



الإطار العام للمشاركة الوطنية الشاملة

لـ :- برنامج دعم الحوار الوطني



الإطار العام للشراكة الوطنية الشاملة

هذه الورقة هي نتاج ثلاثة لقاءات تشاورية مكثفة، جمعت أفكار ومقترحات مجموعة من الشخصيات اليمنية البارزة في الفترة ما بين نهاية عام 2015 ومارس 2016 بالأردن بالإضافة الى مدخلات خبيرين يمينيين .

تهدف هذه الورقة إلى تقديم ملخص الأفكار والخيارات التي توصلت إليها الشخصيات اليمنية في هذا الصدد، كما تقدم إطاراً عاماً مشتركاً للأحزاب والمجموعات السياسية المشاركة في مفاوضات الكويت وما سيتبعها من حوارات لاحقة.

كما تقدم بعض الأفكار حول كيفية تفعيل الشراكة الوطنية كضامنٍ لوقف النزاع واستعادة وظائف الدولة والتحديات التي تواجه ذلك.

ماذا تعني الشراكة الوطنية؟ (المفهوم)

في وثيقة مؤتمر الحوار الوطني (وهو في الأغلب مفهوم وظيفي)

"أن مشاركة واسعة لجميع المكونات السياسية والمجتمعية، هو الخيار الأفضل والأنسب والأسلم، والطريق الأمثل الموصل إلى الوفاق الوطني لحل مختلف القضايا الوطنية. ويرسي حقيقة طالما ظلت غائبة في إدارة الحكم، والتي تتمثل بأن النهوض بالوطن وتحقيق أمنه واستقراره وازدهاره يتوقف على قاعدة المشاركة السياسية والمجتمعية التي تقبل بالآخر ولا تقصي الشركاء، وتستهنج الأفراد بالسلطة من قبل قوة سياسية، أو أسرة أو قبيلة أو فرد.."

في تقارير اجتماعات الشخصيات اليمنية

الشراكة الوطنية هي المبدأ الرئيسي لاستعادة الأمن والسلم وتحقيق المصالحة الوطنية وهي الوسيلة لتجاوز حالة الإنقسام العميق والتشطي وانعدام الثقة.

مرجعيات الشراكة الوطنية

1. المبادرة الخليجية وألبيتها التنفيذية.
2. وثيقة مؤتمر الحوار الوطني الشامل .
3. اتفاق السلم والشراكة.
4. قرارات مجلس الأمن ذات الصلة .

أهمية الشراكة الوطنية الجديدة بالنسبة لليمن واليمنيين؟

- أثبت التاريخ وأحداث الحرب الأخيرة أنه لا سبيل لتفرد مجموعة سياسية أو مناطقية أو مذهبية بحكم اليمن و إلا دخلت في جولة جديدة من الصراعات.
- الشراكة الوطنية هي مبدأ منصوص عليه في المفاوضات الحالية لإنهاء حالة الحرب ومن أجل استئناف المسار السياسي.
- الشراكة الوطنية من شأنها إيصال رسالة إيجابية مفادها أن الأطراف اليمنية مستعدة لقبول الحقوق الأساسية للأطراف الأخرى ، كما أنها مطلب أساسي لبناء دولة مدنية ديمقراطية تعددية في اليمن تُبنى مبدأ الشراكة الوطنية ما يجعله يمث
- ابة توجيه رسالة قوية الى المواطن اليمني مفادها أن النخب السياسية بصدد مصالحها السياسية ومناطقية واجتماعية.
- الشراكة الوطنية مهمة في عملية التوافق على العقد الاجتماعي الجديد (مشروع الدستور) والاستعداد للاستفتاء عليه.
- الشراكة الوطنية الجديدة يجب أن تشمل كل الأطراف المتنازعة حتى غير المسلحة وإلا تحولت هي الأخرى الى طرف مسلح (الحراك الجنوبي).
- الشراكة الوطنية ستساعد على الانتقال السلمي للسلطة ومن ثم المشاركة الفاعلة في الانتخابات.
- الشراكة الوطنية تعزز المسؤولية الوطنية على المستوى القومي والمحلي في التغلب على التحديات التي أنتجتها الصراعات والأزمات ذات العلاقة :-
- بالوضع الإنساني المتفاقم وتنامي أعداد النازحين واللاجئين في القرن الأفريقي.
- تردي الأوضاع الاقتصادية واستمرار تصاعد العجز في ميزانية الدولة.

- توقف و عدم وصول الخدمات الأساسية للمواطنين وأهمها توفير الطاقة والنفط ومشتقاته.

مستويات الشراكة:

من المهم الأخذ في الاعتبار مدى تحقق مستوى عالٍ ومقبول من الشراكة الوطنية في مرحلتها الحوار والتوافق من ناحية وفي تكوين مؤسسات الدولة وهيئاتها من ناحية ثانية.

الشراكة ببعدها الوطني الشامل تتطلب استيعاب مختلف المستويات المحلية (بُعد محلي) والمستوى الوطني لتعزيز شراكة مختلف مكونات المجتمع اليمني على المستويات الرأسية والافقية، وشراكة مختلف المكونات السياسية والاجتماعية مع الأخذ في الاعتبار من حيث الأهمية والأولوية القضايا الأكثر حساسية والأكثر خطورة وفي مقدمتها الشراكة الوطنية بين الشمال والجنوب.

معايير و آلية اختيار المشاركين:

- اعتماد معايير وضوابط محددة ومنظمة لعملية الشراكة الوطنية وحجم التمثيل لتحقيق نسبة أعلى من الإجماع الوطني وتمثيل كل الشرائح الاجتماعية الفاعلة.
- يجب مراعاة نسب التمثيل الاجتماعي؛ الخاص بالنساء والشباب كما تم الاتفاق عليها في مؤتمر الحوار الوطني، سواء في التمثيل الفردي أو التمثيل من خلال المكونات السياسية.
- تختلف حجم ونوع المشاركة بحسب طبيعة المهمة وتخصصها وموقعها.
- أن يكون التمثيل حقيقياً للشريحة المشاركة لا تمثيل لشخص بعينه وان يشمل جهات اجتماعية ذات ثقل اجتماعي.

آليات التنفيذ للشراكة الوطنية

أطراف الشراكة:

- المكونات السياسية.
- المنظمات المدنية من جمعيات ونقابات في المجالات التي تتناسب مع طبيعة عملها ودون المساس بخصوصيتها.
- جهات اجتماعية ذات ثقل إجتماعي قبلي ومحلي.
- مكونا الشباب والنساء باعتبارهم أهم المكونات الدافعة نحو التغيير على أن يكون تمثيلهم من خلال المكونات السياسية ومن خلال تحفيز ودعم مشاركاتهم الفردية.

مراحل مجالات الشراكة:

(1) مرحلة التهدئة الأمنية:

تقوم لجنة التهدئة والتنسيق حالياً بمتابعة الهدنة والتي من المفترض أن تكون بدأت في العاشر من أبريل بعد تدريبها على مراقبة وقف إطلاق النار و تنشأ بموجب اتفاق التهدئة لجان محلية تقوم بنفس المهام.

ومع مراعاة التخصص العسكري في إختيار أعضاء لجان التهدئة والتنسيق على مستوى المحافظات، فإن تشكيل اللجان المدنية المختصة بالإشراف على فتح الممرات والطرق وتسهيل مرور ودخول المساعدات الإنسانية والإغاثية وتسهيل حركة المواطنين والإشراف على توزيع المساعدات الإغاثية من الوجاه والشخصيات الإجتماعية المحلية قد مثل خطوة مهمة في اتجاه تعزيز شراكة المجتمعات المحلية، إلا أن عدم إشراك النساء في هذه اللجان يضعف البعد الاجتماعي للشراكة المجتمعية ويضعف مستوى الدعم المحلي لعمل هذه اللجان باعتبار أن النساء الأكثر تضرراً والأكثر معاناة من الأوضاع الحالية ولأنهن الأكثر دراية ومعرفة بالقضايا الواردة في مجال عمل هذه اللجان.

إن أهمية مشاركة النساء في اعمال اللجان المدنية يتطلب إعادة النظر في قوام هذه اللجان وتوسعتها لتستوعب مشاركة النساء.

(2) مرحلة ما بعد التهدئة الأمنية:

وهي مرحلة الإشراف على الترتيبات الأمنية وتوفير المتطلبات الأمنية اللازمة للحوارات السياسية ولاستعادة وظائف مؤسسات الدولة وتنفيذ قرار مجلس الأمن 2216.

- قد تستمر لجنة التهدئة والتنسيق في عملها مع إضافة مهام جديدة تتعلق بالترتيبات الأمنية بموجب التوافقات بين الاطراف المتحاربة، أو يتم تشكيل لجان أمنية جديدة تتولى المهمة ، لأن تحقيق درجة مقبولة من الشراكة الوطنية ببعديها السياسي والاجتماعي والجهوي سيمثل العامل الأكثر أهمية في تحقيق أهداف هذه اللجان ، وفي هذا

- الخصوص فقد وضع فريق الجيش والأمن في مؤتمر الحوار الوطني حزمة من الضوابط الواجب الإلتزام بها من أجل تعزيز مبدأ الشراكة الوطنية في مجال إعادة بناء وهيكله الجيش والأمن.
- المشاركة في هذه اللجنة على المستوى المحلي فبالإضافة الى أهمية العنصر النسائي العامل في مجال الأمن والجيش فإنه يجب ان يظل مستوعبا لأطراف مدنية من الرجال والنساء والشباب ذات ثقل إجتماعي محلي .

3) المرحلة السياسية :

الشراكة الوطنية في استئناف الحوار واستعادة وظائف الدولة بحسب الأولوية.

العودة لطاولة الحوار:

لا شك انه مع وقف التصعيد و الاقتتال، ربما أثناء عمل لجنة التهدئة أو في مرحلة لاحقة من عملها سيتم إجراء حوار حول ترتيبات استكمال ما تبقى من استحقاقات المرحلة الانتقالية واستعادة بعض وظائف الدولة العاجلة.

سيتم في هذه المرحلة العودة الى طاولة الحوار التي تستوجب الإعتماد على تمثيل مكونات مؤتمر الحوار الوطني الشامل وعلى إنجاز مهام معينة وفي زمن محدد.

من خلال هذه الطاولة أ يمكن الاتفاق على الآتي:

• تشكيل سلطات الدولة:

تشكيل سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية يتطلب التوافق على مرجعية دستورية الأمر الذي يتطلب الإنخراط المباشر في مناقشة هذا الأمر وتحقيق التوافق حوله.

• التوافق حول السلطة التنفيذية:

يمثل التوافق المبدئي حول طبيعة السلطة التنفيذية على مستوى الرئاسة والحكومة وكيفية تشكيلهما أهم القضايا التي يجب ان يتم إنجازها ليصبح بالإمكان الإنتقال الى الحوار والتوافق حول طبيعة وكيفية تشكيل بقية سلطات الدولة، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية.

• السلطة التشريعية:

مع حساسية و أهمية التوافق المبدئي المسبق حول طبيعة وكيفية تشكيل السلطة التنفيذية السيادية العليا قبل انخراط الأطراف في حوار جاد، الا ان التشكيل الفعلي لمكونات السلطة التنفيذية المركزية المتمثل في رئاسة الجمهورية وفي الحكومة يتطلب وجود سلطة تشريعية متوافق عليها.

وهنا فقد وفرت وثيقة او خارطة طريق ضمانات تنفيذ مخرجات الحوار الوطني قاعدة مهمة لطبيعة السلطة التشريعية الانتقالية وكيفية تشكيلها من خلال توسعة مجلس الشورى و هو ما يمكن البناء عليه، أو التوافق حول بدائل وخيارات متنسقة ومبنية على قاعدة تحقيق درجة عالية من الشراكة الوطنية.

• رئاسة الجمهورية:

سيمثل التوافق حول طبيعة وتشكيل السلطة السيادية الأعلى والمتمثلة برئاسة الجمهورية أهم مجالات التوافق السياسي، ويمكن تحقيق مستوى مقبول من الشراكة السياسية في هذا المستوى من خلال تبني أحد الخيارات المطروحة حالياً، وهي خيار رئيس جمهورية مع عدد من النواب أو خيار المجلس الرئاسي.

• تشكيل حكومة شراكة وطنية :

سيكون تمثيلها في الأغلب سياسي دون استبعاد الطابع التكنوقراطي كما تستوجب أن تضم بجانب ممثلي طرفي الصراع مكونات الحراك والنساء والشباب.. أ أو الاتجاه نحو حكومة "طوارئ" أو "إنقاذ" مختصرة تعمل لفترة زمنية محددة بوضوح وبحقائب وزارية محدودة لاستعادة الحكومة ليتسنى معالجة الاحتياجات الرئيسية (الأمن، الصحة، الأمن الغذائي، التعليم) وتقديم الخدمات بحيادية وكفاءة "أي شراكة فعالة في إدارة الدولة".

• السلطات المحلية :

يجب البدء وبصورة عاجلة في إنهاء حالة الإزدواجية الحالية في السلطات المحلية والمتمثلة في وجود أكثر من محافظ في كل محافظة ، وأكثر من مدير مديرية في كل مديرية ، بالتزامن مع حالة من الإنقسام الحاد في المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات وذلك من خلال التوافق على تعيين محافظين ومدراء مديريات والبدء بإعادة ترتيب أوضاع المجالس المحلية تمهيداً لإجراء انتخابات محلية حرة ونزيهة، وبما يؤسس لشراكة و طنية واسعة على المستويات المحلية بإعتبار ذلك هو العمق الإجتماعي لتواجد الدولة ونقطة تماس الدولة مع المواطنين

• التنام الهيئة الوطنية:

- التنام الهيئة الوطنية يتطلب التوافق حول قوامها ومهامها بما ينسجم ومخرجات مؤتمر الحوار الوطني وحول آلية اتخاذ قراراتها، وعلى أن تكون مهمتها الأولى هي مراجعة مسودة الدستور بما يحقق التوافق حول أهم قضايا الخلاف وفي مقدمتها قضية الأقاليم .
- يفضل أن تشكل الهيئة الوطنية لجنة متخصصة لموضوع الأقاليم لإعادة النظر في عدد الأقاليم ومكوناتها وحدودها على أن تقوم بذلك لجنة علمية - فنية بعد حوارات متعددة بين الاحزاب أو في سياق نقاشات تتم في الهيئة الوطنية أو مجلس الشورى.
- هناك طرح بأن قضية الأقاليم يمكن معالجتها فقط إذا جرت مفاوضات جادة بين الشمال والجنوب وكذلك داخل كل من الشمال والجنوب ، كما سيتعين إيجاد "شراكة حقيقية" جديدة فيما بين الشمال والجنوب تقوم على أساس الكرامة والمواطنة المتساوية.

التحديات أمام الشراكة الوطنية:

- قد يتم مناقشة المرحلة السياسية (تشكيل الحكومة) خارج إطار طاولة الحوار الشامل وبين الطرفين المتصارعين مع إقصاء الأطراف الأخرى.
 - كفية استيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب المجندين و أفراد مختلف الميليشيات الذين تم توظيفهم أو صدرت لهم قرارات بدمجهم في الجيش أو الأجهزة الأمنية من الطرفين والذي يمثل تحدياً كبيراً أمام حكومة الشراكة القادمة والتي ستكون متقلبة بالعجز المالي وضعف التمويل.
- وللتعامل مع هذه التحديات يتطلب التالي :
- إعادة دمج هؤلاء في المجتمع وتقديم حوافز لهم لوضع السلاح جانباً، إستيعابهم في الجيش أو الشرطة ، و تتولى اللجنة الأمنية التنفيذية مهمة دمج الميليشيات في الجيش وتحسين الإطار العام للشراكة والمشاركة البناءة والايجابية الحقيقية على أن يتم هذا الدمج وفق معايير قانون الخدمة العسكرية و التوصيات التي خرج بها فريق عمل الجيش والأمن في مؤتمر الحوار الوطني.
 - تتجلى تحديات استعادة الوظائف العامة في وجود جهاز وظيفي متضخم في مؤسسات الدولة مع تعيينات اضافية حدثت ونتيجة ازواجية الهياكل خلال 2014 و كذلك التعيينات الأخيرة في قطاع الخدمة المدنية في الأشهر الأخيرة ، كما يمثل غياب الكادر الوظيفي المؤهل وتراكم موظفي الدولة في مناطق حضرية معينة بسبب الهياكل المركزية للدولة وغياب الوصول المتكافئ للخدمات وتوزيعها؛ والفساد المتجذر في كافة مستويات الحكم؛ ومركزية صنع القرار وغياب روابط العمل الأفقية بين المؤسسات؛ و تسييس عملية التوظيف وضعف معايير الكفاءة واحتكار التعيين في مواقع رئيسية من قبل الأحزاب السياسية.
 - الحاجة لحماية مؤسسات الدولة من التدخلات السياسية، ومن أجل ضمان فاعلية هذه الحكومة الممثلة حزبياً وسياسياً وحتى لا تتجاذبها النزاعات الحزبية كما كان حادثاً مع أول حكومة في المرحلة الإنتقالية، فإنه من المستوجب حمايتها بمجموعة من السياسات العامة العابرة للحدود الحزبية إلى رحاب المصلحة الوطنية.

- الحاجة الى إجراءات تنظيمية وآليات للإشراف والرقابة على المسار السياسي تتم عبر إيجاد قدرات قضائية إضافية لملاحقة منتهكي القانون من خلال اجراءات قضائية وكبح جماح الفساد عبر مفاوضات مكافحة الفساد وكذلك تشكيل لجنة مشرفة على إعادة توزيع (الفائض) من الموظفين عبر نقلهم من مناطق بعينها إلى اخرى.
- إيجاد آليات للإشراف لتعزيز كفاءة الأداء الحكومي من خلال ايجاد هيئة للإشراف وللرقابة على الأداء وضمان تطبيق معايير التوظيف من خلال الالتزام بإجراءات الكفاءة لموظفي الخدمة العامة ولاسيما في المحافظات
- تعذر مواصلة الحوار السياسي وكأن شيئاً لم يكن ودون مراعاة المتغيرات على أرض الواقع مثال ذلك كيف يتم التعامل مع تنظيم القاعدة المسيطر على بعض المحافظات ؟.
- الوصول إلى حل للقضية الجنوبية وكيفية ضمان اشراك الحراك الجنوبي بصورة هادفة في عملية الحوار السياسي.و إيجاد كيان يتسنى له أن يمثل مصالح الجنوب في الحوار.
- استمرار العملية الانتقالية ستعتمد على تطبيق مخرجات مؤتمر الحوار الوطني مع استبعاد تقسيم الأقاليم من هذه المخرجات.

^أ من الممكن تشكيل بعض اللجان العاجلة خارج إطار طاولة الحوار المصغرة والشاملة و إن حدث ذلك فيجب أن يتم بالتشاور مع الأطراف المعنية.
^ب يرى البعض أن مبدأ الشراكة الوطنية ينبغي أن يطبق فقط على مستوى التشريعات والسياسات والوظائف الحكومية العليا وأن لا يعم على كل الوظائف الحكومية وأصاها الحلل وهجرتها الكفاءات. و أن تخضع الوظائف الاخرى الى معايير التنافس .