2020/12/21، شوهد في: 2021/1/4، في: <https://bit.ly/3aEJVMj>

4 "بلا حدود - عبد العزيز جباري: الإمارات تريد أن تصبح دولة عظمى على حسابنا ونعدو التحالف لمغادرة اليمن"، برنامج بلا حدود، قناة الجزيرة، يوتيوب، 2020/9/23، شوهد في: 2021/1/4، في: <https://bit.ly/2MkoF46>

## جدول حول التمثيل الحزبي في الحكومة اليمنية الجديدة

الحقائب الوزارية														المكون السياسي											
الشؤون الاجتماعية	التجريب	الأشغال	العدل	الخدمة المدنية	الأوقاف والإرشاد	النقل	الثقافية وحقوق الإنسان	الخطوط المعادن	الاتصالات	الشباب والرياضة	الإعلام والثقافة والسياحة	التربية والتعليم	التعليم العالي والمهني		الزراعة والري	الإدارة المحلية	الصناعة والتجارة	الصحة	المياه والبيئة	التخطيط والتعاون الدولي	العالية	الخارجية والمغتربين	الداخلية	الدفاع	
																								الرئيس	
																									المؤتمر الشعبي العام
																									التجمع اليمني للإصلاح
																									المجلس الانتقالي الجنوبي
																									الحزب الاشتراكي اليمني
																									حزب الرشد السلفي
																									التنظيم الوحدوي الناصري
																									الائتلاف الوطني الجنوبي
																									مكون حضرموت الجامع

المصدر: وحدة الدراسات السياسية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

لوحظ في التشكيلة الحكومية أنها لم تُسمَّ نائبًا لرئيس الحكومة، وأن المُحاصصة في الحقائب الوزارية همشت معايير الكفاءة والنزاهة والخبرة المناسبة التي اشتراطها اتفاق الرياض، وقد استأثرت المحافظات الجنوبية بثلاثٍ من الحقائب الوزارية السيادية الأربع التي سبقت الإشارة إليها. أما الحقيبة الرابعة، وهي الدفاع، فألت إلى شاغلها السابق، الفريق محمد علي المقدشي، الذي يتحدَّر من محافظة ذَمَار الشمالية الواقعة تحت سيطرة الحركة الحوثية.

## ظروف الإعلان المفاجئ عن تشكيل الحكومة

شكّل الخلاف بين المكونات السياسية في الحكومة السابقة، وبين المجلس الانتقالي الجنوبي، حول تنفيذ الملحقين العسكري والأمني من اتفاق الرياض، أبرز العوائق التي أخرت تشكيل الحكومة الجديدة؛ فقد كان مطلب تلك المكونات متمثلاً في البدء بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالترتيبات العسكرية والأمنية، قبل تشكيل الحكومة. وتتضمن الترتيبات المذكورة نزع أسلحة القوات التابعة للمجلس الانتقالي الجنوبي، وتجميعها في مكان محدد في عدن، ثم إخراج هذه القوات من محافظات عدن، وأبين، ولحج، والضالع، قبل أن يتم دمجها ضمن ملاك وزارتي الدفاع والداخلية، فضلاً عن تعيين مدير لأمن عدن. أما المجلس الانتقالي الجنوبي، فكان مُصرّاً على البدء بتشكيل الحكومة الجديدة، بوصفها أول الترتيبات السياسية، ثم الانتقال بعد ذلك إلى تنفيذ الترتيبات العسكرية والأمنية.

وقد ازداد الأمر تعقيداً بإعلان المجلس الانتقالي الجنوبي، في نيسان/أبريل 2020، الإدارة الذاتية في مناطق نفوذه، وفرض سيطرته المسلحة على محافظة أرخبيل سقطرى، في حزيران/يونيو 2020؛ ما دفع الحكومة إلى اللجوء إلى القوة لاستعادة السيطرة عليها<sup>(5)</sup>.

وفي تموز/يوليو 2020، حاولت السعودية كسر حالة الجمود التي سيطرت على الوضع باقتراحها آلية لتسريع تنفيذ اتفاق الرياض، لكن الخلاف حول اقتسام حقائق الحكومة حال دون ذلك. واستمر الوضع على حاله إلى أن جرى الإعلان بصورة مفاجئة، في 18 كانون الأول/ديسمبر، عن اتفاق تشكيل الحكومة، من دون استكمال الترتيبات العسكرية والأمنية.

ويبدو أن فوز المرشح الديمقراطي جو بايدن بانتخابات الرئاسة الأميركية مثل عاملًا حاسمًا في الدفع نحو تشكيل الحكومة الجديدة؛ ذلك أنه يتجه، كما صرح خلال حملته الانتخابية، إلى إعادة تقييم موقف بلاده من الحرب في اليمن التي يلقي استمرارها معارضة شديدة بين قواعد الحزب الديمقراطي. كما يتجه الرئيس الأميركي المنتخب إلى إعادة تقييم علاقة بلاده بالسعودية، خاصة فيما يتصل ببيع السلاح لها، وهو أمر سيكون له أثر واضح في الجانبين العسكري والسياسي للصراع في اليمن. أما الإمارات، فهي تسعى لاستباق أي تغيير في السياسة الأميركية تجاه الصراع في اليمن بإبداء نوع من المرونة، للحفاظ على دور لها في أي تسوية سياسية محتملة تدفع إليها إدارة بايدن وتقودها الأمم المتحدة.

## تموضع المجلس الانتقالي في الحكومة وأبعاده المحتملة

خرج المجلس الانتقالي الجنوبي من التشكيلة الحكومية بأربع حقائق هي النقل، والزراعة والري، والخدمة المدنية، والشؤون الاجتماعية والعمل. وتحظى وزارة النقل، خصوصاً، بأهمية كبرى؛ بسبب سيطرتها على الموانئ، والمطارات، والنقل البري. وإضافة إلى الموارد المالية التي تدرّها، يمكن أن يستفيد المجلس الانتقالي من سيطرته على وزارة النقل في تقوية وضعه السياسي، وتعزيز قدراته العسكرية والأمنية، ولا سيما أن هذه القوات لا تزال غير خاضعة للحكومة. كذلك، سوف تتيح سيطرة المجلس الانتقالي على الموانئ الجنوبية المهمة في عدن، وبلحاف، والمكلا، وسقطرى، من خلال وزارة النقل، تعزيز فرص إحياء اتفاقية عام 2008 الموقعة مع شركة موانئ دبي العالمية حول ميناء عدن، وهي الاتفاقية التي ألغتها الحكومة اليمنية عام 2013، علماً أن وزير النقل، في الحكومة الجديدة يرتبط بعلاقة مصاهرة مع رئيس المجلس الانتقالي عيدروس الزبيدي.

أما السعودية، فهي تسعى لاستغلال موانئ محافظة المهرة، المحاذية لسلطنة عمان، لأغراض تصدير النفط، بعيداً عن مضيق هرمز المهدد بالإغلاق في حال حصول مواجهة عسكرية في الخليج. فضلاً عن ذلك، يمكن أن تؤمّن الوزارات الأخرى التي حظي بها المجلس الانتقالي الجنوبي دعماً قوياً لخطط البرنامج السعودي المعني بإعادة الإعمار في اليمن، والذي بدأ نشاطه في أيار/مايو 2019، بموجب اتفاقية وقعها مدير البرنامج، السفير السعودي لدى اليمن، محمد آل جابر، ووزير التعاون والتخطيط الدولي اليمني، نجيب العوج، الذي يشغل منصب وزير الاتصالات وتقنية المعلومات في الحكومة الجديدة.

يبدو أن منح حقيبة النقل في الحكومة الجديدة لشخصية مقربة من رئيس المجلس الانتقالي الجنوبي عيدروس الزبيدي، جاء في مقابل موافقة المجلس على إسناد وزارة الداخلية إلى شخصية مقربة من الرئيس عبد ربه منصور هادي؛ وبذلك أزيح وزيران من الحكومة السابقة كأننا من أشد المناوئين للمجلس الانتقالي

5 "إعلان الإدارة الذاتية في جنوب اليمن: الخلفيات والتداعيات"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، تقارير، 2020/4/30، شوهد في 2020/12/29، في: <https://bit.ly/3obW2EI>

الجنوبي والإمارات، هما: وزير النقل صالح الجبواني، ووزير الداخلية أحمد الميسري. علاوةً على ذلك، تمكّن المجلس الانتقالي الجنوبي من فرض فُحافظ محافظَة أرخبيل سقطرى السابق، سالم السُقَطري، وزيراً للزراعة والثروة السمكية، على الرغم من إقالته من منسبة من جانب الرئيس هادي في منتصف عام 2017. وقد استأثر المجلس الانتقالي الجنوبي أيضاً بمنسبَي محافظ عدن، ومدير شرطتها، ضمن اقتسام الترتيبات السياسية والأمنية<sup>(6)</sup>.

## مصير الترتيبات العسكرية والأمنية

مثلما أوضحنا سابقاً، لم يرتبط الإعلان عن تشكيل الحكومة بتنفيذ الترتيبات العسكرية والأمنية المنصوص عليها في اتفاق الرياض. واقتصر تنفيذ هذه الترتيبات - حتى الآن - على إعادة تموضع وحدات من القوات التابعة للمجلس الانتقالي الجنوبي والحكومة في محافظة أبين، وإحلال وحدات تابعة لقوات العمالقة محل القوات المنسحبة، نظراً إلى الحياد الذي تبديه قوات العمالقة تجاه الطرفين. وكان اتفاق الرياض قد نصّ على إحلال قوات الأمن التابعة للسلطة المحلية في كل محافظة محل القوات المنسحبة. كما أغفل تنفيذ الأحكام المتعلقة بإعادة هيكلية قوات المجلس الانتقالي، والاتفاقات على قرار تشكيل وتحديد مهمات ألوية الحماية الرئاسية التي يناط بها حماية القصور الرئاسية، وتأمين تحركات الرئيس هادي<sup>(7)</sup>. إلى جانب ذلك، تم القفز على اتفاق تشكيل ما يعرف بـ «قوة حماية المنشآت»، واختيار عناصرها من بين صفوف قوات الحكومة والتشكيلات التابعة للمجلس الانتقالي، للقيام بحماية المنشآت المدنية، والمقار الحكومية في عدن، بل اعتمد على قوات تابعة لألوية الدعم والإسناد الموالية للمجلس الانتقالي الجنوبي، مع مصادرتها وظائف أجهزة الشرطة وقوات الأمن الخاصة. والحال كذلك في محافظتي لحج وأبين المجاورتين لعدن، فضلاً عن تأخر تعيين مديري أجهزة الأمن بالمحافظات الجنوبية، وإعادة هيكلية القوات الخاصة وقوات مكافحة الإرهاب ضمن وزارة الداخلية<sup>(8)</sup>.

## خاتمة

إن تنفيذ الشق المتعلق بالترتيبات السياسية، وإغفال جزء كبير من الترتيبات الأمنية والعسكرية المنصوص عليها في اتفاق الرياض، يعنينا أن المجلس الانتقالي الجنوبي حصل على حصة وازنة وتمثيل سياسي في الحكومة، مستفيداً من الضغوط التي تشعر بها السعودية والرئيس هادي مع اقتراب استلام الرئيس الأميركي جو بايدن الحكم في واشنطن، في مقابل الاحتفاظ بجزء كبير من قدراته العسكرية على الأرض. وسوف يمثل هذا الوضع تحدياً كبيراً للحكومة خلال الفترة القادمة. كذلك، تمثل الهجمات الصاروخية على مطار عدن، لحظة هبوط الطائرة التي أقلت أعضاء من الحكومة، مؤشراً جلياً ذا دلالة على ضخامة التحديات العسكرية والأمنية التي تواجه الحكومة المعترف بها دولياً، وإسهام تعطيل تنفيذ الملحقين العسكري والأمني في وقوع ذلك، في ضوء ضعف التعاون والتنسيق بين فرقاء هذه الحكومة. فاتفاق المحاصصة هذا لا يدل على نيات وحدوية بقدر ما يدل على توافقات مؤقتة لا تحل الإشكاليات، بل إنها تتجاهلها وتكتمها ريثما تنفجر من جديد، ولا سيما أن القوى المدعومة من الإمارات والداعية إلى انفصال الجنوب تعزز من قوتها الأمنية في ظل إضفاء شرعية حكومية عليها، من دون اشتراط الولاء لوحدة اليمن؛ سواء أكانت فدرالية، أو غير فدرالية، بغض النظر عن صيغتها.

6 كان دافع إقالة هؤلاء المحافظين هو انضمامهم، وهم في مناصبهم، إلى المجلس الانتقالي الجنوبي، وقد ظل أحمد سعيد بن بريك خارج التسويات، وفقاً لاتفاق الرياض، الذي يرفض ترشيح أي متورط في أحداث أب/ أغسطس 2019، في أي تشكيل حكومي، أو شغل منصب فُحافظ محافظَة.

7 أنط اتفاق الرياض باللواء الأول حماية رئاسية توفير الحماية الأمنية لقيادات المجلس الانتقالي الجنوبي في عدن، تحت إشراف التحالف، وهذا يعني تضمين قوته عناصر تابعة للقوات الموالية للمجلس الانتقالي.

8 "The Facilities Protection Force," Little-Known Military Brigades and Armed Groups in Yemen: A Series, ACLED, 30/11/2020, accessed on 4/1/2021, at: <https://bit.ly/2Kw9GUg>