



المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

الفيدرالية في اليمن المأزق ومقترحات الحل

ورقة سياسات

نوفمبر 2020

إعداد مشير عبدالقوي العثماني

باحث دكتوراه في كلية الحقوق والعلوم السياسية
بتونس - جامعة تونس المنار. بدأ مشوار البحث
الأكاديمي (الماجستير) بمعالجة الإشكالية المتعلقة
بـ "أثر القضية الجنوبية على الأمن القومي اليمني
بعد 2011"، ثم أطروحة دكتوراه تستقصى أثر "الصراع
السعودي - الإيراني في اليمن".



تُنشر هذه الورقة ضمن مخرجات الدورة الخامسة لأكاديمية القانون الدستوري التي أقيمت في تونس عام 2019، والأكاديمية مشروع تنظمه سنويًا المنظمة العربية للقانون الدستوري بهدف التعرف على الاتجاهات السائدة في وضع الدساتير في سائر الدول العربية، والموضوعات الدستورية الأكثر إثارة للاهتمام والجدل.

كما تمثل الأكاديمية جزءًا من جهد يهدف إلى تشجيع الباحثين في الدول العربية على الحوار والعمل مع بعضهم بعضا حول عدد مختار من الموضوعات الدستورية بهدف تبادل الخبرات ودراسة التحديات المشتركة، وأيضا الإسهام في إعداد بيئة حاضنة لبرامج دراسات متميزة وأبحاث علمية رائدة، ذات أهمية ومردود تطبيقي.

تُعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أول شبكة إقليمية لخبراء صياغة الدساتير في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف المنظمة التي تأسست عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد عبر تشجيع التعلم بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل فني موضوعي ومتوازن وتقديم الأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

الآراء الواردة بهذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المنظمة العربية للقانون الدستوري.

1	المقدمة
2	أولاً: الفيدرالية في مؤتمر الحوار ومسودة الدستور
2	1. لجنة تحديد الأقاليم ومخرجاتها
4	2. صياغة الدستور.. قشة قصمت ظهر البعير
5	ثانياً: نماذج فيدرالية مقارنة: رهانات الحل في اليمن
5	1. معايير تعيين الحدود الداخلية للدولة الفيدرالية
8	2. سلطة رسم خارطة الحدود في الدول الاتحادية
8	3. النص على تعيين الحدود في الدساتير الاتحادية
9	4. ترتيبات الفيدرالية المالية
11	ثالثاً: مقترح تعيين خارطة الحدود الداخلية لليمن، وإيجابياته
11	1. الحدود الداخلية لليمن الاتحادي
15	2. آلية توزيع عائدات الثروة لإرساء حدود اليمن الاتحادي
18	3. دوائر التأثير الرئيسة في اليمن
18	التوصيات الختامية
20	الهوامش والمراجع

تُعدّ الفيدرالية مُعطى من معطيات التجارب الإنسانية لخدمة تنظيم وإدارة شؤون الدولة وتشكيل بنيانها وتصميم هياكلها، وكتجربة بشرية فإنها نسبية، وقيمتها قابلة للقسمة على النجاح وعلى الإخفاق أيضاً، والحكم عليها ينبغي ألا يقوم على حيثيات فضيلتها الذاتية، وإنما على عائدتها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والحضاري.

وباتت الفكرة الفيدرالية أكثر شعبية على المستوى الدولي، فالدول الفيدرالية تضم أكثر من 40 بالمئة من مجموع سكان العالم⁽¹⁾. ويتحقق الاتحاد الفيدرالي إما بصيغة «الاندماج»، وهنا تعرف بأنها نظام يوحد مجموعة من الدول التي تتمتع بخصائص مشتركة تتحد لتكوين دولة مركزية قوية تمثلها على الساحة الدولية، وتتولى قضايا الدفاع والأمن القومي وما يحدده الدستور وتسمى الدولة الاتحادية، مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية. وإما يتم إعادة تنظيم وحداتها الداخلية إدارياً وقانونياً ومنحها استقلالاً أكثر لإدارة شؤونها، وتتحول الدولة الموحدة البسيطة إلى دولة اتحادية مركبة⁽²⁾، ومن أمثلة هذه الحالة، بلجيكا، والبرازيل، وماليزيا.

واستُدعيت الفيدرالية إلى اليمن لتكون جزءاً من استراتيجية سلام، إلا أن القصور في تعيين عدد وحدود الوحدات المكونة أحدث خللاً في صياغتها جعلها تنحرف وتخرج عن مسارها، فانزلقت معها المرحلة الانتقالية، وسقط البلد في أتون الصراع والحرب.

وتهدف هذه الورقة إلى وضع خارطة طريق لتصحيح مسار الفيدرالية التي سيظهر بها شكل اليمن الجديد، بالاستفادة من آراء خبراء في بناء الدساتير الاتحادية، واستلهاماً لتجارب مقاربة بأسلوب التحليل النقدي المقارن. ويبدأ مخطط الورقة (أولاً) باستعراض المداورات التي تمت بشأن الفيدرالية والأسباب التي جعلتها موضع خلاف، (ثانياً) التنقيب عن مفاتيح للحل بين تجارب مقاربة، وبناءً على آراء خبراء دوليين بارزين في الدساتير الاتحادية، (ثالثاً) وأخيراً) وضع رؤية تقترح خارطة طريق الحل.

أولاً: الفيدرالية في مؤتمر الحوار ومسودة الدستور

طُرح تغيير شكل الدولة في اليمن ضمن مداولات مؤتمر الحوار الوطني الشامل (18 مارس/آذار 2013 – 25 يناير/كانون الثاني 2014)، ووُضع مقترح «الشكل الاتحادي» على طاولة النقاش ضمن حزمة معالجات للقضية الجنوبية، وقد حظي الشكل الاتحادي من حيث المبدأ بالقبول العام⁽³⁾، باعتباره الشكل الوحيد الذي يقدم حلاً وسطاً بين قطبين متنافرين؛ الوحدة الاندماجية والانفصال الناجز.

ومصادقةً لقول شهير: «الشیطان يكمن في التفاصيل»، فقد ظهرت معضلة تباين مواقف القوى المشاركة في مؤتمر الحوار بشأن التفاصيل التي ينبغي الأخذ بها ضمن ترتيبات الانتقال إلى الشكل الاتحادي.

وتصدّرت إشكالية تعيين الحدود واجهة النزاع، فحجبت ما دونها من قضايا خلافية في أروقة مؤتمر الحوار، وتركز الجدل على عدد الأقاليم وحدودها (أي الولايات التي سيتكون منها كل إقليم)، وأصرّ الحراك الجنوبي أن يكون الجنوب إقليمًا واحدًا ضمن حدود ما كانت تُعرف بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (حدود ما قبل 22 مايو/أيار 1990)، بينما أغلبية مكونات مؤتمر الحوار طالبت بدولة اتحادية متعددة الأقاليم، خشية أن يأخذ مطلب الطرف الآخر مسارًا يفضي إلى الانفصال، خاصةً وأن الحراك الجنوبي وضع ضمن رؤيته أن يكون الشكل الفيدرالي مجرد مرحلة انتقالية (محطة ترانزيت) لمدة ثلاث أو خمس سنوات، يعقبها استفتاء في الجنوب على تقرير المصير.

1. لجنة تحديد الأقاليم ومخرجاتها

عجز مؤتمر الحوار عن إيجاد مخرج لإشكالية تعيين الحدود، ومن ورائها القضية الجنوبية التي مُنحت اهتمامًا وتدليلاً مفرطين استنزفا مسار العملية الانتقالية على حساب القضايا الرئيسية الأخرى⁽⁴⁾، وقد أقرت وثيقة حل القضية الجنوبية في 23 ديسمبر/كانون الأول 2013 تفويض رئيس الجمهورية بتشكيل «لجنة تحديد الأقاليم»، وفي 28 يناير/كانون الثاني 2014، أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم 2 لعام 2014 بتشكيل اللجنة برئاسته مكونة من 22 عضوًا، وحدد مهامها بموجب تفويض مؤتمر الحوار بدراسة خيار ستة أقاليم (أربعة في الشمال، واثنان في الجنوب)، وخيار إقليمين، وأي خيار ما بين هذين الخيارين يحقق التوافق، وأن يُتّبت ما تقرره اللجنة في مسودة الدستور.

وفي 10 فبراير/شباط 2014، اعتمدت اللجنة خيار «الستة الأقاليم: إقليمان في الجنوب، وأربعة في الشمال»، وفق ما يلي:

- إقليم حضرموت، ويضم ولايات: حضرموت، المهرة، شبوه، سقطرى.
- إقليم عدن، ويضم ولايات: عدن، لحج، أبين، الضالع.
- إقليم سبأ، ويضم ولايات: مأرب، الجوف، البيضاء.
- إقليم الجند، ويضم ولايتي: تعز، إب.
- إقليم أزال، ويضم ولايات: صنعاء، عمران، صعده، ذمار.
- إقليم تهامة، ويضم ولايات: الحديدة، ريمة، حجة، المحويت.

وأن تكون مدينة صنعاء عاصمة اتحادية غير خاضعة لسلطة أي إقليم، ويتم وضع ترتيبات خاصة بها في الدستور لضمان حياديتها واستقلاليتها، وتكون عدن مدينة إدارية واقتصادية، وذات وضع خاص في إطار إقليم عدن، وتتمتع بسلطات تشريعية وتنفيذية مستقلة.

واعترض الحراك الجنوبي على عدد الأقاليم، لأنه شطر الجنوب إلى إقليمين، بينما اعترض أنصار الله على حدود الأقاليم بسبب ضم صعدة (مسقط رأس أسرة الحوثي) إلى إقليم أزال المفنقر للثروات والمنفذ إلى البحر⁽⁵⁾، فضلاً عن تحفظات تتوارى خلف اعتبارات سياسية يستعصي معها على أنصار الله تحقيق نفوذ سياسي أو انتخابي ضمن إقليم يمتلك المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح فيه حضوراً قوياً آنذاك.

وأثيرت هواجس أخرى من قبيل أنه قرار يمهد للانفصال حين أخذ بتصنيف الشمال والجنوب، ومنح فرصة لإعادة مراجعة هذه الحدود على نحو قد لا يخدم تماسك هياكل الدولة وبنيتها الوطنية والترابية، وأنها حدود تقسم اليمن إلى أغنياء في إقليمي سبأ وحضرموت، وفقراء في بقية الأقاليم، بالإضافة إلى ما اعتُبرت نوايا مُريبة لاستحداث صراع طائفي حين جُمعت الزيدية في إقليم واحد (أزال)، والشافعية في بقية الأقاليم.

ومع ذلك فقد تسكّنت حدة مثل هذه الاعتراضات بعد مساومات وعود أن تأتي الصياغة الدستورية بتوافقات تعالج مثل هذه الإشكاليات.

2. صياغة الدستور.. قشة قصمت ظهر البعير

في 8 مارس/آذار 2014، صدر قراران جمهوريان، الأول رقم 26 لعام 2014 بتحديد آلية عمل لجنة صياغة الدستور، والآخر رقم 27 لعام 2014 بتشكيل لجنة صياغة الدستور من 17 عضوًا، وأن تفضي أعمالها إلى صياغة دستور جديد لليمن كدولة اتحادية مؤلفة من ستة أقاليم، وأن تشمل المسودة توصيات وثيقة المخرجات النهائية لمؤتمر الحوار (2000 توصية)، ومُنحت اللجنة مهلة عام واحد لإنجاز مهامها، وعرض المسودة للاستفتاء. وتلقت اللجنة إسنادًا دوليًا من فريق الدعم التابع للأمم المتحدة في صنعاء، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، وصدر مشروع الدستور في 17 يناير/كانون الثاني 2015 متضمنًا 446 مادة.

وقد انعكس شكل الدولة الفيدرالي في المسودة بدءًا من المادة الأولى التي قرنت اسم الدولة بشكلها الجديد «جمهورية اليمن الاتحادية»، إلا أنها تسببت بأزمة عندما تضمنت نصوصًا تستوعب مقررات لجنة تحديد الأقاليم، فالمادة 391 نصت على أن «تتكون جمهورية اليمن الاتحادية من ستة أقاليم، أربعة في الشمال واثنان في الجنوب، وهي: إقليم حضرموت، وإقليم سبأ، وإقليم عدن، وإقليم الجند، وإقليم أزال، وإقليم تهامة..»، وحددت هذه المادة الولايات التابعة لكل إقليم. ووفقًا لذلك سيكون هناك ستة أقاليم، مع وضع خاص لمدينة صنعاء باعتبارها عاصمة الدولة، ووضع خاص آخر لمدينة عدن ضمن إقليم عدن، وتتفرع الأقاليم إلى 21 ولاية، وهي المحافظات القائمة المتفرعة إلى 333 مديرية.

ونتيجة إصرار النظام الانتقالي على إدراج عدد وحدود الأقاليم في مسودة الدستور، رفض أنصار الله المسودة، لأنها خالفت «اتفاقية السلم والشراكة الوطنية»⁽⁶⁾، كما لم تأخذ في الاعتبار أن تعيين الأقاليم جاء ضمن ترتيبات خارج سياق التوافق والإجماع في مؤتمر الحوار الوطني، وطالبوا أن تتضمن المسودة إشارة إلى جوهر ما تم الاتفاق عليه بأن اليمن «دولة اتحادية»، وترك التفاصيل الخلافية لتفاهات لاحقة لضمان تمرير الاستفتاء من دون عراقيل، ورغم منطقية هذا التبرير، إلا أن انعدام الثقة الذي كان سائدًا بين القوى السياسية، ووجهة نظر قد تكون حينها حاضرة لدى الرئيس هادي أنه إذا لم يتمكن من تمرير تلك المضامين كحزمة واحدة و متماسكة في مسودة الدستور في ظل بيئة دولية مساندة للخطوات الانتقالية لن تأتي فرصة أخرى لفعل ذلك.

وبين تشدد أنصار الله وراء مطلب تنقية المسودة من نصوص تحدّد الأقاليم، وإصرار الرئيس هادي على بقائها، تصاعد التوتر ليمتد إلى خلافات حول قضايا أخرى، منها تدهور الوضعين الاقتصادي والأمني، مما دفع بالأوضاع إلى مرحلة العنف، ثم حرب سُميت بـ «عاصفة الحزم» في 26 مارس/آذار 2015.

ثانيًا: نماذج فيدرالية مقارنة: رهانات الحل في اليمن

من بين 28 دولة فيدرالية في العالم هناك تجارب ناجحة، وأخرى فاشلة كان مصير أغلبها الانهيار والتفكك، خاصةً تلك التي اتجهت إلى الخيار الاتحادي بعد أن كانت دولة موحدة بسيطة، ومع ذلك لا توجد قوالب لأحكام قيمية جامدة، أو صفات جاهزة صالحة لكل دولة في أي زمان ومكان، لأن الطريق التي سلكتها التجارب الناجحة إذا لم تجد الظروف الملائمة في دولة أخرى قد تفشل، والخطوات التي أفضلت دولة ما قد تجد بيئة ملائمة وطريقًا سالكًا في دولة أخرى فتنجح، فمن تجارب النجاح والفشل تُستخلص معايير للنجاح إذا وُجِدَت رؤية واضحة لما يُراد تحقيقه بالصيغة الفيدرالية.

لذا سيتم التركيز على الخبرات والتجارب ذات الصلة بتعيين عدد وحدود الوحدات المكونة للدولة الاتحادية على نحو يحفظ تماسك هياكل الدولة وبنائها، ومعرفة من يملك سلطة تعيينها، ومتى يتم تعيينها - أقبل أم بعد كتابة الوثيقة الدستورية؟ وأين تدوّن الحدود - هل في الدستور أم في القوانين العادية والأساسية؟ كيف تمكنت تلك الدول من حسم مسألة توزيع الثروات، والمعايير والمبادئ المطبقة في ذلك؟ وكيف يمكن توزيع مسألة توزيع الثروات كعامل مرّن لإنجاح مهمة تعيين الحدود وجعلها مقبولة؟

1. معايير تعيين الحدود الداخلية للدولة الفيدرالية

تعدُّ مسألة تعيين الحدود الاتحادية من أعقد مراحل تصميم الخارطة السياسية وبناء الدساتير، لأنها عملية تتطلب إمامًا واسعًا بشؤون تلك الوحدات، وتتعدّد هذه العملية أكثر حين تظهر الحاجة إلى تجزئة منطقة مهيمنة أو ضمها إلى وحدة أخرى لتحقيق التوازن، وفي محاولة للتغلب على تلك التحديات، أسهم (جورج أندرسون وسوجيت شودري)، بوضع معايير يمكن المفاضلة بينها عند تعيين الحدود، منها⁽⁷⁾:

- العوامل الاجتماعية والثقافية: مثل القومية والعرق واللغة والدين والقبيلة.
- الملامح الجغرافية: مثل الحدود الطبيعية كالأنهار والجبال.
- العوامل الاقتصادية: مثل الكفاءة والفعالية والقابلية للحياة، ويتم فيها تجنب وجود عدد كبير من الوحدات الصغيرة أو الفقيرة اقتصاديًا.
- الرأي العام: الذي يمكن تقييمه من خلال الاستفتاءات أو المشاورات العامة.
- الحدود التاريخية: التي غالبًا ما تُحدّد هوية الناس بموجبها، والتي يمكن أن تشكل نقطة مرجعية مفيدة، وتلغي الحاجة للنظر بمعايير أخرى بالتفصيل عند تعيين الحدود.

- التوازن السياسي: والذي يعني تقسيم إقليم مهيمن أو أكثر أو تقسيم منطقة قد تكون لها تطلعات انفصالية، أو تجنب وجود بنية تتكون من وحدتين أو ثلاث وحدات فحسب، وهي الحالة التي تتميز غالبًا بالسياسات الانقسامية وعدم الاستقرار السياسي.

وبمقارنة جدوى توظيف هذه المعايير في تعيين حدود دولة اليمن الاتحادية المستقبلية، يتبين ما يلي:

أ. وجود حالة قوية من الانسجام والترابط المجتمعي، مدعومة بوحدة قومية وعرقية ودينية، ومعقودة بأواصر متينة من التقارب الأسري والتمازج القبلي والعشائري العابر للحدود وجغرافية المكان.

ب. لا تسمح تضاريس اليمن بطوبوغرافيتها شديدة التنوع باعتماد الحدود الطبيعية لرسم الخارطة الاتحادية.

ج. فجوة التباين الاقتصادي بين مناطق اليمن واضحة للغاية، ومعالجة ذلك عبر هندسة ترابية سيُجابه بمقاومة من مناطق الثروات، وهي بالمناسبة مناطق ذات بنية قبلية صلبة، وليس من السهل أن يُفرض عليها إجراء لا تفتنع به، فعندما احتج أبناء ذمار عام 2014 على ضم محافظتهم إلى إقليم أزال المفتقر للثروات، وطلبوا ضمهم إلى إقليم سبأ، رفضت مكونات إقليم سبأ بشدة هذا الطلب، لذا ستضع الورقة ضمن اعتبارها مقترحًا لترتيبات إدارية وقانونية تحقق التوزيع العادل للثروات، لتجاوز صعوبة فرض هندسة ترابية اقتصادية للحدود الداخلية.

د. يتعذر تنظيم استفتاء لتعيين الحدود الداخلية، نتيجة الانفلات الأمني، وتعقيدات تقنية ولوجستية تتعلق بالعملية الانتخابية؛ إذ لا يوجد سجل انتخابي موثوق، وصعوبة الفصل في مسألة من يملك حق المشاركة في التصويت على تعيين الحدود، كما أن المناخ العام لا يدعم إجراء استفتاء في بيئة مشحونة بتعبئة مناطقية متحيزة محكومة بعقد الصراع القائم، وقد تفرز نتائج لردود أفعال آنية، فضلاً عن تأثيرات للاستقطاب الإقليمي والدولي، واحتمال استغلال الفقر للتعاطي مع الاستفتاء كسلعة قابلة للمزايدة.

وبوجه عام، لا يميل خبراء بناء الدساتير إلى وضع تشريع يجيز تقرير المصير، حتى لا يُفخخ الدستور، ويتشوّه بناء الدولة وينهار هيكلها، كما أن المجتمع الدولي لا يشجع هذا الخيار لذات الأسباب، ولا يرخص القانون الدولي هذا الإجراء إلا للتخلص من الاحتلال، أو التعرض الشديد لانتهاكات حقوق الإنسان.

وأثبتت التجارب جدوى عدم الأخذ بمعيار الاستفتاء لتعيين الحدود أو تقرير المصير لضمان الحفاظ على تماسك بنية الدولة وهيكلها، فإسبانيا تمنع استفتاء تقرير المصير،

بالتالي لم تفقد الباسك وكتالونيا(8)، والعراق لم يُشرّع ذلك، فحال دون تمكّن إقليم كردستان من الانفصال عام 2017، وكندا ملتزمة بمقاطعة كيبيك لأنها قرنت تقرير المصير بصوت كل الشعب الكندي وليس مقاطعة بعينها، ومقابل التجارب الناجحة، فشلت السودان في الاحتفاظ بالجنوب عام 2011، لأن دستورها أجاز ذلك بموجب اتفاقية نيفاشا عام 2005، وكذلك فعلت أثيوبيا، ففقدت أرتيريا عام 1993.

ورغم أن بعض فصائل الحراك الجنوبي تضغط لتشريع تقرير المصير، إلا أن ذلك الطلب غير مدعوم وطنياً ولا دولياً، وكل قرارات مجلس الأمن تشدد على وحدة اليمن وسلامة أراضيه، ونتيجةً لضعف الحكومة المركزية والتدخل الخارجي، ظهرت تحريصات لفرض الانفصال بالقوة على غرار انفصال أوستيا الجنوبية وأبخازيا، وشمال قبرص، وأرض الصومال، إلا أن المجتمع الدولي الذي لا يشجع الانفصال الناعم عبر استفتاء تقرير المصير، يعارض الانفصال الخشن المفروض بقوة الأمر الواقع، لذا ترك هذه الحالات منذ عقود من دون شرعية دولية.

5. اعتماد الحدود التاريخية يُعدّ من الخيارات الجاذبة، إلا أنه مُحاط بمحاذير حال وجود نزعات استقلالية تسند ظهرها إلى سجلات تاريخية وجغرافيا سياسية فيها تمركز بشري مُتّحد في نزعه الانفصالية، وعلى الأغلب، فإن الدول التي تأخذ بمعيار التاريخ، تُحصّن وحدتها بتشريع يمنع الانفصال، ويمتلك مركزها قوة تكفي لمواجهة أي تهديد يمس كيائها، فإسبانيا التي ميزت كتالونيا لاعتبارات تاريخية، تصدّت الحكومة المركزية لهذه الأخيرة بحزم عندما قررت الانفصال عام 2017، لأن الدستور يمنع ذلك، وصوّت مجلس الشيوخ على تفعيل المادة 155 من الدستور التي تسمح للحكومة المركزية بتعليق الحكم الذاتي في كتالونيا، وإقالة قادة الإقليم والدعوة لانتخابات مبكرة.

في اليمن، أول ما تتبادر فكرة أعمال التاريخ لتعيين الحدود، تطراً تساؤلات وجيهة؛ من أي تاريخ تكون البداية؟ هل التاريخ السحيق حين كان اليمن يمتد إلى أعماق بعض دول الجوار؟ أم تعود إلى تاريخ تُطالب به مجموعة من الحراك الجنوبي في لحج والضالع وأحياناً عدن، وتتحصر بمدة التحرر من الاحتلال البريطاني وقيام جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لمدة 23 عاماً (1967 إلى 1990) - وهو بالمناسبة تاريخ أقصر من العمر الذي وصلت إليه الوحدة اليمنية القائمة؟ أم التاريخ الذي يسبق عام 1967 إلى عام 1937 مثلاً، وذلك حين كانت حضرموت كياناً مستقلاً بذاته، ويطالب بهذا كيانات مهمة في الجنوب نفسه كالعصبة الحضرمية؟ لذا، في ظل الضعف المتوقع أن تكون عليه الحكومة المركزية، وتشريعات قد تكون أدنى من المستوى المطلوب، فضلاً عن وجود تدخلات إقليمية ودولية، تكون نتيجة الاستعانة بالتاريخ تشطي اليمن، ليس إلى شمال وجنوب فقط، بل إلى أكثر.

و. يُعدّ معيار التوازن السياسي من المعايير المطروحة بقوة في مسألة تعيين الحدود الداخلية لليمن، لأن جوهر الخلاف في تعيين الحدود مصدره الأساس تحريصات لأطراف سياسية في الداخل ترغب بحدود تنسجم مع تطلعاتها، والخارج الذي له أطماع في ثروات اليمن، وموقعه الاستراتيجي.

2. سلطة رسم خارطة الحدود في الدول الاتحادية

توجد على الأقل ثلاث مقاربات لإسناد عملية تعيين خارطة الحدود، الأولى مقارنة رأسية تبدأ من الأعلى تتولى فيها الحكومة أو الأطراف الرئيسية مهمة تعيين الحدود، والمقارنة الثانية عكسية تنطلق من الأسفل عبر هيئات ومؤسسات محلية ومجتمعية، وهناك مقارنة ثالثة (مزدوجة) تضع فيها الأطراف الرئيسية خطوطاً عامة للخارطة الفيدرالية، وتترك مناقشة تفاصيلها للمستويات الأدنى من مؤسسات مجتمعية، واستطلاعات القواعد الجماهيرية⁽⁹⁾.

ترشح الورقة في حالة اليمن التوفيق بين تجربة جنوب أفريقيا لتعيين الحدود بصورة تأسيسية، وفي مرحلة لاحقة، الاستفادة من التجربة الهندية لمراجعة وتعديل الحدود أو استحداث وحدات مكونة جديدة. فقد بدأت جنوب أفريقيا بمحادثات بين حزب المؤتمر الوطني الأفريقي (ANC)، والحزب الوطني (حكومة الفصل العنصري)، وعلى الهامش توسعت النقاشات بين الأحزاب الأخرى المهمة، بعدها تم الانتقال إلى مشاركة معمقة للقواعد الجماهيرية للإثراء بالتفاصيل⁽¹⁰⁾. بالنسبة للهند، كان هناك خلاف داخل الجمعية التأسيسية بين الراغبين في إعادة تعيين حدود الولايات على أساس الجماعات (لا سيما اللغوية منها)، والراغبين في المحافظة على الحدود القائمة منذ الحقبة الاستعمارية، وكحل وسط، تمّت في البداية المحافظة على الحدود القائمة، والتشريع دستورياً للبرلمان الوطني أن يغير فيما بعد حدود الولايات مع استشارة السلطات التشريعية للولايات شكلياً من دون الحاجة إلى موافقتها، وقد استُخدم هذا البند الدستوري منذ ذلك الحين لتخفيف التوترات بجعل حدود الولايات أكثر انسجاماً مع الحدود الثقافية واللغوية⁽¹¹⁾.

3. النص على تعيين الحدود في الدساتير الاتحادية

تركز الخلاف في اليمن بشأن الفيدرالية بشكل رئيس على مسألة تعيين الحدود الذي أقرته لجنة تحديد الأقاليم، إلا أن فتح حلبة الصراع جاء مع الإصرار على أن تنص مسودة الدستور حرفياً على خارطة تعيين عدد وحدود الأقاليم.

وبمراجعة رأي خبراء الدساتير الاتحادية، فإنهم لا يرون ضرورة لتضمين حدود الدولة الاتحادية في الدستور، وعضاً عن ذلك، يقترحون إمكانية النص عليها بوسائل شبه دستورية كالتشريعات العادية أو القوانين الأساسية، وفي ذلك حلٌ لبعض المشكلات، أو على الأقل طريقة لتأجيل تلك المشكلات إلى مناسبات أفضل حتى لا تسبب جدلية الحدود عرقلة لسكة المفاوضات الدستورية، وهناك حالات أدى فيها عدم تسوية الخلاف بهذا الشأن إلى عدم الاتفاق على الدستور نفسه، بينما تجاوزت الهند هذه المعضلة حين تركت هذه المسألة إلى مرحلة لاحقة من إعادة تعريف ولاياتها. ومن مميزات عدم تناول الحدود في الدساتير، أنها تسمح أيضاً بإحداث تغييرات في المستقبل من دون الحاجة إلى تعديل دستوري(12).

وحرصت بعض الدول الاتحادية على تعيين خارطة حدودها الداخلية قبل كتابة دستورها الجديد، مثل بلجيكا وكينيا وجنوب أفريقيا، بينما دول أخرى كتبت دستورها قبل أن تضع تعييناً أو تسوية كلية أو جزئية لهذه القضية، الهند مثلاً تبنت دستورها عام 1949 على أساس اعتبار بنية الدولة مؤقتة، وهو ما أتاح لها فرصة أن تبدأ بأداء وظائف النظام الفيدرالي مباشرة، وتُرتب وقتها على مهلٍ في إعادة هيكلة الولايات.

ويرى (جورج أندرسون وسوجيت شودري) أن وجود خارطة حدودية أمر ضروري لتنفيذ الترتيبات الاتحادية، ومع ذلك ليس شرطاً أن تكون الخارطة الجديدة مكتملة عند الموافقة على الدستور، خصوصاً إذا كان فعل ذلك خلافاً ويستغرق وقتاً طويلاً، وإمكانية الاكتفاء بإجراء متفق عليه لإنشاء وحدات مكونة، مع وضع الدستور معايير عامة تخدم ذلك الغرض. وأضافا أنه بإمكان الاتحاد البدء بخارطة انتقالية تخضع لاحقاً لمراجعة شاملة في الوقت المناسب، وإذا وُجدت قضايا تتعلق بالحدود أو الاندماج أو إلغاء الاندماج بين وحدات معينة، يمكن معالجتها بعد تبني الدستور، كما رجحاً أن تكون المراجعات ممكنة حتى في الاتحادات الناضجة، وذلك يعتمد على قواعد اتخاذ القرارات المحددة في الدستور(13).

4. ترتيبات الفيدرالية المالية

لا توجد آلية ثابتة لمعالجة مسألة توزيع العوائد المالية(14)، إنما هناك تصنيفات عامة تعتمد أحياناً على أسلوب القوائم فتوضع قائمة بالموارد والجبايات الخاصة بالوحدات المكونة، وقائمة ثنائية مشتركة بين المركز والوحدات المكونة، وقائمة ثالثة بمراد الحكومة الاتحادية، وتختلف نسبة إيرادات الحكومة المركزية مقارنة بإيرادات الحكومات المحلية(15)، (انظر الجدول رقم 1)، ويكون رصيد الحكومة الاتحادية أعلى من احتياجها، مما يمكنها القيام بالتحويلات المالية إلى بعض الحكومات المحلية المحتاجة(16).

جدول رقم (1): يوضح نسبة الحكومات الاتحادية من الإيرادات

الدولة	حصة الحكومة الاتحادية من الإيرادات
نيجيريا، فنزويلا، المكسيك، روسيا، ماليزيا	90 - 97%
الأرجنتين، أستراليا، بلجيكا، البرازيل، جنوب أفريقيا	70 - 85%
ألمانيا، النمسا، الهند	60 - 65%
الولايات المتحدة الأمريكية	55%
كندا	47%
سويسرا	40%

المصدر: من إعداد الباحث، بناء على معلومات متوفرة في: جورج أندرسون: الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة، ترجمة مها تكل، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، اليمن: مؤسسة فريد ريش إبيرت، 2013)، ص 18.

وتتبع الأنظمة الاتحادية بعض المبادئ للتوزيع المالي، مثل الموازنة أو التوازن، ومبدأ الاشتقاق الذي بموجبه تحصل الوحدة المكونة على نسبة من عائدات الموارد فيها (غالبًا ما تكون موارد طبيعية سيادية)، والتحويلات المالية بشكل رأسي من المركز إلى الوحدات، أو أفقي بين الوحدات المكونة لدعم الوحدات المحتاجة وسد الفجوات المالية بين الوحدات، وقد تضطر الدولة الاتحادية لترتيبات غير متماثلة، ومن ذلك منح كندا مقاطعة كيبيك خصوصية في الرواتب التقاعدية ومزايا ضريبية أفضل من مقاطعة أونتاريو المجاورة لها. كذلك، منحت ماليزيا ولايات بورنيو سلطات خاصة على الغابات ومصائد الأسماك والبتروك (17)، وروسيا في المراحل الأولى من دستورها الفيدرالي أخذت بترتيبات غير تماثلية شديدة، إلا أنها تخلصت من عدم التماثل بشكل تدريجي ومنهجي.

ورغم جدوى اللاتماثلية كتدابير غير متوازنة في احتواء بعض القضايا والنزعات، إلا أن مستشاري بناء الأنظمة الفيدرالية يحذرون من الإفراط في ذلك حتى لا تحدث فجوة تمييزية بين أجزاء الدولة (18)، خاصة عندما تكون الوحدة التي ستحصل على هذه الامتيازات على حساب وحدات أكبر منها تم هضمها والانتقاص من حقوقها، وعلى أن تكون تلك التدابير مؤقتة تعالج مرحلة انتقالية، ولا يؤسس لها دستوريًا.

كما تقوم الأنظمة الفيدرالية بإنشاء الصناديق لمعالجة الفوارق المالية بين مستويات الحكم المختلفة، واحتواء النزعات الانفصالية، ولتحسين وضع بعض الوحدات لتتهيئتها للاندماج أو للوصول بها إلى وضع موازي وقريب من الوحدات الأخرى، وعملت بهذه الآلية ألمانيا عقب سقوط جدار برلين لتأهيل ألمانيا الشرقية بهدف تدعيم شروط الوحدة، وأنشأت إسبانيا - رغم كونها دولة غير فيدرالية - صندوق «التوازن بين الأقاليم» لتصحيح الاختلال الاقتصادي وتقليص الفوارق الجهوية، وتفعيل مبدأ التضامن بين الجماعات، وتمويل النفقات الاستثمارية، وحدد القانون التنظيمي لسنة 1980 مداخله في 30 بالمئة من اعتمادات الميزانيات العامة المصادق عليها والمخصصة للاستثمارات العمومية، وقد عرفت هذه الحصة نموًا متزايدًا بنسبة

25 بالمئة عام 1992، مع الزيادة في مساهمة الدولة إلى 35 بالمئة على الأقل من استثمارات الدولة خلال المدة ما بين 1992-1996، ويتم توزيع اعتمادات هذا الصندوق من طرف السلطة المركزية وفق معايير محددة. وقد أسهمت هذه الآليات في تقليص الفجوات والاختلالات بين الوحدات المكونة، وقدمت دعومات عادلة لتوزيع الثروات الوطنية⁽¹⁹⁾.

ثالثاً: مقترح تعيين خارطة الحدود الداخلية لليمن، وإيجابياته

يتطلب نجاح الصيغة الاتحادية في اليمن تصميم خارطة تتجلى فيها حدود تنظيمية توافقية، للقيام بوظائف النظام الفيدرالي من دون تأجيل، وبكفاءة (أقل جهداً وكلفة)، ومرونة (قابلية تدرج توابك تطور التجربة)، لتحقيق الأهداف المرجوة من الأخذ بهذه الصيغة، وأهمها ضمان تماسك النسيج الوطني، وتوزيع عادل للثروة، والحد من الهيمنة وتكدس مراكز القوى والتقل في منطقة على حساب المناطق الأخرى.

وفي القضايا النزاعية، فإن أفضل الحلول تلك التي تأخذ بالوسطية التوفيقية، فالفيدرالية حظيت بالموافقة لأنها تتوسط منزلتي الوحدة الاندماجية والانفصال الناجز، وكان الأخرى أن يأخذ تصميمها الداخلي بالوسطية كذلك لتستكمل مسيرة النجاح، إلا أن «لجنة تحديد الأقاليم» التي أحال إليها مؤتمر الحوار الوطني إشكالية تعيين الأقاليم، ووضع بين يديها ثلاثة بدائل «دراسة خيار ستة أقاليم» «أربعة في الشمال، واثنين في الجنوب»، وخيار إقليمين، وأي خيار ما بين هذين الخيارين يحقق التوافق»، ومعلوم سلفاً لدى اللجنة من واقع الجدل في مؤتمر الحوار، أن البديلين الأول والثاني مرفوضان وليس من مصلحة حقيقية في الأخذ بأي منهما، لذا جاء التفويض مطلقاً بصلاحياتها للأخذ ببديل ثالث وسيط يحقق التوافق، إلا أن اللجنة انحازت للخيار الأول المدعوم من النظام الانتقالي، وتجاهلت البحث في البديل الثالث عن حل وسيط يحقق التوافق.

تأخذ هذه الورقة بالبديل الثالث الذي يسمح بدراسة وتقديم حل وسطي توافقي لمسألة تعيين حدود «جمهورية اليمن الاتحادية»، كالتالي:

1. الحدود الداخلية لليمن الاتحادي

تستلزم عملية إعادة تعيين الحدود، أن يتم تصحيح التركيبة الهيكلية لخارطة الحدود الداخلية التي تم إقرارها عقب حرب صيف 1994 بقرارات سلطوية أحادية الجانب من دون أسس أو معايير واضحة؛ لذا فإن الاتحاد ينبغي أن يتشكّل من 17 ولاية، هي مجموع المحافظات الـ6

التابعة لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، والألوية الـ11 للجمهورية العربية اليمنية (أي عدد وحدود المحافظات الجنوبية، والألوية الشمالية قبل 22 مايو/أيار 1990).

هذه العملية واضحة، وغير مكلفة لأنها لا تقوم على مبدأ «الهدم وإعادة البناء»، بل على «إزالة الاستحداث» التي جاءت بموجب ثلاثة قرارات جمهورية: قرار بالقانون رقم 23 لسنة 1998، في 28 يوليو/تموز 1998 بشأن استحداث محافظات عمران والضالع، وتوزيع المديرية بين الضالع ولحج وأبين والبيضاء وتعز، والجوف، وقرار بالقانون رقم 5 لسنة 2004، في 25 مارس/آذار 2004 بشأن استحداث محافظة ريمة، وقرار جمهوري رقم 31 لعام 2013 بشأن إنشاء محافظة أرخبيل سقطرى.

ويوضح الجدول رقم 2، والخارطة رقم 1، عدد وحدود الولايات التي ستتكون منها «جمهورية اليمن الاتحادية» المستقبلية بموجب هذا المقترح، ومن المتوقع أن يحقق ذلك المزايا التالية:

- يستند المقترح إلى شرعية قانونية تدعم تقديمه، فقد أقر مؤتمر الحوار عبر وثيقة حل القضية الجنوبية في 23 ديسمبر/كانون الأول 2013 تفويض رئيس الجمهورية تشكيل لجنة لتعيين الأقاليم، تدرس ثلاثة بدائل: الأول ستة أقاليم، والثاني إقليمين، والثالث أي خيار ما بين هذين الخيارين يحقق التوافق، وصدر قرار جمهوري رقم 2 لعام 2014 بتشكيل اللجنة، وأقرت البديل الأول. لذا فإن هذا المقترح يندرج ضمن جهد البحث عن حل وفق ترخيص من البديل الثالث.

- المقترح لا يمثل انقلاباً على قرار اللجنة حين أقرت خيار الستة أقاليم، بل تحسناً له، كونه يعالج العنصرين الخلافيين، وهما عدد وحدود الأقاليم، من خلال إيقاف العمل بمستوى الأقاليم، والإبقاء على المستويين التاليين له: الولايات، والمديرية، مع إجراء تعديل نسبي لعدد وحدود الولايات لتتوافق مع ما كانت عليه قبل الوحدة في 22 مايو/أيار 1990، (يشبه تقنياً إصلاح الخل بإعادة ضبط المصنع).

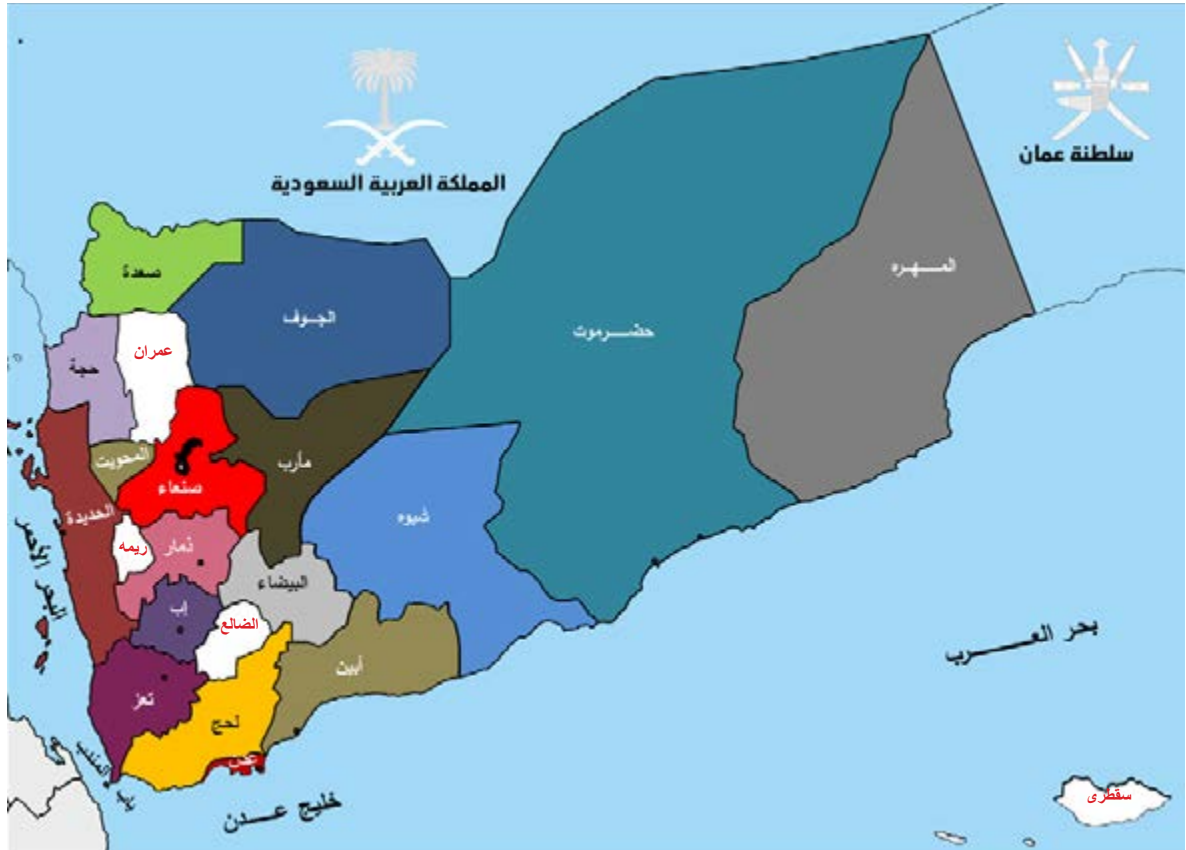
- عدد الولايات سيكون 17 ولاية⁽²⁰⁾، وهو عدد مثالي يُنشئ ديناميكية تعزز من قوة الحكومة المركزية، كونه ليس بالعدد الكبير الذي يحتاج إلى قدرات تتجاوز إمكانية اليمن، ولا بالعدد المحدود الذي يقوي الولايات ويرجح نزعتها الاستقلالية.

- لا توجد ولاية صغيرة من حيث المساحة أو السكان، فمساحة أصغر دولة اتحادية ذات سيادة هي (سانت كيتس ونيفس) تبلغ 261 كم²، وعدد سكانها 55 ألف نسمة، بينما في اليمن ستكون أصغر ولاية من حيث المساحة هي المحويت (2,328 كم²) تقارب تسعة أضعاف هذه الدولة، وأقل ولاية من حيث السكان هي المهرة (131 ألف نسمة)، تمثل أكثر من ضعفي هذه الدولة. ومع ذلك إذا ظهرت حاجة للتعديل، يمكن السماح للولايات بتنظيم عملية اندماج محدود وفق ترتيبات معينة.

- أوضح (جورج أندرسون) في ورقة بعنوان «الانتقال الدستوري الفاشل في اليمن»، أن وضع نظام الأقاليم وتركيبها يحتاج إلى قدرات بشرية ومالية تتجاوز قدرات اليمن، وأشار إلى نموذج الفيدرالية من 21 محافظة (مجموع المحافظات اليمنية القائمة) باعتباره أكثر منطقية، وسهل الإدارة، ويتيح الاستفادة من البنية التحتية الموجودة⁽²¹⁾، وتوجد مجالس محلية منتخبة في كل ولاية (محافظة)، ومؤسسات يمكنها تسيير وظائف النظام الفيدرالي الجديد.

- يواكب المقترح التغييرات التي شهدتها اليمن منذ طرح صيغة الفيدرالية رسمياً للمداولة عام 2014، حينها كان مطلب جماعة أنصار الله متواضعاً، تمثل باستيعاب صعدة ضمن إقليم فيه ثروة ومنفذ إلى البحر، وهو سقف يتناسب مع قوتهم ونفوذهم المحدود آنذاك، وكذلك الحراك الجنوبي كانت سيطرته محدودة في المحافظات الجنوبية، ومنذ ذلك الوقت، حدثت تغييرات في موازين القوى، فجماعة أنصار الله تسيطر على أغلب المحافظات الشمالية⁽²²⁾، ويصعب مساومتهم بتحسين وضع صعدة، خاصةً مع التضحيات الكبيرة التي يرون أنهم قدموها في سبيل ما وصلوا إليه، وكذلك الحال مع مكونات من الحراك الجنوبي⁽²³⁾، ويتوافق أيضاً مع ما تعكسه خارطة السيطرة والنفوذ لبقية الأطراف الرئيسية.

خارطة رقم 1: التعيين المقترح لولايات اليمن الاتحادي



المناطق باللون الأبيض (عمران، ريمه، الضالع، سقطري) تم إعادتها إلى وضعها قبل عام 1990 – يوضحها الجدول رقم 2
الخارطة من إعداد وتصميم الباحث

جدول رقم 2: يوضح ولايات جمهورية اليمن الاتحادي المقترحة مدعم بالبيانات المتعلقة بالمساحة والسكان والمديريات.

الولايات	المساحة	نسبة المساحة %	تقديرات السكان 2020 (معدل النمو 3%)	نسبة السكان %	عدد المديريات	إزالة استحداثيات ما بعد 22 مايو 1990
1. عدن	6,239	1.3	937,637	3.1	10	بعد استعادة مديريتي سقطرى - مع إمكانية ضم "سقطرى" إلى المهرة كونها كانت عاصمة سلطنة المهرة حتى 1967م.
2. حضرموت	186,793	38.4	2,441,401	8.1	28	
3. شبوة	42,584	8.7	696,251	2.3	17	
4. أبين	18,096	3.7	703,494	2.3	12	بعد استعادة مديرية مكيراس من الضالع
5. لحج	11,624	2.4	1,112,350	3.7	18	بعد استعادة مديريات الضالع الخمس، وأستبعد منها مديريتي القبيطة والمقاطرة إلى تعز
6. المهرة	67,297	13.8	131,119	0.4	9	
ولايات الجنوب	332,633	68	6,022,252	20	94	
7. تعز	12,009	2.5	3,852,043	12.8	26	بعد استعادة مديريتي القبيطة والمقاطرة من لحج، ومديرية الحشا من الضالع
8. إب	6,604	1.3	3,380,336	11.2	22	بعد استعادة مديريتي دمت وقعطبة من الضالع
9. ذمار	7,586	1.5	1,968,559	6.5	12	
10. صنعاء	24,679	5	3,533,764	11.8	45	بعد استعادة مديريات برط العنان، خراب المراشي، رجوزه من الجوف، ومديريات ريمة الست، ومديريات عمران العشرين.
11. صعدة	11,375	2.3	1,028,648	3.4	15	
12. الجوف	36,519	7.5	291,142	1	9	أبعد استبعاد ثلاث مديريات ونقلها إلى صنعاء
13. مأرب	17,405	3.6	353,012	1.2	14	
14. الحديدة	17,145	3.5	3,193,176	10.6	26	
15. حجة	8,227	1.7	2,189,760	7.3	31	
16. المحويت	2,328	0.5	733,880	2.4	9	
17. البيضاء	9,347	2	911,779	3	20	بعد استعادة مديرية جُبن من الضالع، وأستبعد منها مديرية مكيراس إلى أبين
أمانة العاصمة	390		2,586,794	8.6	10	العاصمة الاتحادية
ولايات الشمال	153,224	32	24,022,893	80	239	
17 ولاية	486,247	100	30,045,145	100	333	

الشكل والمحتوى من إعداد الباحث بتصرف من بيانات (خام) متوفرة في: المركز الوطني للمعلومات، رئاسة الجمهورية (اليمن).

2. آلية توزيع عائدات الثروة لإرساء حدود اليمن الاتحادي

ارتبطت إشكالية تعيين الحدود بعدم وجود خارطة حدودية متوازنة تمنح الأقاليم فرصاً عادلة في الحصول على الثروة والوصول إلى البحر، وقد طُرحت أثناء مداوالات مؤتمر الحوار مخططات لهندسة ترابية تمنح كل إقليم حصة من الثروة والوصول إلى البحر، وتعذر نقاش تلك المخططات فضلاً عن الأخذ بها، لتبدو وكأنها تنظيرات مثالية في الوقت الخطأ، لأن وضع اليمن بما يحمله من توتر وحساسية يستوجب أن تكون الحلول عند مستوى أدنى من الاستحداثات، فلا تُحدث صدمة على مستوى التنظير، ولا على مستوى إجراء تغييرات كبيرة على الأرض كالدماج، والفصل، واستحداث كيانات جديدة.

يحتاج اليمن إجرائين متلازمين ومتكاملين ضمن منظومة مترابطة تسهم بتعزيز فرص نجاح الصيغة الفيدرالية، الأول: ولايات لها حدود متفق عليها، والآخر آلية توزيع متوازنة للثروة. وليس هناك حدود يمكن الاتفاق عليها أكثر من الحدود التاريخية التي كانت عليها المحافظات الـ6 جنوب اليمن، والألوية الـ11 في الشمال، قبل تحقيق الوحدة عام 1990، بعدها يأتي دور آلية توزيع الثروة التي ينبغي أن تراعي معايير التوازن، والتدرج، والاحتياج، والمرونة في تحديد النسب، واحتواء النزعة الاستقلالية، ورغبة احتكار الثروات من مناطق الإنتاج، وتقوية الذراع المالي للحكومة المركزية وفق مقولة «اليد التي تعطي هي التي تحكم».

الآلية المقترحة لتوزيع الثروات:

تبدأ الآلية بالتأكيد على أهمية الترتيبات المالية التي وردت في مسودة الدستور؛ لذا فإن هذا المقترح سيأتي منسجماً مع ما تسمح به تلك الترتيبات بغرض دعم إجراء تعيين الحدود الذي اقترحه هذه الورقة، فالمسودة أتاحت مجالاً للاجتهاد بوضع آلية يستوعبها قانون اتحادي، أي أن هذا المقترح يمكن الأخذ به في القانون الاتحادي المستقبلي، فقد نصّت المادة 372 من المسودة الدستورية على التالي: «يُنشأ بموجب قانون اتحادي صندوق إيرادات وخزانة اتحاديتين وصناديق وخزائن لحكومات الأقاليم والولايات والمديريات ومدينتي صنعاء وعدن تودع فيها حصصها من الإيرادات الوطنية وإيراداتها الذاتية، وتتولى الخزانة المعنية إدارة الصندوق الخاص بها، ويبين القانون كيفية تشكيلها واختصاصاتها الأخرى، ..» كما نصّت المادة 390 على التالي: «يحدّد قانون اتحادي معايير ومعادلة توزيع العائدات والموارد الطبيعية، ومنها النفط والغاز، بما يضمن شفافية وعدالة توزيعها، ومراعاة حاجيات الولايات والأقاليم المنتجة، وتخصيص نسبة من العائدات للحكومة الاتحادية».

ترتكز فكرة المقترح على توزيع عائدات الثروة السيادية الطبيعية وغير الطبيعية على ثلاثة مستويات، (يوضحها الشكل رقم 1)، كالتالي:

- **المستوى الأول:** الولاية المنتجة: تحصل على نسبة 10 بالمئة من عائدات الثروات التي يتم تحصيلها منها.

- **المستوى الثاني:** يستدعي إحداث خزانتي إقليمييتين: الخزانة الأولى مقرها عدن، ويتم فيها إيداع نسبة 20 بالمئة من عائدات الثروات السيادية المتحصلة في الولايات الجنوبية الست (حضر موت، عدن، شبوه، أبين، المهرة، عدن). والخزانة الأخرى مقرها مأرب، ويتم فيها إيداع نسبة 20 بالمئة من عائدات الثروات المتحصلة من الولايات الشمالية الـ11، وهي (صنعاء، مأرب، الجوف، صعدة، ذمار، الحديدة، تعز، إب، حجة، البيضاء، المحويت).

ويتم إعادة توزيع حصيلة الإيرادات الإقليمية في كل خزانة منهما على الولايات التي تقع ضمن نطاقها بالتساوي، بما فيها الولايات التي سبق وخصمت حصتها من عائدات إنتاجها، على اعتبار أن هذه الإيرادات هي حصيلة عملية تجميعية تراكمية، وينظم القانون الاتحادي توقيت إعادة توزيع هذه العوائد (سنوي، نصف سنوي، ..).

- **المستوى الثالث:** "صندوق الإيرادات الوطني" يكون تحت مظلة البنك المركزي اليمني في العاصمة الاتحادية - صنعاء، وتودع فيه نسبة 70 بالمئة من عائدات الثروات السيادية المتحصلة من جميع الولايات، وينظم قانون اتحادي آلية إعادة توزيعها.

وعلى ضوء هذه الآلية تتحقق مزايا عديدة، تعززها المعايير التالية:

- **معيار الاشتقاق:** تُمنح الولاية المنتجة نسبة خاصة مستقطعة من عائدات مواردها وثرواتها.

- **معيار التمايز الجغرافي (اللاتمائية):** تحزيم إقليمي للولايات بهدف إيجاد ترتيبات مالية لاتمائية، وذلك ضمن إجراءات التمييز الإيجابي المعتادة في بعض التجارب الفيدرالية لاحتواء بعض النزعات المنطقية⁽⁴²⁾، وفقاً للمعادلة التالية:

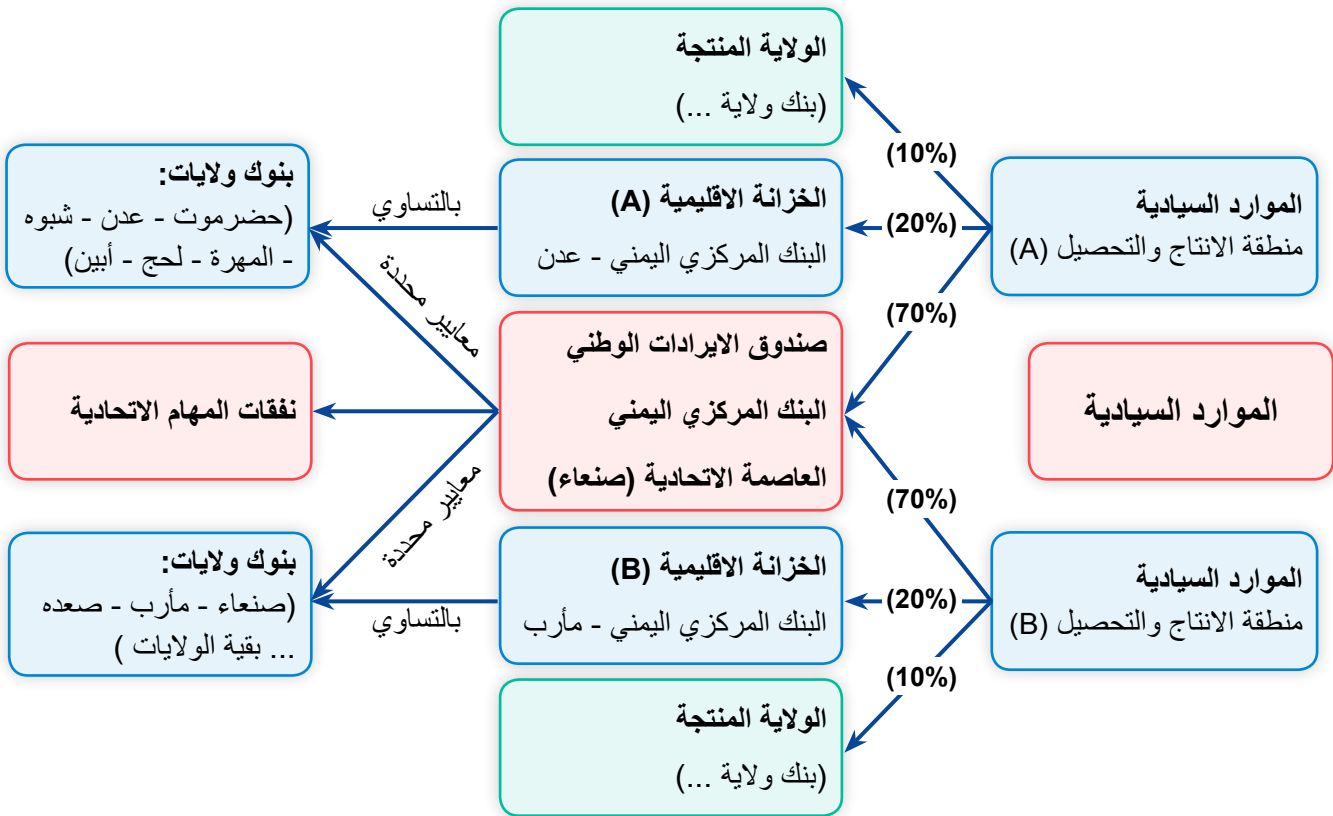
رصيد خزانة (عدن) = 20 بالمئة من إيرادات الثروات السيادية في الولايات الجنوبية الـ6، ويعاد توزيعها (سنوياً) بالتساوي، بنسبة 16 بالمئة لكل ولاية من الولايات الجنوبية: (عدن، حضر موت، شبوه، المهرة، لحج، أبين).

رصيد خزانة (مأرب) = 20 بالمئة من إيرادات الثروات السيادية في الولايات الشمالية الـ11، ويعاد توزيعها (سنوياً) بالتساوي، بنسبة 9 بالمئة لكل ولاية من الولايات الشمالية: (صنعاء، مأرب، صعدة، الجوف، تعز، ذمار، إب، البيضاء، المحويت، الحديدة، حجة).

• معيار المساواة في التحويلات الأفقية: يعاد تقسيم العائد المتوفر في خزانة (عدن) بالتساوي بين الولايات الجنوبية والشرقية، وكذلك تقسيم العائد في خزانة (مأرب) بالتساوي بين الولايات الشمالية.

• معيار العدالة في التحويلات الرأسية: تقوم الحكومة الاتحادية بإعادة توزيع وتدوير العوائد في «صندوق الإيرادات الوطني» على الولايات بحسب المعايير المتفق عليها، لضمان تحقيق العدالة والانتصاف للولايات المحرومة، وتلبية احتياجاتها من البنى التحتية والخدمات، ومواجهة الكوارث والأزمات.

شكل رقم 1: مخطط يوضح آلية توزيع عائدات الموارد السيادية لجمهورية اليمن الاتحادية



المورد السيادي في المنطقة:

(A): موارد يتم تحصيلها من ولايات (حضر موت، المهرة، شبوه، أبين، عدن، لحج).

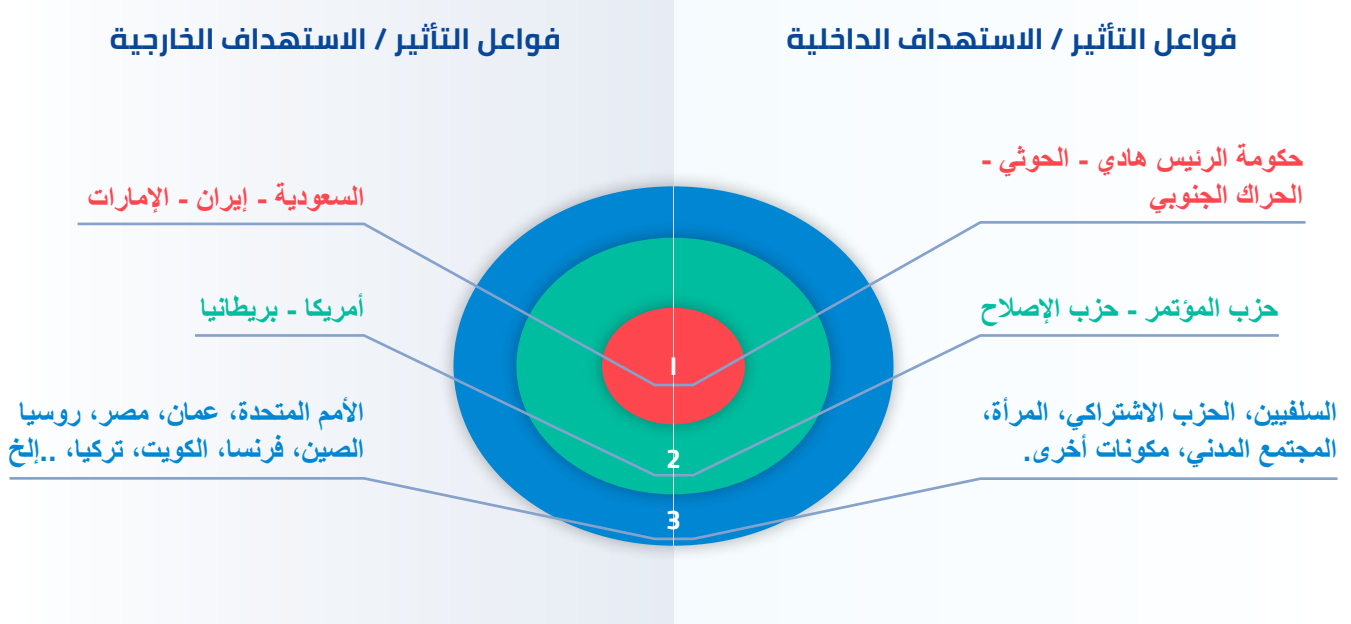
(B): موارد يتم تحصيلها من ولايات (مأرب، الحديد، الجوف، صعده، حجة، صنعاء، المحويت، تعز، إب، ذمار، البيضاء).

الشكل والمحتوى من إعداد الباحث

3. دوائر التأثير الرئيسية في اليمن

يمكن تحديد ثلاث دوائر تأثير في اليمن، وهي نفسها الفواعل المعنية بالعمل لإنجاح المقترحات التي تتضمنها هذه الورقة – يوضحها الشكل التالي:

شكل رقم 2: يبين دائرة الفاعلين المحليين والإقليميين والدوليين في اليمن



الشكل والمحتوى من إعداد الباحث

التوصيات الختامية

في كتابها الشهير "مسيرة حماقة"، الذي يتحدث عن دول فشلت في الحفاظ على كيانها من التفكك، حذرت المؤرخة الأميركية (باربرا توكمان) من "طرح الأشياء الأعظم جانباً من أجل ما هو أقل، والسعي لما هو مستحيل مقابل التضحية بما هو ممكن". فمن الممكن أن يحافظ اليمن على تماسك كيانه بالصيغة الاتحادية المتوافق عليها، وفي إطار الممكن أيضاً، الاتفاق على تنفيذ حزمة من الإجراءات الانتقالية المباشرة التي تسمح بانطلاق مسيرة النظام الفيدرالي الجديد، تبدأ من وقف الحرب، وإنشاء مجلس رئاسي يحتوي الأطراف الرئيسية المؤثرة، وحكومة كفاءات بعيداً عن المحاصصة تتمتع بالدعم والإسناد اللازمين من المجتمع الدولي وتباشر المهام الرئيسية ذات الأولوية العاجلة المتعلقة بمعالجة الوضع الاقتصادي، وإصلاح المؤسسة الأمنية والعسكرية، واتخاذ سلسلة من الإجراءات المزمّنة، ومنها ما يلي:

1. تصفية مسودة الدستور من:

- أ. النصوص ذات الصلة بتعيين عدد وحدود الأقاليم، وما يرتبط بها في مسألة توزيع الثروة، والإحالة بتلك الترتيبات إلى قانون اتحادي.
 - ب. النصوص ذات الطابع التمييزي (تمييز الجنوب مثلاً) باعتبارها إجراءات مرحلية مؤقتة، ويمكن معالجتها بقانون انتقالي؛ إذ أن وجودها يُعدّ تناقضاً جوهرياً مع مواد في نفس الوثيقة تؤكد على مبدأ المساواة بين أفراد الشعب.
 - ج. الأحكام الانتقالية (الباب العاشر كاملاً)، وإصدارها بقانون "انتقالي"، وتُمنح أولوية في التنفيذ، وأغلبها إجراءات تتعلق بتعزيز الثقة كان يفترض بدء تنفيذها منذ تدشين المرحلة الانتقالية عام 2012، ووجودها في المسودة عبء لا مبرر له، وتتنقص من قيمة الوثيقة الدستورية (ومثال ذلك مضمون المادة 446 الذي يتعلّق جزء منه بتعويض صحيفة أهلية، وإطلاق سراح حارسها من السجن).
2. يصدر بالمسودة "إعلان دستوري" أو قانون أساسي لتسيير وظائف المرحلة الأولى للنظام الفيدرالي (دورة حكم كاملة لـ 4 أعوام) بما يضمن عدم حدوث فراغ دستوري، ويكفي لتطوير بنية وصياغة المسودة على ضوء الخبرات والتجارب الدولية الرائدة، بينها تجربة جنوب أفريقيا، ويعرض بعدها للاستفتاء ليتأسس بموجبه عهد اتحادي جديد.
3. إدراج الآلية التي اقترحتها هذه الورقة بشأن تعيين الحدود وتوزيع الثروة في القانون الاتحادي.
4. تقدير جدوى تضمين القانون الاتحادي أن تبدأ ترتيبات النظام الفيدرالي بإقامة حكومة ومجلس تشريعي على مستوى الولايات فقط في أول دورة انتخابية، بينما تمارس المديرات سلطاتها بصلاحيات لا مركزية مالية إدارية، وأن يبدأ تنظيم شؤون الولايات بقانون أساسي وليس بدستور مستقل لكل ولاية.

الهوامش والمراجع

- (1) رونالد ل. واتس: الأنظمة الفيدرالية، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، 2006)، ص5، 8.
- (2) الأصل في مفردة الفيدرالية الاتحاد، ويمكن القول أن الصيغة الفيدرالية تقع في منطقة الوسط بين الوحدة الاندماجية والانفصال الناجز. لمراجعة موقع الشكل الفيدرالي بين الصيغ الأخرى لشكل الدولة، انظر: Davis S. Rufus: **The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning**, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1978), P.216.
- (3) كانت هناك 12 رؤية تدعم الشكل الاتحادي بما فيها موقف أنصار الله والحراك الجنوبي، وذلك من أصل 14 رؤية تم تقديمها إلى مؤتمر الحوار.
- (4) هيلين لانكر: انتقال اليمن سلمياً من الحكم الاستبدادي: هل كان النجاح ممكناً؟، ترجمة: علي برازي، (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "IDEA"، 2016)، ص13.
- (5) تقع محافظة صعده في الجزء الشمالي من اليمن، وتبعد عن العاصمة صنعاء مسافة (243 كم)، وتتصل بمحافظتي حجة وعمران من الجنوب، وبمحافظة الجوف من الشرق، وبالمملكة العربية السعودية من الشمال والغرب، ويبدو أن ضمها إلى إقليم أزال فيه تعمد لجعلها غير متصلة بمنطقة الثروات (الجوف)، وحرمانها من الاتصال بالبحر (حجة)، وذلك يعني أيضاً تقليص مساحة الاتصال الجغرافي لأنصار الله بالسعودية باعتبار الجوف وحجة من مناطق التماس الجغرافي مع المملكة العربية السعودية.
- (6) جاء في البند الثامن من "اتفاق السلم والشراكة الوطنية" الموقع عليه من الأطراف السياسية في 21 سبتمبر/ أيلول 2014 النص على أن "يعمل الأخ رئيس الجمهورية عن كئيب مع جميع المكونات من أجل تحقيق توافق على دستور جديد عبر آليات لجنة صياغة الدستور والهيئة الوطنية".
- (7) سوجيت شودري، جورج أندرسون: عمليات الانتقال الدستوري والانقسامات الإقليمية، ترجمة: نايف الياسين، (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "IDEA"، 2015)، ص. 17-18.
- (8) استدرارك: رغم أن أسبانيا ليست دولة فيدرالية إلا أن الإشارة إليها في هذه الورقة كانت مهمة لاستلهام خبرتها في التعاطي مع النزعة الانفصالية، وبالأخص الإجراءات القانونية والمالية التي اتبعتها في احتواء هذه النزعة في كتالونيا والباسك.
- (9) سوجيت شودري، جورج أندرسون: مرجع سبق ذكره، ص. 19.
- (10) George Anderson: "Yemen's Failed Constitutional Transition: 2011-15", Occasional Paper Series Number 41, (Canada: Forum of Federations, 2019), p. 10
- (11) جورج أندرسون: مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة: مها تكلا، (كندا: منتدى الأنظمة الفيدرالية، 2007)، ص. 18، 67.
- (12) الفيدرالية، (السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "IDEA"، 2015)، ص. 13.
- (13) سوجيت شودري، جورج أندرسون: مرجع سبق ذكره، ص. 19.

- (14) جورج أندرسون: **مقدمة عن الفيدرالية**، مرجع سبق ذكره، ص. 31
- (15) جورج أندرسون: **الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة**، ترجمة مها تكلا، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، مؤسسة فريد ريش إبيرت (الناشر في اليمن)، 2013)، ص. 18.
- (16) جورج أندرسون: **مقدمة عن الفيدرالية**، مرجع سبق ذكره، ص. 31
- (17) جورج أندرسون: **الفيدرالية المالية: مقدمة مقارنة**، مرجع سبق ذكره، ص. 19، 73-74.
- (18) جورج أندرسون: **مقدمة عن الفيدرالية**، مرجع سبق ذكره، ص. 67.
- (19) هناك مراجعات جيدة بهذا الشأن في: عبد الرحيم المصلوحي: "آليات الموازنة الترابية والتوزيع المتكافئ للموارد بين الجهات في النظام الدستوري المغربي، الخصائص والتحديات"، في: زيد العلي، ومحمد حمد، ويوسف عوف (محررون)، **الكتاب السنوي 2015-2016**، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، 2017)، ص. 375-378.
- (20) تم الأخذ بتسمية "ولاية" لثلاثة اعتبارات رئيسية: **الأول** باعتبارها التسمية المعتمدة للمحافظات اليمنية بحسب مقررات لجنة تحديد الأقاليم. **الاعتبار الثاني** من استعراض تجارب الكثير من الدول التي أخذت بالفيدرالية يتبين أن الدول التي يتم تقسيمها إلى أكثر من عشر وحدات أخذت بمسمى ولايات: الولايات المتحدة الأمريكية (50) ولاية، نيجيريا (36) ولاية، الهند (28) ولاية، البرازيل (26) ولاية، السودان (26) ولاية، فنزويلا (23) ولاية، روسيا (22) ولاية، ألمانيا (16) ولاية، ماليزيا (13) ولاية. **الاعتبار الثالث** تسمية الولاية ستكون حل وسط بين التسمية التي كانت معتمدة جنوب اليمن "المحافظات"، وتسمية "الوية" في الشمال.
- (21) George Anderson: **Op.cit.**, P.16.
- (22) يسيطر أنصار الله على محافظات: صنعاء بما فيها أمانة العاصمة، إب، حجة، ذمار، ريمة، صعدة، عمران، والمحويت، وبالإضافة إلى ذلك يسيطرون على أجزاء كبيرة من الحديدة، والبيضاء، والجوف، وتعز.
- (23) منذ ما تُسمى بـ(عاصفة الحزم) في 26 مارس/آذار 2015، أصبح الوضع في الجنوب تحت سيطرة شبه كاملة لمكونات جنوبية، سواءً تحت مظلة نظام الرئيس هادي أو فصائل من الحراك الجنوبي، وتعزز هذا الاتجاه بتوقيع اتفاق الرياض في 5 نوفمبر/تشرين الثاني 2019. ومن ناحية أخرى فإن المكونات الجنوبية تتفق على أنها ستأخذ بالصيغة الفيدرالية إذا تحقق للجنوب الانفصال، وهذا المقترح يمنحها التصميم المطلوب، لكن تحت مظلة أوسع هي «جمهورية اليمن الاتحادية».
- (24) ستتزود الخزانتان من روافد متماثلة تقريباً؛ إذ يوجد ولايتان تنتجان النفط والغاز ضمن **خزانة عدن** (حضر موت، شبوه)، وولايتان في **خزانة مأرب** (مأرب، الجوف)، ويؤخذ في الاعتبار أن ما تم اكتشافه من النفط إلى الآن ليس هو كل ما يمتلكه اليمن، ولا يتناسب مع مخزونه الحقيقي، كما أن ليس كل الثروة هي نفط (ناضب)، بل أن مفهوم الثروة أوسع وأشمل تعرفها دول ليس لديها نفط أو غاز، وهي في مصاف الدول المتقدمة، وسيكون في نطاق الخزانتين منافذ بحرية وثروات سمكية، ومعدينية، وزراعية، كما أن توزيع موارد ست ولايات في خزانة عدن بنسبة 16 بالمئة على تلك الولايات، مقابل 9 بالمئة تحصل عليها الولايات ضمن نطاق خزانة مأرب لا يعني أن النسبة التي تحصل عليها ولايات الشمال أقل، إذ أن عدد روافد خزانة مأرب هي 11 ولاية، يمكن أن تسهم في تعظيم نسبة العائدات التي سيتم ضخها إلى خزانة مأرب، وقتها قد يكون رصيد النسبة التوزيعية لـ 9 بالمئة، أعلى من الحصة التوزيعية التي تقدمها نسبة 16 بالمئة.



**المنظمة العربية
للقانون الدستوري**

The Arab Association of Constitutional Law

للتواصل والاطلاع على منشورات المنظمة وأنشطتها تجدونا:

