

# ۵

## ارزیابی عملکرد نمایندگان ویژه دبیرکل سازمان ملل متحد به عنوان میانجیان بین‌المللی در جنگ داخلی یمن (۲۰۱۱-۲۰۲۱)

احسان محمدی<sup>۱</sup>

درجه مقاله: علمی - ترویجی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۹/۰۹

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۱/۲۱

<sup>۱</sup>. دانشجوی دکتری رشته حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه تهران Ehsan.Mohamadi1366@yahoo.com

## چکیده

از سال ۲۰۱۱ و به دنبال تلاش رئیس‌جمهور یمن به منظور واگذاری ریاست جمهوری به پسرش، اعتراضات مردمی در یمن آغاز شد. جنگ داخلی یمن در سال ۲۰۱۵ با مداخله ائتلاف نظامی به رهبری عربستان شرایط وخیم‌تری پیدا کرد. از سال ۲۰۱۱، سازمان ملل متحد به منظور حل و فصل بحران یمن، مساعی جمیله و میانجی‌گری خود را به کار گرفته است و تاکنون سه نماینده ویژه از سوی دبیرکل ملل متحد جهت ماموریت میانجی‌گری در این کشور انتخاب شده‌اند.

در این پژوهش تلاش شده است با مرور بحران یمن، میزان موفقیت و نقش نمایندگان ویژه دبیرکل و عملکرد آنها در کاهش تنش‌ها مورد مذاقه قرار گیرد. سوال اصلی این پژوهش را می‌توان این‌گونه مطرح کرد که ماموریت میانجی‌گری سازمان ملل متحد در جنگ داخلی یمن چه تاثیری بر تحولات این کشور و حل بحران آن داشته است؟ فرض بر آن است که کارکرد ماموریت‌های میانجی‌گری سازمان ملل متحد در حل و فصل بحران‌های بین‌المللی متحول و به کارآمدی آن افزوده شده به طوری که در بحران یمن سهم به‌سزایی در کاهش تنش‌ها داشته است؛ هرچند هنوز راه زیادی تا استقرار یک صلح پایدار در این کشور باقی مانده است. علاوه بر آن، یافته‌ها نشان می‌دهد که جهت موفقیت یک ماموریت میانجی‌گری از سوی سازمان ملل متحد، حمایت، تعامل و همکاری قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای امری ضروری بوده و وجود اختلاف میان قدرت‌های مذکور بر عملکرد نمایندگان ویژه اثری منفی و مخرب دارد.

● واژگان کلیدی

ماموریت‌های میانجی‌گری، سازمان ملل متحد، نمایندگان ویژه دبیرکل، یمن.

حل و فصل اختلافات، از جمله موضوعات اساسی در حقوق بین‌الملل به‌شمار می‌رود. اگرچه از میان این روش‌ها، مذاکره بیشترین اهمیت را دارد اما میانجی‌گری نیز در عصر حاضر با توجه به عناصری چون انعطاف پذیری، کارآمدی و کم‌هزینه بودن، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. در این زمینه به طور برجسته می‌توان به نقش دبیرکل و سازمان ملل متحد در حل و فصل اختلافات بین‌المللی اشاره کرد. میانجی‌گری به‌عنوان یکی از روش‌های حل و فصل سیاسی اختلافات بین‌المللی که در ماده ۳۳ منشور ملل متحد به آن اشاره شده است، مبتنی بر مداخله یک طرف ثالث بی‌طرف برای حل و فصل اختلافات است. بر اساس بررسی موارد میانجی‌گری، اعتبار و قدرت میانجی‌گری نقش مهمی در موفقیت میانجی‌گری داشته است. در آغاز فعالیت سازمان ملل متحد، اغلب میانجی‌گری توسط دولت‌ها انجام می‌گرفت؛ اما با گذر زمان نقش اشخاص و چهره‌های برجسته بین‌المللی و نمایندگان ویژه دبیرکل در انجام مأموریت‌های میانجی‌گری اهمیت یافت. نقش قدرت‌های جهانی، منطقه‌ای و محلی و نقش گروه‌های جامعه مدنی مانند گروه‌های جوانان و زنان، از دیگر عوامل تاثیرگذار بر موفقیت یا عدم موفقیت یک مأموریت میانجی‌گری محسوب می‌شوند.

### اهمیت و ضرورت انتخاب موضوع

دبیرکل ملل متحد به علت موقعیت خاص خود و حضور در تمام جلسات مجمع عمومی و شورای امنیت و سایر ارکان سازمان ملل متحد، همواره می‌تواند شخصا در مواردی که از سوی شورا یا مجمع عمومی مأموریتی به او داده می‌شود که از طریق مساعی جمیله و میانجی‌گری، کشورهای درگیر بحران و نزاع را در یافتن راه‌حل‌های منصفانه یاری دهد. البته باید توجه داشت که میانجی‌گری و پادرمیانی دبیرکل در اختلافات بین دولت‌ها صرفاً یک مداخله سیاسی است؛ یعنی وی در میانجی‌گری خود به قضاوت ماهوی نمی‌پردازد، بلکه زمینه را برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات پیش آمده، مهیا می‌کند. میانجی‌گری که توسط دبیرکل سازمان ملل انجام می‌شود، ممکن است یا به ابتکار خود دبیرکل باشد و یا به درخواست طرفین اختلاف و یا از سوی مجمع عمومی و یا شورای امنیت به وی تفویض شده باشد. نقش میانجی‌گری دبیرکل ملل متحد در حل و فصل اختلافات بین‌المللی و جلوگیری از وقوع آن‌ها، از منشور ملل متحد نشات می‌گیرد. طبق ماده ۹۸ منشور، دبیرکل علاوه بر ظرفیت شرکت در تمام جلسات مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی، وظایف

دیگری که توسط این ارکان به وی واگذار شود را می‌تواند انجام دهد. این وظایف اغلب شامل کارکردهایی در زمینه حل و فصل اختلافات بین‌المللی می‌باشد. ماده ۹۹ تصریح می‌کند که دبیرکل ممکن است هر موضوعی را که به نظر وی صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره می‌اندازد به شورای امنیت ارجاع دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود منشور در ماده ۹۹ به جای استفاده از عبارات "وضعیت"<sup>۱</sup> و "اختلاف"<sup>۲</sup>، از عبارت موسع "هر موضوعی"<sup>۳</sup> استفاده نموده است. بنابراین دبیرکل ممکن است هر موضوعی را که تشخیص دهد که صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره انداخته است، به دستورکار شورای امنیت ارجاع دهد و نه فقط یک اختلافی که در جریان است. (Skjlsbaek, 1991: 102)

نقش دبیرکل به عنوان یک بازیگر برجسته صلح‌ساز با انجام اقدامات گسترده تحول یافته است. دامنه فعالیت‌های انجام شده توسط دبیرکل شامل مساعی جمیله<sup>۴</sup>، میانجی‌گری<sup>۵</sup>، تسهیل روند گفت‌وگو و حتی داوری<sup>۶</sup> است. دبیرکل ممکن است که خود به‌طور مستقیم اقدام کند یا نمایندگان و فرستاده‌های ویژه‌ای<sup>۷</sup> را برای انجام مساعی جمیله و میانجی‌گری از طرف خویش منصوب نماید. دبیرکل سازمان ملل در حل و فصل اختلافات بین‌المللی نقش حساس و دوگانه‌ای دارد. از یک سو می‌کوشد توصیه‌ها، تصمیمات و نظرات شورای امنیت و مجمع عمومی را در این زمینه تحقق بخشد و از سوی دیگر به عنوان یک شخصیت مستقل و مورد اعتماد بین‌المللی، می‌تواند به اعتبار موقعیت خویش در حل و فصل اختلافات بین‌المللی موثر باشد که این اثرگذاری نیز تا حدود زیادی به همکاری طرفین اختلاف و هم‌چنین نظرات اعضای دائمی شورای امنیت وابسته است (فریدی عراقی، ۱۳۶۹: ۷۰). به‌طور معمول دبیرکل تا جایی ادامه ماموریت میانجی‌گری را لازم می‌داند که احتمال موفقیت در آن و پیشرفت کار وجود داشته باشد. به عبارتی هرگاه به تشخیص دبیرکل، روند میانجی‌گری پیشرفت قابل ملاحظه‌ای نداشته باشد، ماموریت میانجی‌گری سازمان ملل متوقف و سایر شیوه‌های حل و فصل اختلافات بین‌المللی از جمله طرق حقوقی به طرفین اختلاف پیشنهاد می‌گردد. (International Court of Justice, 2020).

1. Situation

2. Dispute

3. Any Matter

4. Good offices

5. Mediation

6. Arbitration

7. Special Envoys of Secretary General

ماده ۱۰۱ منشور ملل متحد نقش دبیر کل در خصوص تعیین پرسنل دبیرخانه را بدین صورت تشریح نموده است:

۱- کارمندان توسط دبیر کل و بر طبق قواعدی که از طرف مجمع عمومی مقرر می‌شود، معین می‌گردند.

۲- کارمندان مناسبی به‌طور دائم به شورای اقتصادی و اجتماعی و به شورای قیومیت و عندالاقضاء به سایر ارکان ملل متحد تخصیص داده خواهند شد. این کارمندان قسمتی از دبیرخانه را تشکیل خواهند داد.

۳- در استخدام کارمندان و تعیین شرایط خدمت آنان، شاخصی که بیش از هر چیز ملحوظ خواهد شد، تامین عالی‌ترین درجه کارآیی و صلاحیت و درستی می‌باشد. به اهمیت استخدام کارمندان براساس تقسیمات جغرافیایی هرچه وسیع تر توجه لازم مبذول خواهد گردید.

با توجه به ماده فوق، نماینده ویژه دبیر کل، یک مقام ارشد سازمان ملل متحد است که توسط دبیر کل منصوب می‌شود تا به مجموعه موضوعات خاصی رسیدگی نماید. هنگامی که فرمان رسیدگی به موضوعی خاص توسط شورای امنیت صادر می‌شود، دبیر کل طی مشورت با شورای امنیت می‌تواند افرادی تحت صلاحیت را به عنوان نماینده ویژه خود و یا به عنوان رئیس یک مأموریت شورای امنیت تعیین کند. در حوزه میدانی نمایندگان ویژه دبیر کل و همکاران‌شان تلاش می‌نمایند از طریق دیدارها و تبادل پیام‌های سیاسی با شرکای منطقه‌ای و بین‌المللی، یک محیط سیاسی حمایتی بوجود آورند. بحران یمن شرایطی را ایجاد کرد که در آن سازمان ملل متحد به عنوان نهاد اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نقش خود را ایفا نموده و از طرق مختلف به حل و فصل اختلافات آن کمک نماید. بنابراین، بررسی عملکرد آن سازمان بین‌المللی در بحران یمن می‌تواند بیان‌گر نقش اصلی ایفا شده و میزان موفقیت و کارآیی آن در بحران مذکور باشد.

### روش تحقیق

سازمان ملل متحد به ویژه در سال‌های اخیر تلاش قابل ملاحظه‌ای برای حل و فصل اختلافات در محل‌های مناقشه داشته است. یکی از موارد این تلاش‌ها میانجی‌گری بین طرفین مناقشه از طریق تعیین میانجی بوده است. بررسی عملکرد این مأموریت‌های میانجی‌گری را بی تردید می‌توان با مشاهده وضعیت اختلاف و میزان توانمندی‌ها، فرصت‌ها و چالش‌های پیش روی مأموریت‌های

میانجی‌گری به صورت کیفی ارزیابی نمود. مطالعه این مسأله نیازمند توصیف شرایطی است که اختلاف در بستر آن رخ داده و توسعه یافته است. نمونه یمن به عنوان موردی که در اثر شرایط بیرونی، اختلاف هم‌چنان بین طرفین ادامه دارد، نمونه مناسبی برای بررسی میزان کارآمدی و نحوه عملکرد میانجی‌گری‌های ملل متحد است. به این ترتیب، روش تحلیلی-توصیفی کیفی و روش کتابخانه‌ای، روش تحقیق مورد استفاده در این مطالعه خواهد بود.

### اختلافات سیاسی داخلی یمن

اتحادی که در سال ۱۹۹۰ در یمن رخ داد اگرچه کشور واحدی به نام یمن ایجاد کرد اما در بسترهای سیاسی-اجتماعی کشور یمن، مشکلات حل نشده و دوپارگی ناشی از آن حفظ شده بود. در شمال یمن به دلیل حفظ جامعه قبیله‌ای و ساختار آن و رعایت آداب و سنن مذهبی، فرهنگ اسلامی حاکم است؛ اما اهالی بخش جنوبی با تاثیرپذیری از فرهنگ هندی، انگلیسی و روسی در راستای فرهنگ غرب حرکت کرده و در زمان حکومت حاکمان مارکسیست در یمن جنوبی که سعی بر نابودی قبایل و آداب و سنن قبیله‌ای داشتند، این روند شدت بیشتری داشته است. جامعه مسلمانان یمن اغلب از دو مذهب زیدی و شافعی تشکیل شده‌اند. پیروان زیدیه اکثراً در شمال یمن سکونت دارند و اهل سنت که بیشتر شافعی هستند، ساکن مناطق جنوبی می‌باشند. این دوپارگی مذهبی نیز به نوبه خود بر ایجاد اختلافات سیاسی تاثیرگذار بوده است. در یمن گروه‌های مختلف سیاسی نمی‌توانستند در قدرت مشارکت داشته باشند؛ این درحالی است که در این کشور حدود بیست حزب فعالیت می‌کنند اما خیلی از آنها از جمله حوثی‌ها برای مشارکت فعال در قدرت با مشکلات زیادی مواجه بودند. حکومت طولانی و مستمر علی عبدالله صالح که مانع چرخش نخبگان سیاسی شده بود، از مهمترین عوامل ایجاد اختلافات سیاسی محسوب می‌شود. (Laub, 2015: 1/7-2/7).

رئیس‌جمهور سابق یمن علی عبدالله صالح که قدرت را بیش از سی سال (ده سال به عنوان رئیس‌جمهور یمن شمالی) در اختیار داشت، توانسته بود قدرت را از طریق خریدن صاحبان قدرت و ایجاد شکاف‌های سیاسی و قومیتی، حفظ نماید. این نوع استراتژی موجب ثبات در کوتاه مدت شده اما به جای مشروعیت، دولت را بیشتر بر مبنای اطاعت حفظ نموده بود. اقدامات رژیم صالح جهت جذب حمایت همسایه خود عربستان سعودی و همکاری امنیتی نزدیک با ایالات متحده، پیش از آغاز جریان بهار عربی آشکار شده بود. صالح در پی تحکیم قدرت خود و دور نگه داشتن رقبا از رسیدن به رهبری و منابع کشور بود و قصد داشت ریاست جمهوری را به پسرش احمدعلی واگذار نماید. به‌دنبال این

اقدامات، رژیم، حسن نیت حامیان خود مانند خانواده قدرتمند "الاحمر" که شبکه گسترده‌ای از تجارت را تحت کنترل داشته و جزو قبایل اصلی یمن می باشد را از دست داد. بنابراین در ژانویه ۲۰۱۱، صدها جوانی که تظاهرات علیه رژیم را در شهر های تعز و صنعا آغاز کرده بودند، ناگهان هزاران نفر از متحدان سابق رژیم صالح و اعضای اوپوزیسیون رسمی یمن را در کنار خود دیدند (Bakri & Goodman, 2011: 3). تظاهر کنندگان ابتدا در برابر طرح‌های دولتی به تغییر قانون اساسی یمن، بیکاری، شرایط اقتصادی و فساد اعتراض کردند، اما خواسته‌های آنان بلافاصله شامل درخواست برای استعفای علی عبدالله صالح شد. در ۲۷ ژانویه ۲۰۱۱ تظاهرات بزرگی متشکل از بیش از ۱۶۰۰۰ معترض در صنعا برگزار شد. پس از آن که در ۱۸ مارس ۲۰۱۱ تک‌تیراندازان حکومتی بیش از پنجاه معترض مسالمت‌آمیز را کشته و قریب به دویست نفر را زخمی کردند، بر تعداد مخالفان حکومت صالح به شدت افزوده شد (Blomfield, 2011: 2). با توقف پشتیبانی داخلی از رژیم صالح و از دست رفتن حمایت جامعه بین‌المللی، شورای همکاری خلیج فارس به‌همراه مشارکت قوی ایالات متحده و دیگر قدرت‌های غربی، یک طرح انتقالی تحت عنوان "ابتکار عمل شورای همکاری خلیج فارس"<sup>۱</sup> را تدوین نموده و در اواسط سال ۲۰۱۱ آن را به رئیس جمهور صالح و حزب کنگره مردمی یمن ارائه دادند.

### ورود شورای همکاری خلیج فارس به رهبری عربستان در جنگ داخلی یمن

طبق طرح ابتکار عمل شورای همکاری خلیج فارس، در صورت کناره‌گیری صالح از قدرت، رئیس جمهور و همکارانش مصونیت پیدا می کردند. این امر مستلزم تشکیل دولت موقت، انتقال قدرت به معاون رئیس جمهور، سازماندهی انتخابات ریاست جمهوری ظرف مدت دو ماه، و تشکیل کمیته‌ای جهت تدوین پیش نویس قانون اساسی جدید که از طریق یک همه پرسی ملی به تصویب برسد، بود. با این وجود رئیس جمهور صالح حاضر به قبول ابتکار شورای همکاری خلیج فارس نبود و علی‌رغم مجروح شدن در حمله به مقر ریاست جمهوری در ژوئن ۲۰۱۱ و علی‌رغم قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل (UNSCR 2014, 2011) به منظور خروج وی، همچنان در قدرت باقی ماند. او سرانجام در نوامبر ۲۰۱۱، زمانی که دریافت ادامه کارش غیر قابل تحمل بوده و هم‌چنین ایالات متحده و اتحادیه اروپا تهدید کردند که اگر از کناره‌گیری خودداری کند، دارایی‌های وی را مسدود یا مصادره می‌کنند، با ابتکار شورای همکاری خلیج فارس موافقت کرد. پس از کناره‌گیری صالح، انتقال قدرت

<sup>1</sup>. the GCC Initiative

براساس ابتکار شورای همکاری خلیج فارس به سرعت پیش رفت. اختیارات ریاست جمهوری به "منصور هادی" معاون رئیس‌جمهور منتقل شد که در فوریه ۲۰۱۲ رسماً به عنوان رئیس‌جمهور انتخاب شد. پارلمان موقت در همان ماه با جنجالی فراوان به رئیس‌جمهور سابق و ۵۰۰ نفر از همکارانش مصونیت اعطا کرد. مقدمات برای گفت‌وگوهای ملی به سرعت در حال انجام بود. در حالی که طرح انتقالی شامل فرآیند تدوین قانون اساسی و انتخابات آزاد ریاست جمهوری می‌شد، بسیاری از ذی‌نفعان یمنی و بین‌المللی، کنفرانس گفتگوی ملی (NDC)<sup>۱</sup> را به عنوان ابزاری برای اعاده اعتماد دولت، پیشنهاد ساختاری جدید برای دولت و حل چند موضوع مهم دیگر تلقی می‌کردند. این مسائل قرار بود در جلسه عمومی و از طریق ۹ گروه کاری شامل: درگیری‌های جنوب و شمال، عدالت انتقالی، دولت‌سازی، حکمرانی مطلوب، مسائل نظامی-امنیتی، توسعه اقتصادی-اجتماعی، حقوق-آزادی‌ها و نهادهای ویژه حل‌وفصل شود (Barazanji, 2014).

می‌توان گفت شورای همکاری خلیج فارس بر درگیری بین‌نخبگان در صنعا متمرکز و از درگیری‌های حاشیه کشور غافل شد. ابتکار شورای همکاری خلیج فارس صرفاً استیضاح رئیس‌جمهور عبدالله صالح را در ازای مصونیت وی و تقسیم قدرت بین دولت و احزاب مخالف فراهم کرد. در آن زمان، احزاب مخالف به شکل اتحادی به ریاست حزب اصلاح درآمدند. گروه دوم عمدتاً از گروه‌های نزدیک به رژیم، از جمله اخوان المسلمین یمن، سلفی‌ها، قبایل شمالی یمن و تجار محافظه‌کار تشکیل شد. در نوامبر ۲۰۱۱ دولت و احزاب مخالف، توافق‌نامه و سازوکار اجرای یک فرآیند انتقال دو ساله را امضا کردند. (Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process in Yemen) بر اساس این توافق، منصور هادی به عنوان کاندیدای اجماع برای رئیس‌جمهور موقت معرفی و دولت وحدت تشکیل شد، سازوکار اجرای توافق‌نامه هم‌چنین شامل اقدامات عدالت انتقالی، اصلاحات در بخش امنیت و گفت‌وگوی ملی با هدف تصمیم‌گیری در مورد ساختار دولت و آرام‌سازی درگیری‌های داخلی بود. اگرچه نخبگان یمنی موافقت خود را با رعایت قواعد مندرج در ابتکار شورای همکاری خلیج فارس اعلام کردند، اما در طی اجرای آن، هر جناح منافع خود را دنبال می‌کرد و از طریق شبکه‌های خود در ارتش، احزاب سیاسی، قبایل و رسانه‌ها در پی تحکیم و گسترش موقعیت خود بود. این واقعیت که هیچ‌یک از گروه‌ها واقعاً علاقه به تقسیم قدرت نداشتند یکی از دلایل اصلی شکست توافق بود. در نتیجه، ادعای قدرت دولت هادی در سراسر کشور به چالش کشیده شده و نیروهای دولتی و مسلح متفرق شدند. در حقیقت، شورای همکاری خلیج فارس اولین بازیگر خارجی

<sup>۱</sup>. National Dialogue Conference

بود که در سال ۲۰۱۱ به منظور حل و فصل جنگ داخلی یمن وارد عمل شد. عربستان سعودی که خاندان سلطنتی آن رابطه دوسویه‌ای با صالح داشتند، نگران تشدید خشونت بین حاکمان همسایه خود بود. عربستان که خود را میانجی فرض کرده بود چندین بار پیشنهاد میزبانی مذاکرات را مطرح نمود. با این حال عربستان اقدامات خود در یمن را به چارچوب چندجانبه ارائه شده توسط ابتکار شورای همکاری خلیج فارس محدود نکرد، بلکه سعی کرد بر سیاست‌های یمن به ویژه در مورد تقابل با اخوان المسلمین و ایران به طور یک جانبه تأثیر بگذارد. مداخلات نظامی این کشور - که هم‌چنان دارای مشکل مشروعیت است و ریاض صرفاً به درخواست کمک هادی در ۲۳ مارس ۲۰۱۵ اشاره دارد- از جمله تلاش‌های عربستان در این چارچوب می باشد. منصور هادی پس از فرار به جنوب، از شورای همکاری خلیج فارس درخواست کرد که از ابزارهای نظامی علیه حوثی‌ها استفاده کند. عربستان مدعی شد هدف احیای مجدد رئیس جمهور هادی و ادامه روند سیاسی به رهبری سازمان ملل را دنبال می‌کند. با اعلام این هدف، عربستان تلاش نمود از حمایت جامعه جهانی برخوردار شود. اگرچه در حقیقت خاندان سلطنتی عربستان بیشتر به دنبال جلوگیری از نفوذ ایران در منطقه و پیگیری منافع خود بودند و هستند. ائتلاف نظامی به رهبری عربستان متشکل از کشورهای عربی سنی که بسیاری از آنها فقط به صورت نمادین عضو هستند، از مارس ۲۰۱۵ عملیات‌های خود در یمن را آغاز نمود. اعضای ائتلاف بیشتر از هر چیز دیگری به دنبال ارتقای روابط خود با عربستان هستند. بنابراین، هدف اصلی ائتلاف ارائه چارچوبی چندجانبه برای مداخله و تقویت موقعیت عربستان سعودی در برابر ایران است. (Stavridis, 2015) اولویت اصلی عربستان در یمن شکست حوثی‌ها و به قدرت رساندن مجدد منصور هادی بود. عربستانی‌ها ادعا می‌کنند که حوثی‌ها از ایران تسلیحات دریافت می‌کنند. از این رو، تلاش می‌کنند از طریق حملات هوایی و محاصره دریا، زمین و هوا بر حوثی‌ها فشار وارد نموده و مانع دریافت سلاح شوند. در حالی که کارشناسان سازمان ملل محاصره را اقدامی عامدانه برای ایجاد گرسنگی به عنوان ابزاری برای جنگ می‌دانند. این محاصره به طور قابل توجهی منجر به بحران انسانی چشمگیر شده است، زیرا ائتلاف، واردات مواد غذایی و توزیع کمک‌های بشردوستانه را نیز به شدت محدود کرده است (UNSC Report, 2018: 53). عربستان سعودی انتظار داشت به سرعت به اهداف جنگی خود برسد اما با گذشت چندین سال، هیچ یک از آن‌ها محقق نشده است.

## ایجاد ماموریت میانجی‌گری سازمان ملل متحد

با شدت گرفتن وخامت اوضاع جنگ داخلی در یمن، شورای امنیت سازمان ملل متحد در ۲۱ اکتبر سال ۲۰۱۱ اقدام به صدور "قطعنامه ۲۰۱۴" نموده و از دبیرکل می‌خواهد تا با تعیین نماینده ویژه، نسبت به حل‌وفصل بحران یمن اقدامات و تلاش‌های میانجی‌گرانه خود را به کارگیرد. در قطعنامه‌های بعدی صادره توسط شورای امنیت، این شورا خواستار تداوم و تقویت نقش میانجی‌گرانه سازمان ملل متحد در بحران یمن می‌شود. "جمال بن عمر" مراکشی اولین نماینده ویژه‌ای است که در آوریل ۲۰۱۱ از طرف بانکی‌مون دبیرکل وقت سازمان ملل جهت انجام ماموریت میانجی‌گری در یمن منصوب می‌شود.

### مساعی‌جمیله دبیرکل ملل متحد و تشکیل دفتر ویژه فرستاده ملل متحد در خصوص یمن

از زمان آغاز قیام در یمن در اوایل سال ۲۰۱۱، دبیرکل سازمان ملل متحد از مساعی‌جمیله خود برای ارتقا صلح و ثبات از طریق گفت‌وگو و مذاکره استفاده کرده است. در آوریل سال ۲۰۱۱ دبیرکل سازمان ملل نماینده ویژه خود برای یمن را بدون حکمی از شورای امنیت یا مجمع عمومی تعیین نمود تا با مساعی‌جمیله خود اقدامات شورای همکاری خلیج فارس را حمایت نماید. شورای امنیت در قطعنامه‌های ۲۰۱۴، ۲۰۵۱، ۲۱۴۰، ۲۲۰۱، ۲۲۰۴ و ۲۲۱۶ از دبیرکل خواسته مساعی‌جمیله خود را تقویت نموده و ادامه دهد. قطعنامه ۲۲۱۶ از دبیرکل خواست نقش نماینده ویژه را تقویت نماید. بر این اساس، نماینده ویژه دبیرکل موظف بود به طرف‌های درگیر، در بازگشت به روند صلح آمیز انتقال سیاسی بر اساس ابتکار شورای همکاری خلیج فارس، نتایج گفت‌وگوی ملی و قطعنامه‌های مربوط به شورای امنیت کمک کند. برای اطمینان از اجرای کامل و موثر قطعنامه‌های مذکور، دبیرکل طبق هماهنگی‌های به‌عمل آمده با رئیس دوره‌ای شورای امنیت، در ژوئن ۲۰۱۲ "دفتر نماینده ویژه دبیرکل در یمن" را تأسیس نمود. مطابق با درخواست طرف‌های یمنی، این دفتر از طریق ادامه اقدامات میانجی‌گری سیاسی و تلاش‌های تسهیل‌کننده خود و با ارتقاء مشارکت فراگیر همه حوزه‌های انتخاباتی از جمله گروه‌های حاشیه‌ای و گروه‌هایی که پیش از آن نادیده گرفته شده بودند مانند جنبش‌های جوانان، گروه‌های زنان، جنبش الحراک و حوثی‌ها، از اجرای طرح شورای همکاری خلیج فارس پشتیبانی کرد. با حمایت و کمک دفتر سازمان ملل و پس از شش ماه آماده‌سازی و ده ماه مشورت، در ۲۵ ژانویه ۲۰۱۴، ۵۶۵ نماینده از همه حوزه‌های انتخاباتی کنفرانس گفت‌وگوی ملی، با اجماع گزارش‌نهایی را تصویب کردند که طرحی را برای ایجاد یک دولت جدید فدرال ارائه می‌کرد

که با تعهد به دموکراسی، حکمرانی مطلوب، حاکمیت قانون، آشتی ملی و احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی همه مردم یمن پشتیبانی می‌شود ( Report of the Secretary-General, Seventieth session, 2015: p.2). پس از کنفرانس، از طریق ایجاد کمیته تدوین قانون اساسی، انتقال سیاسی یک مرحله جلوتر رفت. این نهاد که وظیفه تهیه پیش نویس قانون اساسی جدید را بر اساس گزارش نهایی کنفرانس بر عهده داشت، با حمایت کارشناسان قانون اساسی سازمان ملل متحد، پیش نویس اولیه را نهایی کرد.

### نمایندگان ویژه دبیر کل و تلاش‌های میانجی‌گرانه آنها از ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱

با تشدید وخامت اوضاع در جنگ داخلی یمن، سازمان ملل متحد از سال ۲۰۱۱ با تعیین نمایندگان ویژه از سوی دبیر کل، ماموریت میانجی‌گری خود در یمن را آغاز نمود. از سال ۲۰۱۱ تاکنون سه نماینده ویژه از سوی دبیر کل تعیین شده است که در ادامه اقدامات و عملکرد آن‌ها تا اوایل سال ۲۰۲۱ میلادی مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

#### الف) جمال بن عمر<sup>۱</sup>

بانکی‌مون دبیر کل سازمان ملل متحد، "جمال بن عمر" مراکشی را به عنوان نماینده ویژه خود در آوریل ۲۰۱۱ به یمن اعزام کرد. ورود او تقریباً یک ماه پس از آنچه امروز به عنوان "روز خشم" شناخته می‌شود، انجام شد؛ زمانی که نیروهای امنیتی به یک تظاهرات مسالمت‌آمیز آتش گشودند، که منجر به کشته شدن حدود ۴۶ نفر شد. به دنبال پیوستن "علی محسن الاحمر"، معاون رئیس جمهور وقت علی عبدالله صالح، به معترضین ضد دولتی، کشور به سمت هرج و مرج پیش رفت. اندکی پس از انتصاب، بن عمر به درخواست دبیر کل بانکی‌مون به یمن سفر کرد تا از جزئیات موضوع با خبر شده و به‌طور غیررسمی بررسی کند که آیا ممکن است مساعی جمیله دبیر کل در راستای منشور ملل متحد مفید واقع شود. در آن زمان هنوز از سوی شورای امنیت و یا مجمع عمومی دستورالعملی برای میانجی‌گری در یمن صادر نشده بود؛ بنابراین طرح ابتکار شورای همکاری خلیج فارس و توافق‌نامه سازوکار اجرای فرآیند انتقال سیاسی در یمن مطابق با آن را می‌توان به‌عنوان چارچوب میانجی‌گری سازمان ملل متحد دانست. بن عمر به سرعت به‌عنوان میانجی اصلی وارد مذاکرات شده و مورد حمایت سفارت‌های کشورهای خلیج فارس، آمریکا و اروپا قرار گرفت. طرح کلی توافق‌نامه خلیج فارس یعنی

<sup>1</sup>. Jamal Benomar

کنار رفتن صالح و تشکیل دولت وحدت، قبلاً توسط شورای همکاری خلیج فارس و احزاب یمنی بیان شده بود. اما بن عمر بر سازوکار اجرای آن با طرف‌های مذاکره کار کرد و بنابراین به‌طور قابل‌توجهی به توافق‌نامه کمک کرد (Zyck, 2014: 5). نقش بن عمر در ارتباط با امر انتقال سیاسی در یمن به سه بخش تقسیم می‌شد: ۱- ایجاد فضای گفت‌وگو و طرح برنامه انتقال؛ ۲- ایجاد آمادگی برای برگزاری کنفرانس گفت‌وگوی ملی؛ و ۳- هدایت کنفرانس گفت‌وگوی ملی. بن عمر نه تنها با رهبران یمنی و دیپلمات‌های خارجی ملاقات کرد بلکه با یمنی‌های حاضر در تظاهرات در میداين اطراف صنعا نیز گفت‌وگو نمود. او با صبر و حوصله زیاد، اجازه می‌داد معترضان یمنی اعتراضات و ناراحتی‌های خود را با جزئیات برای او تعریف نمایند. این "مداخله نرم" که بن عمر آن را ایجاد کرد به چند دلیل اهمیت داشت: اول آن که این امر نشان دهنده استفاده و تفسیر آزادانه نقش سازمان ملل در میانجی‌گری بوده و در ساختاری که تلاش می‌کند در چارچوب صلاحیت خود عمل نموده و موجب خشم اعضای دائم شورای امنیت نشود، اقدام خلاقانه‌ای بود. ثانياً، در ارتباط با پدیده بهار عربی، اقدامات اولیه بن عمر بی‌نظیر بود؛ زیرا سازمان ملل متحد بسیار کندتر و با احتیاط بیشتری درگیر قیام‌های مصر و سوریه شد، در حالی که اوضاع در این کشورها رو به وخامت بود. ثالثاً از نگاه یمنی‌ها، ورود اولیه سازمان ملل متحد، فضای حیاتی برای گفت‌وگو را ایجاد کرد. بن عمر برای اولین بار از زمان آغاز قیام، همه احزاب سیاسی مهم یمن را گرد هم آورد. با انجام این کار، او کمک کرد تا کانال‌های گفت‌وگو ایجاد شود و برنامه ریزی ملموسی در مورد چگونگی حرکت یمن به جلو و جلوگیری از هرج‌ومرج و درگیری جناحی پس از کناره‌گیری صالح، صورت گیرد. سرانجام بدون دخالت مستقیم شورای امنیت، بن عمر توانست بر استقلال خود و سازمان ملل در میان رهبران یمن و مردم یمن تأکید کند. چرا که بازدهی‌های اولیه وی از یمن بدون آگاهی شورای امنیت انجام می‌شد. با این حال، کشورهای عضو شورای امنیت خیلی زود از مأموریت وی در یمن باخبر شده و خواستار برگزاری جلسه‌ای در این مورد شدند. پس از جلسه، شورای امنیت از بن عمر خواست کار خود را در یمن ادامه دهد، بنابراین وی برای تلاش‌های بعدی خود موفق شد از شورا نوعی تأیید نرم اخذ نماید. در عین حال که بن عمر و همکارانش نقشی حیاتی ایفا می‌کردند اما در طرح ابتکار شورای همکاری خلیج فارس به‌طور مستقیم دخالت نداشتند؛ چرا که بن عمر به کرات و به‌طور علنی با مصونیت گسترده‌ای که طبق این طرح به صالح و همکارانش تعلق می‌گرفت، انتقاد کرده بود. از این‌رو، سازمان ملل در تصمیم صالح برای امضای طرح شورای همکاری خلیج فارس نقشی حاشیه‌ای داشت. در عوض به نظر دیپلمات‌ها و تحلیل‌گران، فشارهای سعودی و امریکا و باقی‌مانده متحدان داخلی صالح و شاید مهم‌تر از همه

تهدیدات جدی در رابطه با وضع تحریم‌های مالی بین‌المللی، رئیس‌جمهور یمن را وادار به کناره‌گیری نمود. با این حال در ماه‌هایی که شورای همکاری خلیج فارس و دیگران مشغول کار بر روی کناره‌گیری صالح بودند، بن‌عمر و همکارانش همکاری با طرف‌های یمنی در رابطه با طراحی "مکانیزم اجرا"<sup>۱</sup> را ادامه دادند. مکانیزم اجرا بر سه رکن استوار بود: عدالت انتقالی، اصلاحات در بخش امنیت و گفت‌وگوی ملی برای تعیین ساختار آینده دولت و حل و فصل درگیری‌ها با حوثی‌ها و جنبش جنوب (Asseburg, Lacher and Transfeld, 2018: 51).

تقسیم قدرت و گفت‌وگوی ملی قبلاً در حل درگیری‌های قبلی در یمن مورد استفاده یا مورد توجه قرار گرفته بود.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، رویکرد سازمان ملل بر اساس اصولی بنا شده بود که قبلاً در یمن مورد استفاده قرار گرفته بود. این روند شامل عناصر موافق رژیم و ضد رژیم بود که هر دو گروه از بن‌عمر دعوت کردند تا در مباحث خودشان میانجیگری کند. با توجه به اینکه یمن دارای سابقه‌ای از توافق‌نامه‌های صلح مبهم است که به راحتی فروپاشیده<sup>۳</sup>، بن‌عمر چندین ماه صرف کرد تا ذی‌نفعان اصلی یمنی را در خصوص نیاز به یک توافق ساختاری متقاعد نماید. هم‌زمان با آغاز مذاکرات طرح انتقالی، بن‌عمر خاطرنشان کرد که طرف‌های حامی رژیم و ضد رژیم پیشنهادهای جداگانه‌ای ارائه می‌دهند که کاملاً متناقض بوده و زمینه‌های مشخصی برای سازش نشان نمی‌دهند. با ایجاد بن‌بست در مذاکرات، دو طرف از بن‌عمر خواستند تا یک پیشنهاد جایگزین ارائه دهد. با در نظر گرفتن چنین اتفاقی، نماینده ویژه و همکارانش از جولای ۲۰۱۱ کار بر روی طرح انتقالی را آغاز نمودند. بن‌عمر در این طرح اصرار داشت برای نشان دادن پایبندی عمومی به قانون اساسی موجود در یمن و از آن مهم‌تر جهت در نظر گرفتن نقش مشخصی برای کنگره مردمی یمن<sup>۴</sup>، انتقال سیاسی به طور جامع و فراگیر انجام شده و همه گروه‌ها به‌ویژه زنان و جوانان در آن مشارکت داشته باشند. این موضوع به اطمینان خاطر کنگره مردمی مبنی بر اینکه از قدرت سلب نخواهند شد کمک کرده و بدین ترتیب شخصیت‌های اصلی کنگره نیز متقاعد شدند که صالح را کنار بگذارند. در حالی که نماینده ویژه قادر بود بی‌طرفی خود را در طرح انتقالی یمن حفظ کند، اما مجبور شد با فشار تعدادی از کشورهای عضو سازمان ملل متحد مقابله کند. در بعضی مواقع، این موارد سودمند و نسبتاً رضایت‌بخش بودند.

1. Implementation Mechanism

۲. در جنگ‌های داخلی سال‌های ۱۹۶۲ و ۲۰۰۹

۳. به عنوان مثال قرارداد اتحاد سال ۱۹۹۰ میان شمال و جنوب یمن یا تعداد زیادی از قراردادهای آتش بس میان حوثی‌ها و نظامیان حکومتی

4. General People Congress

به‌عنوان مثال در اکتبر ۲۰۱۱، بن‌عمر و دولت انگلیس از شورای امنیت سازمان ملل خواستند قطعنامه‌ای جهت حل و فصل بحران یمن از طریق مذاکره صادر نماید. علی‌رغم انتظار مقاومت از سوی شورا، شورای امنیت در نهایت موافقت نموده و قطعنامه ۲۰۱۴ را با اجماع صادر کرد. توافق بین‌المللی پشت این قطعنامه، مشروعیت بن‌عمر را تقویت کرده و علاوه بر آن به رئیس‌جمهور صالح نشان داد که جامعه جهانی در خصوص ابتکار شورای همکاری خلیج فارس متحد است. با این حال پس از آن، نماینده ویژه با چالش‌ها و فشارهای دیپلماتیک بیشتری مواجه شد. به‌عنوان مثال، در یک مرحله، بن‌عمر به صالح گفت که قصد دارد در جلسه آینده شورای امنیت درباره وضعیت بسیار منفی یمن گزارشی ارائه نماید. صالح از وی خواست تا ارائه گزارش خود در شورا را به تأخیر بیندازد تا بتواند شرایط را بهبود بخشیده و پیشرفت ملموسی داشته باشد. درحالی که گفته می‌شود دو عضو دائمی شورا مخالف تعویق ارائه گزارش بودند، بن‌عمر توانست موافقت رئیس وقت شورا را جلب نموده تا جلسه توجیهی خود را به تعویق بیندازد. در موردی دیگر زمانی که بن‌عمر پس از ملاقات با برخی چهره‌های مهم یمنی، از رفتن به سفارت یک کشور خاص غربی استنکاف کرد، مورد سرزنش و انتقاد شدیدی قرار گرفت. او احساس کرد اگر بعد از دفتر ریاست جمهوری مستقیماً به آن سفارت‌خانه برود، وجهه مناسبی نداشته و بی‌طرفی او خدشه‌دار می‌شود. به همین صورت زمانی که او و همکارانش مشغول کار بر روی مکانیزم اجرای انتقال یمن بودند، از به اشتراک گذاشتن نسخه‌هایی از آن با دیپلمات‌های خارجی، از جمله دیپلمات‌های پنج کشور عضو دائم شورای امنیت، خودداری کردند. آن‌طور که بن‌عمر عنوان کرده است اعضای دائم شورای امنیت و عربستان فقط زمانی به سازوکار اجرا دست یافتند که آن نهایی شده بود. این گونه اقداماتی که ذکر شد موجب انتقاد برخی دولت‌ها از بن‌عمر شد. با این حال باتوجه به تجربه زیاد و سن و سال بالای بن‌عمر، وی از این حواشی خیلی در معرض آسیب قرار نگرفت (Zyck, 2014: 6).

هم‌زمان با پیشرفت مکانیزم اجرا، سازمان ملل از کارهای مقدماتی پیرامون کنفرانس گفت‌وگوی ملی حمایت کرد. از جمله، بن‌عمر و تیم او از آوریل تا اگوست ۲۰۱۲ با دفتر رئیس‌جمهور صالح و سایر ذی‌نفعان یمنی جهت ایجاد اعتماد و اطمینان از شرکت همه جناح‌های اصلی یمن در کنفرانس گفت‌وگوی ملی، کار و مذاکره کردند. در این مرحله در وهله اول، سازمان ملل موضوعاتی هم‌چون بازسازی ارتش یمن، اعتماد سازی با جنبش جنوبی، و تشکیل یک کمیته فنی رسمی جهت ترسیم یک دوره برای برگزاری کنفرانس گفت‌وگوی ملی را از لحاظ فنی مورد حمایت قرار داد. در حالی که دفتر سازمان ملل از موضوعات مختلفی پشتیبانی کرده و رهبران یمنی را جهت ایجاد پیشرفت هرچه

سریع تر در فرآیند اعتمادسازی با جنوب و سایرین ترغیب می کرد، بن عمر و همکارانش در حال تلاش جهت ارتقای نقش گروه هایی مانند زنان و جوانان و چهره های شاخص جامعه مدنی در کمیته فنی بودند. در نهایت کمیته فنی که از سپتامبر ۲۰۱۲ تا مارس ۲۰۱۳ فعالیت می کرد، شامل ۲۵ نفر از بزرگترین احزاب سیاسی یمن بود (Murray, 2013). این کمیته به موضوعات متنوعی از جمله موضوعات بنیادین مانند تعداد شرکت کنندگان در کنفرانس گفت و گوی ملی، سهم صندلی های اختصاص یافته برای هر جناح یا حزب، مشارکت زنان و جوانان و دستور کار کنفرانس پرداخت. بن عمر و همکارانش طبق تجربه ای که از فرآیندهای انتقال سیاسی در کشورهای دیگر داشتند، نکات فنی زیادی به این مباحث اضافه نمودند. علاوه بر آن، آن ها با حضور خود در کمیته فنی به برطرف شدن بن بست های مذاکرات کمک شایانی کردند. در هنگام بروز بن بست مثلا در مورد تعداد صندلی های هر گروه، نماینده ویژه سعی می کرد راه حل میانه ای که برای هر طرف قابل تحمل باشد ارائه دهد. هم چنین بن عمر از جلسات ارائه گزارش خود در شورای امنیت جهت دست یابی احزاب به یک مصالحه بهره برده و به اعضای کمیته فنی که از مقامات ارشد احزاب سیاسی بودند اعلام می کرد که برای ارائه گزارش پیشرفت مذاکرات به شورای امنیت، به تصمیمات و اقدامات محسوس آنها نیاز دارد. محبوبیت بن عمر در یمن و احترامی که جناح های کلیدی این کشور برای او قائل بود، این نوع میانجی گری ها را تقویت کرد. محبوبیت بن عمر تا حدی از این برداشت ناشی می شد که ورود وی به یمن نشان گر درجه جدیدی از احترام بین المللی به این کشور است؛ هر چند که اغلب تلاش های او تحت تأثیر دست کاری قدرت های منطقه ای یا غربی قرار گرفته است. علاوه بر این، بسیاری از یمنی ها وجود یک میانجی اسمی مسلمان را بسیار مناسب می دانند و بن عمر مراکشی، از طرف یمنی ها به نشانه قربانت مذهبی، به عنوان برادر بن عمر شناخته می شد. به علاوه بسیاری از طرف های یمنی بر این عقیده بودند که عرب بودن بن عمر موجب صبوری بیشتر او می شود. چنین خصوصیات شخصی، او را نزد رسانه های یمنی مورد احترام قرار داده و معمولاً با احترامی غیر معمول با او رفتار می کردند. هم چنین محبوبیت بن عمر موجب اطمینان وی از جامعیت کنفرانس گفت و گوی ملی شده بود. بن عمر شخصا موضوع مشارکت تعداد زیادی از زنان و جوانان در گفت و گوهای ملی را به عنوان هدفی مشترک با چند سازمان بین المللی و چند سفارت خانه خارجی پیگیری می نمود. در نهایت از میان ۵۶۵ عضو شرکت کننده در کنفرانس گفت و گوی ملی یمن، ۳۰ درصد را زنان و ۲۰ درصد را جوانان که اکثر آنها وابسته به احزاب خاص بودند، تشکیل دادند (Gaston, 2014: 8). بن عمر برای غلبه بر مخالفت های برخی ذی نفعان یمنی در رابطه با حضور زنان، به هنجارها و موازین سازمان ملل استناد کرده و متذکر

می‌شد اگر تعداد قابل توجهی از زنان در گفت‌وگوها مشارکت نداشته باشند، کنفرانس گفت‌وگوی ملی نمی‌تواند مورد حمایت بین‌المللی قرار گیرد. بن‌عمر با این کار به همه فهماند که اگرچه در مأموریت خود بی طرف است اما لزوماً بی طرفی به معنای خنثی بودن و قربانی کردن حقوق زنان و درکل، حقوق بشر نیست. نماینده ویژه همچنین بر شمول جنبش جنوب و شرکت‌کنندگان جنوبی تأکید داشت، زیرا معتقد بود جدایی جنوب از فرآیند گفت‌وگوها تهدیدی ملموس برای آینده یمن به حساب می‌آید. سرانجام نیمی از صندلی‌های کنفرانس به یمنی‌هایی اختصاص یافت که اصالتاً جنوبی بودند، حتی اگر بیشتر عمرشان را در شمال یمن گذرانده بودند و ارتباطی به جنبش الحراک نداشتند (Root & Salisbury, 2014). حدود هشتاد صندلی دیگر نیز به نمایندگان رسمی جنبش جنوبی اختصاص یافت. با این حال، اعضای الحراک که با شرکت در کنفرانس موافقت کردند فقط یک عنصر را در جنبش جنوب نمایندگی می‌کردند و به عنوان نماینده جنوب به عنوان یک کل مشاهده نمی‌شدند. البته برخی از تحلیل‌گران اعتقاد دارند که بن‌عمر نتوانست موجبات مشارکت گسترده‌تر جنبش الحراک را فراهم نماید. در حقیقت، گرایش‌های تجزیه‌طلبانه جنبش الحراک به‌ویژه پس از تیراندازی نیروهای امنیتی به معترضان، چنان افزایش یافته بود که برخی از احزاب جنوبی در اساس مخالف حضور در کنفرانس بوده و آن را فرآیندی تحت هدایت شمال کشور در نظر می‌گرفتند. افزون بر آن، علی‌رغم درخواست‌های مکرر بن‌عمر از منصور هادی جهت انجام اقدامات اعتمادساز نسبت به حراکی‌ها، وی از انجام آن خودداری کرد. در مواردی هم بن‌عمر توسط بخش ایمنی و امنیت سازمان ملل<sup>۱</sup> از سفر به جنوب یمن منع می‌شد و همین امر موجب کمرنگ شدن اقدامات اعتمادسازانه وی می‌گشت.

سازمان ملل مذاکرات را تأمین مالی و از نمایندگان پشتیبانی کرد، نمایندگان فردی را برای شرکت آن‌ها در کنفرانس ترغیب نمود و اقدامات ویژه‌ای برای اطمینان از مشارکت بالای زنان در کنفرانس انجام داد. با این حال اردوگاه نخبگان معتدل که محوریت آن رئیس‌جمهور هادی بود، به دلیل برخورداری از حمایت بین‌المللی بر روند گفت‌وگوها مسلط شده و بنابراین تا حد زیادی توانست در مورد قالب و نتایج گفت‌وگوها تأثیرگذار باشد. (Transfeld, 2016: 159) احزاب سنتی در مقایسه با نیروهای جدید حضور گسترده‌تری در کنفرانس داشتند. با این حال چهره‌های شاخص‌تر سیاسی و نظامی مانند رهبر حوثی‌ها "عبدالمالک الحوثی" و خانواده‌های "احمر" و "صالح"، در کنفرانس شرکت نکردند. حضور جدی‌تر حوثی‌ها در کنفرانس می‌توانست موجب مسئولیت‌پذیری بیشتر آنها نسبت به فرآیند سیاسی انتقال قدرت باشد. علاوه بر آن، هیچ بحث جدی درباره نقش

<sup>۱</sup>. UN Department of Safety and Security

بازیگران غیردولتی مسلح و مدیریت آنها در کنفرانس مطرح نشد. در مقابل القاعده به عنوان یک بازیگر غیردولتی خشن و دشمن حامیان غربی کنفرانس، با صراحت کنار گذاشته شد. اگرچه حوثی‌ها توانستند بسیاری از خواسته های خود را مطرح کنند، اما در نهایت روشی را که قرار بود یمن به شش منطقه فدرال تقسیم شود، رد کردند. حوثی‌ها تقاضای یک دولت جدید و فراگیرتر داشتند. "توافقنامه صلح و مشارکت ملی"<sup>۱</sup> که متعاقباً توسط بن عمر مورد مذاکره قرار گرفت و توسط دولت هادی و حوثی‌ها در ۲۲ سپتامبر ۲۰۱۴ امضا شد، می‌تواند به عنوان تمديد طرح شورای همکاری خلیج فارس تلقی شود. براساس آن، یک دولت جدید و فراگیرتر با مشارکت حوثی‌ها و جنبش جنوبی به موازات اصلاحات و اجرای نتایج کنفرانس گفت‌وگوی ملی تعیین شد. با این حال این توافق به شکست انجامید. به دنبال گفت‌وگوی ده ماهه ۵۶۵ نماینده، در ژانویه ۲۰۱۴ فهرست نتایج حول محور موضوعاتی مانند حقوق شهروندی، آموزش و پرورش قانون اساسی و بهداشت ارائه شد. جامعه بین‌المللی نتیجه گفت‌وگوها را به عنوان الگویی برای روند انتقال تحت هدایت سازمان ملل را جشن گرفت. با این حال، توقف رسمی گفت‌وگوها صرفاً توجه را از این واقعیت منحرف کرد که درگیری‌های واقعی هنوز حل نشده است.

یکی از نتایج اصلی گفت‌وگوها، تقسیم یمن به مناطق فدرال بود تا از طریق تمرکززدایی، توزیع منابع دولتی برابرتر شود. با این حال شرکت‌کنندگان در کنفرانس نتوانستند در مورد تعداد و شکل مناطق فدرال به توافق برسند. حاکمان شمال یمن بر راه حل شش منطقه اصرار ورزیدند؛ زیرا تقسیم به دو بخش و جدایی از جنوب با ثروت تلاش برای دستیابی به استقلال را پیچیده می‌کند. نمایندگان جنوبی خواستار راه‌حل پنج ایالت و ایجاد یک منطقه فدرال مستقل در مرزهای یمن جنوبی سابق بودند.

خارج از کنفرانس‌های گفت‌وگو، تنش‌ها میان بازیگران سیاسی در حال افزایش بود؛ چندین نماینده میانه‌رو به قتل رسیدند و درگیری‌های خشونت‌آمیز در میان حزب اصلاح و حوثی‌ها شدت یافته بود. منصور هادی به همراه بن عمر، نمایندگان حاضر در کنفرانس را به امضای سندی که یک راه‌حل عادلانه برای جنوب داشته باشد، ترغیب می‌کردند. تصمیم برای تقسیم کشور به شش منطقه در نهایت توسط کمیته‌ای خارج از گفت‌وگوها که برای همین منظور توسط هادی تعیین شده بود، تأیید شد. (Thiel, 2015) کاملاً قابل پیش بینی بود که جنبش جنوب این راه حل را رد کند. حوثی‌ها نسبت به ناعادلانه بودن روند تصمیم‌گیری شکایت کردند. علی‌رغم این مخالفت‌ها و اعتراضات

<sup>1</sup>. The Peace and National Partnership Agreement

فزاینده، دولت انتقالی با حمایت سازمان ملل تلاش کرد تا روند سیاسی را براساس نتایج گفت‌وگو ادامه دهد. دوره ریاست جمهوری منصور هادی که در فوریه ۲۰۱۴ پایان می‌یافت، توسط کنفرانس گفت‌وگوی ملی بدون برگزاری انتخابات برای دو سال دیگر تمدید شد. در پی این قضیه، مشروعیت وی در سراسر کشور زیر سؤال رفت و به ویژه حوثی‌ها و طرفداران صالح خواستار تشکیل دولت جدید شدند. درگیری‌های مسلحانه نیز بلافاصله پس از خاتمه گفت‌وگوها در سراسر یمن تشدید شد (Asseburg, Lacher and Transfeld: 52).

بن‌عمر و همکارانش با تلاش فراوان جهت مهیا کردن کنفرانس گفت‌وگوی ملی، در نهایت نقش نسبتاً میانه‌ای در خود کنفرانس داشتند. علاوه بر پشتیبانی روزانه از دبیرخانه و سمینارهای کنفرانس، بن‌عمر و تیم متخصص وی در برخی جلسات عمومی و کارگروه‌های خاص کنفرانس نیز شرکت کردند. چند کارشناس و متخصص حقوقی اعزام شده از واحد پشتیبانی از میانجی (MSU) به عنوان منابع اطلاعات و راه حل‌های عملی کنفرانس در نظر گرفته شدند. به عنوان مثال، در صورت نیاز، آنها نمونه‌هایی از رویکردهای اتخاذ شده در کشورهای دیگر (یا سایر فرآیندهای انتقال) را جهت اطلاع بهتر مباحث کنفرانس ارائه می‌دادند. با این حال تعداد این متخصصان در مقایسه با ابعاد کنفرانس که شامل ۹ کارگروه ۵۰ نفره می‌شد، تعداد کمی بود. هر متخصص معمولاً حداقل به دو یا سه کارگروه اختصاص داده شده بود که این امر پیگیری بحث‌ها و درک پیشرفت شرکت‌کنندگان را برای آنها مشکل می‌کرد. با توجه به اینکه تعداد معدودی از متخصصان به زبان عربی صحبت می‌کردند، روند نظارت بر کارگروه‌ها دشوارتر شد. مترجم‌های حرفه‌ای هم فقط به صورت دوره‌ای در دسترس بودند. از روزهای اولیه کنفرانس، چندین ذی‌نفع خارجی در صنعا ابراز تعجب کردند که پرسنل میانجی‌گری فقط به صورت پراکنده در کنفرانس حضور داشته و به طور فعال در برطرف کردن مشکلات مشارکت نداشتند. بسیاری بر این عقیده بودند که پرسنل سازمان ملل باید از نظر کمک به حل اختلاف‌نظر در میان شرکت‌کنندگان یا حداقل کمک به کارگروه‌ها برای ایجاد دستورکارها و برنامه‌های زمانی مشخص، نقشی قوی اما ظریف داشته باشند تا اطمینان حاصل شود که کنفرانس در مسیر خود باقی خواهند ماند؛ چراکه معمولاً کارگروه‌ها بدون کمک‌های خارجی درگیر مباحث بی‌ربط و بی‌جهت می‌شدند! عدم مشارکت گسترده بن‌عمر و همکارانش در کنفرانس از چند عامل نشأت می‌گرفت. یکی از این عوامل تمایل بن‌عمر به حفظ هدایت یمنی فرآیند بود. دلیل دیگر عدم وجود یک دستورالعمل روشن یا راهنمایی استراتژیک در مورد نقشی که باید در کنفرانس ایفا شود. در حقیقت هیچ استراتژی مکتوب یا نانوشته یا روش عملیاتی استاندارد در تیم بن‌عمر ایجاد نشده بود.

بدون چنین دستورالعملی و با وجود شرایط سخت دسترسی به بن‌عمر، پیشرفت کار کنفرانس دشوار بود. دلیل دیگر همان طور که قبلاً هم به آن اشاره شد، تعداد کم همکاران بن‌عمر در مقایسه با گستردگی کنفرانس بود که اکثر آن‌ها هم با بن‌عمر سفر کرده و به صورت مقطعی در صناعاً حضور داشتند. عامل دیگر هم کمبود مترجمین و مفسرین عرب زبان در تیم بود که چالشی اساسی محسوب می‌شد. بن‌عمر در چندین مقطع زمانی از سازمان ملل درخواست اعزام مترجمین عرب زبان بیشتری نمود اما این افراد تعدادشان کم بوده و و اغلب تمایل و رضایتی به سفر به یمن نداشتند. به علاوه جدا از استثنای فردی، بن‌عمر قادر به استفاده از منابع گسترده آژانس‌های بشردوستانه و توسعه سازمان ملل در یمن، که دارای چند صد کارمند بود، بیشتر آنها عرب زبان بودند و بسیاری از آن‌ها با سابقه مربوط به صلح‌سازی، حکمرانی، توسعه اقتصادی-اجتماعی، عدالت انتقالی، اصلاحات ارضی و سایر موضوعات مرتبط با کنفرانس گفت‌وگوی ملی نبود. از این‌رو خیلی زود میان نماینده ویژه سازمان ملل (بن‌عمر) و شخصیت‌های ارشد توسعه سازمان ملل در یمن خصومت ایجاد شده و در نتیجه همکاری مطلوب دفتر ویژه سازمان ملل با سایر آژانس‌های این سازمان واقع در یمن محقق نشد. بسیاری معتقدند که اگر این اصطکاک‌ها وجود نداشت، بن‌عمر و تیم او می‌توانستند متخصصان توسعه و مدیریت سازمان ملل را حداقل در امر نظارت بر کارگروه‌های کنفرانس و ایجاد ظرفیت اضافی برای اعضای کنفرانس مشارکت دهند.

نماینده ویژه و تیم وی در خارج از محدوده رسمی کنفرانس نیز نقشی اساسی داشتند. به‌عنوان مثال بن‌عمر از مباحث به اصطلاح "هشت به علاوه هشت" که درون کنفرانس شکل گرفت اما تا حدودی از هسته اصلی کارگروه‌های آن فاصله گرفت، نیز حمایت کرد (Gaston: 9). گفته می‌شود از بن‌عمر خواسته شده بود تا در میانجی‌گری بین گروه‌های هشت نفری شمالی و جنوبی که تحت عنوان "کمیته تعریف مناطق"<sup>۱</sup> نیز شناخته می‌شود، نقشی کلیدی ایفا نماید. این امر مستلزم مذاکرات فشرده‌ای بود که بن‌عمر از طریق کمک به رویکرد مشارکت‌کنندگان و مفهوم‌سازی مواضع و منافع آنها در مسیر جدیدی که مذاکرات را مفیدتر نماید، از آن پشتیبانی نمود. بن‌عمر هم‌زمان از قدرت و محبوبیت خود برای فشار جهت مصالحه و متقاعد کردن گروه‌ها برای کنار گذاشتن موقعیت‌های غیرمعقول استفاده کرد. سرانجام کمیته هشت به علاوه هشت توانست طرحی را برای یک ایالت شش قسمتی فدرال ارائه دهد که علی‌رغم جنجال‌های آن، طرحی قابل قبول تلقی می‌شد. اگرچه بسیاری از سوالات در مورد تقسیم درآمد، اختیارات اختصاص یافته به ایالت‌ها و دولت مرکزی و سایر موارد تفرقه انگیز بدون پاسخ ماندند.

<sup>۱</sup>. Regions Defining Committee

در حالی که بن‌عمر به ویژه در حل منازعات در کمیته هشت به علاوه هشت مشارکت خوبی داشت، طبق گزارشات او همیشه خیلی پیشگیرانه به سایر امور نمی‌پرداخت. چندین طرف ذی‌نفع، به درگیری در شمال یمن اشاره کردند که در میان حوثی‌ها، گروه‌های سلفی و دیگران از زمان شروع کنفرانس گفت‌وگوی ملی آغاز شده بود و در طول آن شدت گرفته بود. (Arrabyee, 2013) پیش از آغاز کنفرانس گفت‌وگوی ملی، بن‌عمر از اعتبار بالایی نزد حوثی‌ها برخوردار بود اما نسبتاً تمایلی به استفاده از این اهرم جهت درگیر شدن در جنگ‌های شمال یمن را نداشت. با این حال بسیاری در صنعا احساس می‌کردند که مشارکت نماینده ویژه می‌تواند به سرکوب موثرتر خشونت کمک کرده و منجر به آتش‌بس طولانی‌تری بین حوثی‌ها و مخالفان آن‌ها شود. طبق گفته بسیاری از ذی‌نفعان، به نظر می‌رسد سازمان ملل متحد تمرکز خود را بر کنفرانس گفت‌وگوی ملی و سایر مراحل درگیر در طرح سازوکار اجرای شورای همکاری خلیج فارس محدود کرد، در حالی که لزوماً به سایر مسائل و چالش‌های پیش روی کشور نپرداخت (Zyck: 9).

#### ب) اسماعیل ولد شیخ احمد<sup>۱</sup>

از آوریل ۲۰۱۵ دبیرکل نماینده ویژه خود را موظف نمود میان طرفین درگیری میانجی‌گری نموده و آن‌ها را متقاعد نماید تا به فرآیند سیاسی درون چارچوب طرح شورای همکاری خلیج فارس و سازوکار اجرای آن، نتایج کنفرانس گفت‌وگوی ملی و قطعنامه‌های مرتبط شورای امنیت باز گردند. در این زمان، مأموریت سازمان ملل عمده جایگاه و اعتبار خود را در میان یمنی‌ها از دست داده بود. جمال بن‌عمر به‌طور کلی مسئول شکست در روند سیاسی شناخته شد، زیرا پافشاری شدیدش به اجرای طرح شورای همکاری، وی را تبدیل به حامی بین‌المللی از ابتکار شورای همکاری خلیج فارس کرده بود (Alghamdi, 2016). پس از آن که یمنی‌ها نسبت به جانبداری بن‌عمر از حوثی‌ها به شدت انتقاد کرده و حتی کشورهای حاشیه خلیج فارس نیز به او پشت کردند، وی سرانجام در آوریل ۲۰۱۵ به‌عنوان نماینده ویژه از مأموریت خود کناره‌گیری کرد. طبق نظر بانکی‌مون، اسماعیل شیخ احمد موریتانیایی جایگزین بن‌عمر شد. شیخ احمد نقشی کلیدی و تسهیل‌کننده در اجرای قطعنامه ۲۲۱۶ شورای امنیت ایفا کرد. طبق این قطعنامه، طرفین درگیری ملزم به ازسرگیری روند سیاسی مذاکرات بودند، حوثی‌ها باید بدون قید و شرط از نهادهای امنیتی و دولتی خارج شده و دولت هادی را به عنوان یک دولت مشروع به رسمیت می‌شناختند و هم‌چنین یک تحریم تسلیحاتی بر علیه حوثی‌ها و

<sup>۱</sup>. Ismail Valad Sheikh Ahmad

طرفداران صالح ایجاد می‌شد. با این حال، این قطعنامه اختیارات نماینده ویژه را تا حدودی محدود می‌کرد؛ زیرا وی موظف بود طرفین درگیری را به از سرگیری فرآیند سیاسی مرتبط با طرح شورای همکاری خلیج فارس و نتایج کنفرانس گفت‌وگوی ملی متقاعد نماید. در دوره میانجی‌گری شیخ احمد چهار دور جداگانه مذاکرات در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۵ هیچ نتیجه ملموسی نداشته است. گفت‌وگوها بین دولت هادی و نمایندگان اتحاد حوثی-صالح با میانجی‌گری نماینده ویژه جدید در ژنو و دسامبر ۲۰۱۵ در ژنو و بین آوریل تا اگوست ۲۰۱۶ در کویت انجام شد. مذاکرات کویت بزرگ‌ترین و مهم‌ترین دور مذاکرات در طول ماموریت شیخ احمد بود (Elayah, 2018: 5). نتیجه این مذاکرات، تبادل زندانی‌ها و چند توافق آتش بس بود. با این حال، اگرچه پیش‌نویس توافق‌نامه‌های مختلف مورد بحث قرار گرفت، اما هیچ کدام به نتیجه نرسید. دولت هادی پیش از اینکه حوثی‌ها در مورد عقب‌نشینی و خلع سلاح خود مذاکره کنند، نسبت به تشکیل دولت جدید ابراز مخالفت شدید می‌کرد. با این حال، حوثی‌ها ایجاد دولت جدید را به عنوان پیش شرط مذاکره در مورد عقب‌نشینی و کنار گذاشتن سلاح‌های خود عنوان کردند (Al-Dawsari, 2016). پس از دور نهایی مذاکرات در کویت در اگوست ۲۰۱۶، وزیر امور خارجه وقت آمریکا جان کری جهت یافتن یک راه‌حل سیاسی برای توقف درگیری‌ها وارد عمل شد. در نوامبر ۲۰۱۶، دولت هادی از ترس کنار رفتن سیاسی، از امضای طرح جان کری خودداری کرد. پس از این جلسه، حوثی‌ها به مدت دو سال از پذیرش هرگونه تلاش‌های بعدی میانجی‌گرانه خودداری کردند (Palik, 2019: 4). در نهایت اسماعیل شیخ احمد در اواخر سال ۲۰۱۷ میلادی اعلام کرد حاضر به تمدید ماموریت خود در یمن نمی‌باشد.

### ج) مارتین گریفیتس<sup>۱</sup>

آنتونیو گوترش دبیر کل سازمان ملل متحد در ۱۶ فوریه ۲۰۱۸ مارتین گریفیتس انگلیسی را به عنوان نماینده ویژه خود در یمن معرفی نمود. گریفیتس پس از دیدار و گفت‌وگو با رهبران احزاب یمن، پایان درگیری‌ها، عقب‌نشینی نیروهای جنگی و تحویل سلاح‌های سنگین در مکان‌های کلیدی، همراه با توافق بر سر ایجاد یک دولت فراگیر، (دولتی که طرفین را در یک توافق برای ایجاد صلح گرد هم آورد) را از اهداف خود قرار داد. وی به آنها اطمینان داد چیزی که سازمان ملل می‌خواهد همان چیزی است که آن‌ها می‌خواهند؛ یعنی یک یمن ایمن و با ثبات با دولتی معتبر برای شهروندان. سپس گریفیتس با منصور هادی ملاقات و گفت‌وگو کرده و درباره موقعیت و خواسته‌های آن‌ها باهم

<sup>1</sup>. Martin Griffiths

صحبت کردند. رهبر انصارالله نیز در ملاقات خود با نماینده ویژه تمایل خود مبنی بر توقف درگیری‌ها و همکاری با سازمان ملل را ابراز نمود. پس از این دیدارها گریفیتس همه احزاب را مطمئن کرد که یک توافق سیاسی از طریق گفت‌وگوی درون یمنی، تنها راه پایان دادن به درگیری‌های یمن و رسیدگی به بحران انسانی جاری است؛ بنابراین نیاز است همه طرف‌های درگیری پیش شرط‌های خود جهت انجام مذاکره را کنار بگذارند. او گفت "ایجاد صلح، یک کار بزرگ‌تر مبتنی بر تجربه‌های مختلف و مشارکت گسترده‌تر خواهد بود. کنفرانس گفت‌وگوی ملی، با ثبت موثر در فراگیری و مشارکت مدنی، یک نمونه سرنوشت‌ساز خواهد بود. دستور کار انتقال از این قرار خواهد بود: مصالحه؛ اولین موردی که پس از پایان درگیری نیاز به توجه ما دارد. بازنگری در قانون اساسی و بازسازی نهادهای دولتی. انجام این کار نیاز به مشارکت کامل جامعه مدنی دارد تا اطمینان حاصل شود که این فرایند فراتر از یک فرآیند سیاسی صرف بوده و خواسته‌های همه یمنی‌ها را منعکس می‌کند" (Remarks to the United Nations Security Council, 2018: 3&4).

طرح صلحی که گریفیتس در ژوئن ۲۰۱۸ ارائه داد، آتش بس و هم‌چنین تحویل سلاح‌های متوسط و سنگین حوثی‌ها از جمله موشک‌های مسافت طولانی را در نظر گرفت. در عوض، ائتلاف باید حملات هوایی خود را متوقف می‌نمود؛ و پس از آن، یک دولت واحد شکل می‌گرفت. همان‌گونه که در قطعنامه ۲۲۱۶ شورای امنیت ذکر شده بود، فراگیر و جامع بودن روند مذاکرات از اهمیت بالایی برخوردار بود. از این‌رو، گریفیتس همواره با جامعه مدنی، گروه‌های زنان و هم‌چنین ذی‌نفعان جنوب یمن در ارتباط بود. پس از هفت ماه مباحث فشرده، گریفیتس دعوت‌نامه‌های دور جدید مذاکرات در ژنو را که در هفته اول سپتامبر ۲۰۱۸ برگزار می‌شد، صادر کرد. در سپتامبر ۲۰۱۸، مذاکرات صلح در سوئیس به دلیل عدم حضور هیئت حوثی‌ها در آن، با شکست مواجه شد. حوثی‌ها می‌گفتند ائتلاف سعودی از سفر هیئت آنها به مذاکرات جلوگیری کرده است. سپس در دسامبر ۲۰۱۸، مارتین گریفیتس دور جدیدی از مذاکرات صلح را در سوئد و بر اساس قطعنامه ۲۲۱۶ شورای امنیت آغاز کرد. چارچوب مذاکرات جدید، اصول و ویژگی‌های مذاکرات فراگیر یمنی را به منظور پایان دادن به جنگ و آغاز مجدد روند انتقال سیاسی به رهبری سازمان ملل ایجاد می‌کرد. این اصول شامل مجموعه‌ای از ترتیبات امنیتی و سیاسی موقت، از جمله سازوکارها، تعیین توالی و ضمانت‌های اجرا، بازگشت روابط دوستانه با همسایگان و بازیابی نهادهای دولتی می‌شد. (Statement to the UNSC, 2018: 4).

حوثی‌ها و دولت هادی توافق استکهلم را امضا نمودند. این توافق شامل مواردی چون تبادل و آزادی بیش از ۱۵۰۰۰ زندانی، آتش بس در شهر بندری حدیده، ایجاد کریدورهای بشردوستانه در تعز، و تحویل سه بندر دریای سرخ (حدیده، السلیف و راس عیسی) به "سازوکار تأیید و بازرسی سازمان ملل برای یمن"<sup>۱</sup> می‌شود. توافق استکهلم را باید یک گام مهم قلمداد کرد؛ این توافق با قطعنامه‌های ۲۴۵۱ و ۲۴۵۲ شورای امنیت همراه بود که هر دو، توافق استکهلم را تأیید کرده و مأموریت سازمان ملل متحد را برای حمایت از توافق نامه حدیده (UNMHA) برای نظارت بر اجرای توافق نامه برای یک دوره اولیه شش ماهه ایجاد کرد. (Palik, 2019: 4) طبق قطعنامه ۲۴۵۱، در ۲۲ دسامبر سازمان ملل متحد یک تیم نظارتی پیشرفته تحت هدایت "پاتریک کاماارت"<sup>۲</sup> هلندی را جهت نظارت بر اجرای توافقات در حدیده در قالب "کمیته هماهنگی جابجایی نیروها"<sup>۳</sup>، مستقر نمود. در ارتباط با تعز، در استکهلم طرفین با ایجاد سازوکارهایی برای رسیدن به اتفاق نظر در مورد چگونگی رسیدگی به وضعیت در آن شهر و استان توافق کردند. در ادامه به رهبری "مایکل لولسگارد"<sup>۴</sup>، طرفین توافق کردند در گام اول نیروها را از بنادر "السلیف" و "راس عیسی" جابجا کرده و در گام دوم در ارتباط با دسترسی امکانات بشردوستانه اقدام به انتقال نیرو از بندر "حدیده" و بخش‌های مهم شهر حدیده نمایند. به موازات این اقدامات گریفتس دیدارهای خود را با منصور هادی و رهبران احزاب مهم یمن ادامه داد. وی در نتیجه این دیدارها دریافت که همه طرف‌ها خود را به انجام تعهدات توافق استکهلم موظف و مقید می‌دانند (Briefing to the UNSC, 2019).

در ماه می ۲۰۱۹ انصارالله تحت نظر سازمان ملل اقدامات اولیه خود در رابطه با خروج نیروهای نظامی از بنادر حدیده، سلیف و راس عیسی را انجام داد. ژنرال لولسگارد و همکارانش همکاری و خروج نیروهای انصارالله از این سه بندر را تأیید نمودند. علی‌رغم تلاش‌های گریفتس جهت انجام توافقات استکهلم و ملاقات‌های پی‌درپی او با مسئولین دولتی و نمایندگان انصارالله، هم‌چنان عملیات‌های نظامی ائتلاف و کشته‌شدن غیرنظامی‌ها به‌ویژه در شهرهای صنعاء، سعدة، تعز، الجوف و البیده ادامه یافت. در ۷ آگوست به‌دنبال حملاتی که چند روز قبل از آن در عدن رخ داد، درگیری‌هایی بین تیپ‌های حفاظت ریاست جمهوری و نیروهای وابسته به شورای انتقالی جنوب رخ داد. به‌دنبال آن، شورای انتقالی جنوب کنترل اردوگاه‌های نظامی را به دست گرفته و نهادهای مهم دولتی در عدن را با نیروی نظامی محاصره کرد. در ۱ سپتامبر ۲۰۱۹ در حمله ائتلاف به رهبری

1. United Nations Verification and Inspection Mechanism for Yemen

2. Patrick Cammaert

3. Redeployment Coordination Committee

4. Michael Lollesgaard

عربستان به زندانی در یمن در شهر ذمار تقریباً ۱۰ نفر کشته و ۴۳ نفر مجروح شدند. متعاقب آن در ۱۴ سپتامبر حمله به آرامکواز سوی حوثی‌ها خسارات سنگینی به تاسیسات نفتی عربستان وارد نمود. در جنوب کشور هم شرایط مساعد نبود؛ عدن هم‌چنان تحت کنترل شورای انتقالی جنوبی بود. در شهرهای ابین و شبوه نیز درگیری‌های نظامی ادامه داشت. مجموعه این رویدادها، کار گریفتس جهت ایجاد صلح را مشکل‌تر از پیش می‌نمود. در ۵ نوامبر ۲۰۱۹ "توافق ریاض" بین دولت منصور هادی و شورای انتقالی جنوب امضا شد. از مهم‌ترین بندهای توافق ریاض، "استقرار دولت منصور هادی در شهر عدن ظرف مدت هفت هفته از زمان امضای آن، استقرار نیروهای نظامی تحت نظر وزارتخانه‌های کشور و دفاع، مقابله مشترک با جنبش انصارالله یمن تحت نظر ائتلاف سعودی، تشکیل یک کمیته نظارت بر توافق ریاض با نظارت عربستان و تعیین ۱۲ وزیر از شورای انتقالی جنوب در دولت آینده از مجموع ۲۴ وزیر کابینه" بوده است. اما محمد علی الحوثی رئیس کمیته عالی انقلاب و عضو شورای عالی سیاسی یمن در واکنش به این توافق اعلام داشت که توافق ریاض ربطی به مردم یمن ندارد؛ چرا که طرفین توافق از مزدوران ائتلاف سعودی هستند. وی توافق ریاض را یک توافق تحمیلی خواند و گفت: توافق ریاض را بر کسانی که هیچ اراده‌ای از خود ندارند، تحمیل کرده‌اند. دو طرفی که این توافق را امضا کردند، هیچ اراده‌ای از خود نداشتند و در عین حال آن را دستاوردی برای خود برای توقف جنگ در یمن می‌دانند. عربستان سعودی قصد داشت از طریق توافق ریاض خود را به عنوان یک میانجی منطقه‌ای معرفی کند اما جانبداری این کشور از نیروهای منصور هادی و نادیده گرفتن نقش انصارالله در تحولات یمن، در عمل این کشور را در انجام میانجی‌گری ناکام گذاشت.

در راستای اجرای توافق استکهلم، نمایندگان دولت یمن و نمایندگان انصارالله، از تاریخ ۱۰ فوریه ۲۰۲۰ الی ۱۶ همان ماه، در رابطه با تبادل زندانیان با همان ساز و کار توافق استکهلم در شهر امان پایتخت اردن دیدار داشته و نسبت به انجام تعهدات خود به نتیجه رسیدند. در همین راستا، انصارالله با همکاری یونیسف اقدام به آزادسازی ۶۸ پسر جوان نمود. گریفتس در ادامه دیدارهای خود با گروه‌های مدنی، در ۲۶ و ۲۷ فوریه در امان با برخی چهره‌های مدنی و سیاسی و رهبران قومی گروه‌های زنان و جوانان یمن ملاقات نمود. در این ملاقات، همه این گروه‌ها به اتفاق، ایجاد یک صلح پایدار را تنها از طریق مذاکرات سیاسی امکان‌پذیر می‌دانستند. به نظر گریفتس اگرچه طرفین درگیری علاقه خود را به حل بحران از طریق مذاکرات ابراز می‌کردند اما انجام این امر مستلزم اقدامات بیشتری از طرف آنها بود. به نظر نماینده ویژه آنها باید تبادل زندانیان را ادامه دهند، مسیرهای دسترسی در تعز، حدیده، معرب و نقاط دیگر را باز و ایمن نمایند و فرودگاه صنعا نیز به منظور

پروازهای تجاری و پروازهای حاوی اقلام بشردوستانه باید باز باشد. ( Briefing to the UNSC, )  
(March2020: 5

با آغاز همه‌گیری ویروس کووید-۱۹ و وخیم‌تر شدن شرایط انسانی در یمن، دبیرکل ملل متحد و نماینده ویژه او از طرفین درگیری در یمن خواستند خصومت‌ها را کنار گذاشته و ضمن مبارزه با این ویروس، از این فرصت پیش آمده جهت نیل به یک راه‌حل سیاسی نهایت بهره را ببرند. در همین راستا، در اواخر ماه مارس، پیش‌نویس توافق‌نامه‌ای در خصوص موضوعاتی چون آتش‌بس سراسری، اقدامات اقتصادی و بشردوستانه، و از سرگیری فوری روند سیاسی با هدف خاتمه بخشیدن به درگیری‌ها با طرفین درگیری از سوی نماینده ویژه به اشتراک گذاشته شد. پس از اعلام نقطه نظرات دو طرف، پیش‌نویس جدیدی با در نظر گرفتن ملاحظات طرفین درگیری تهیه شده و جهت اجرای آن، در ماه آوریل مذاکرات دو جانبه‌ای در چند دور برگزار شد. هدف این مذاکرات دستیابی به یک توافق طی یک اعلامیه مشترک بود. به موازات این مذاکرات، گریفیتس تلاش کرد مسیرهایی جهت ورود مستمر و منظم کشتی‌های باری و تجاری به بندر حدیده پیدا کرده تا از وخیم‌تر شدن شرایط انسانی در یمن جلوگیری نماید؛ هرچند تلاش‌های وی در این زمینه با موفقیت چندانی همراه نبوده است. مذاکراتی که ماه آوریل جهت دستیابی به یک اعلامیه مشترک آغاز شد تاکنون به نتیجه نرسیده است. علی‌رغم تلاش‌های نماینده ویژه دبیرکل ملل متحد، عملی کردن توافق در ماه‌های گذشته به دلیل عدم اعتماد طرفین متوقف شده است. جنبش انصارالله یمن با انتقاد شدید از سازمان ملل متحد و گریفیتس، این سازمان را به عدم بی‌طرفی و جدی نبودن در تلاش‌ها برای پایان دادن به تجاوزات ائتلاف سعودی-اماراتی متهم کرد. در مآرب و الجوف درگیری‌های سنگینی در حال رخ دادن است، در حدیده موارد بسیاری از نقض آتش‌بس گزارش می‌شود، در اکثر بخش‌های یمن کمبود سوخت و غذا وجود دارد و در نتیجه وخامت اوضاع انسانی روز به روز شدیدتر شده و تعداد افرادی که با قحطی و گرسنگی و بیماری مواجه هستند، افزایش می‌یابد. به نظر می‌رسد یکی از عوامل مهم به نتیجه نرسیدن مذاکرات صلح در یمن، حضور ائتلاف نظامی به رهبری عربستان در خاک این کشور و تجاوزها و بمباران‌های هوایی غیرمشروع و غیراخلاقی این ائتلاف باشد. تا زمانی که خاک یمن از لوٹ مزدوران خارجی پاک نشده و مذاکرات صلح بدون دخالت و نفوذ و تاثیرگذاری قدرت‌های منطقه‌ای انجام نشود، نمی‌توان به نتایج آن امیدوار بوده و انتظار ایجاد یک صلح پایدار در این کشور جنگ‌زده را داشت.

## نتیجه‌گیری

سازمان ملل متحد در صورت لزوم تلاش می‌نماید از طریق نمایندگان ویژه خود نوعی از ماموریت‌های میانجی‌گری "پیش‌گیرانه" را جهت حل و فصل اختلافات قبل از آغاز درگیری‌ها به کار گیرد تا با هزینه کمتری موفق به ایجاد صلح گردد. رویکرد دبیرکل سازمان ملل متحد بر تمرکز کار سازمان در زمینه صلح و امنیت از طریق پیش‌گیری و افزایش دیپلماسی، رسالت تاسیس سازمان ملل متحد را مورد تأکید قرار می‌دهد. سازمان ملل متحد متعهد شده است که از یک فرهنگ "واکنشی" به یک رویکرد "پیش‌گیرانه" تغییر رفتار دهد. نمایندگان ویژه‌ای که از سوی دبیرکل جهت میانجی‌گری تعیین می‌شوند، نقش برجسته‌ای در موفقیت ماموریت‌های صلح ایفا می‌نمایند. اعتبار بین‌المللی، تجربه‌کاری، تسلط به زبان و فرهنگ طرفین اختلاف و سطح ارتباطات یک نماینده، از ویژگی مهمی جهت موفقیت نمایندگان ویژه محسوب می‌شوند. از دیگر عوامل و تحولات مهم در موفقیت‌های میانجی‌گری سازمان ملل متحد، نقش گروه‌های جامعه مدنی به‌ویژه گروه‌های زنان و جوانان در گفت‌وگوهای صلح می‌باشد. همان‌طور که در مورد یمن این موضوع مورد بررسی قرار گرفته است، خواسته‌های جامعه مدنی در کنار مطالبات گروه‌های سیاسی نقش به‌سزایی در پیشبرد مذاکرات صلح میان طرفین اختلاف دارند. به نوعی می‌توان گفت در بحران مذکور، با توجه به ضعف دولت مرکزی، شاهد میانجی‌گری سازمان ملل متحد در درگیری‌های مسلحانه غیر بین‌المللی می‌باشیم که این خود نیز تحولی در ماموریت‌های میانجی‌گری این سازمان محسوب می‌شود. در ارتباط با میانجی‌گری سازمان ملل متحد در یمن باید گفت که عدم موفقیت مذاکرات صلح و شکست روند انتقال قدرت و تشدید خشونت‌ها و بحران‌های انسانی در این کشور می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد که بی‌شک یکی از مهم‌ترین آنها نادیده گرفتن واقعیت‌ها و منافع حقیقی مردم یمن است. بازیگران جنگ یمن هرگونه پشتیبانی و حمایت مداوم از سوی متحدان منطقه‌ای و بین‌المللی را به معنای حفظ موقعیت و قدرت خود تلقی می‌نمایند. این حمایت و پشتیبانی می‌تواند بازیگران را نسبت به ایجاد هرگونه خراب‌کاری و مانع‌تراشی در روند مذاکرات صلح متمایل کرده و موجب شود صرفاً منافع و خواسته‌های حزبی و جریانی در اولویت قرار گرفته شوند و نه منافع ملی. یکی از انتقاداتی که از همان ابتدا بر ابتکار عمل شورای همکاری خلیج فارس وارد بود، اعطای مصونیت به علی عبدالله صالح و همکارانش بود که موجب عدم پاسخ‌گویی آن‌ها گردید. دیگر خطای فاحش این طرح، کنار گذاشتن بازیگر مهم و تاثیرگذار منطقه‌ای یعنی جمهوری اسلامی ایران از مذاکرات سیاسی بود. قطع به یقین، مشارکت مستقیم ایران در فرآیند مذاکرات صلح می‌توانست نتایج مثبت و مفیدی به‌همراه داشته و موجب

تسریع این فرآیند گردد. علاوه بر ایران، بازیگران محلی برجسته ای هم چون انصارالله و جنبش انتقالی جنوب نیز از موافقت نامه خلیج فارس کنار گذاشته شده بودند که این امر نیز به نوبه خود بر ناکامی مذاکرات موثر واقع گردیده و موجبات تقابل های نظامی را فراهم آورد. چارچوب مذاکرات نمایندگان ویژه دبیرکل نیز متناسب با پیچیدگی های بحران شکل نگرفته است؛ چراکه صرفاً بر دو طرف درگیری تمرکز کرده و سایر بازیگران تاثیرگذار و نافذ محلی و منطقه ای را رها کرده است. این موضوع براساس فرض غلطی است که طبق آن، بازگشت به چارچوب سیاسی تعیین شده توسط ابتکار شورای همکاری خلیج فارس منجر به صلح می شود. در صورتی که بازیگرانی که در حال حاضر بر تحولات یمن تاثیر گذار هستند علاقه ای به این روند سیاسی ندارند. علاوه بر این، بازیگران خارجی نفوذ کافی برای ایجاد توافق در این چارچوب را ندارند، چه رسد به این که طرفین درگیری را وادار به رعایت آن کنند. اگرچه گفته می شود که هر دو طرف مقابل نماینده ویژه، خود را مایل به مذاکره نشان می دهند اما به نظر نمی رسد که هیچ یک از آن ها حاضر به مصالحه باشند.

عامل دیگر، حمایت های بین المللی از رئیس جمهور منصور هادی می باشد. این حمایت ها موجب عدم پاسخ گویی رئیس جمهور و حزب حاکمه شده و مشروعیت وی را با چالش های فراوانی مواجه نمود. مداخله نظامی عربستان در قالب ائتلاف نظامی و حمایت از نیروهای منصور هادی نیز شرایط را پیچیده تر کرده و موجب وخامت اوضاع انسانی در یمن شده است. عربستان تلاش می کند از طریق شورای همکاری خلیج فارس و اقداماتی چون توافق نامه ریاض نقش یک میانجی منطقه ای را ایفا کند. اما در حقیقت عربستان از این اقدامات صرفاً منافع منطقه ای خود و رقابت با ایران را پیگیری می کند. از آن جایی که اهداف مدنظر عربستان در بحران اخیر سوریه که مهم ترین آن برکناری بشار اسد بود، محقق نشد، این کشور تمام توان خود را به کار بسته تا از طرق مختلف از گسترش و نفوذ معنوی جمهوری اسلامی در یمن جلوگیری نماید. بنابراین به نظر می رسد تا زمانی که مداخلات عربستان و تهاجم های نظامی ائتلاف وجود دارند، نمی توان به ایجاد یک صلح پایدار در یمن امیدوار بود. یکی دیگر از موانع موجود بر سر راه گریفیتس، محدودیت های موجود در قطعنامه ۲۲۱۶ شورای امنیت می باشد. گریفیتس باید این قطعنامه را به عنوان یک هدف مدنظر قرار داشته باشد نه به عنوان یک نقشه راه؛ و تلاش نماید آن را یک چیدمان مذاکراتی جامع در نظر بگیرد تا بتواند سایر بازیگران محلی و منطقه ای بحران یمن را وارد فرآیند گفت و گوها نماید. چارچوب مذاکرات باید انعکاس دهنده توازن قدرت موجود بوده و منافع همه بازیگران را در نظر بگیرد. یک چارچوب مذاکره

منعطف می‌تواند نماینده ویژه را قادر سازد تا منافع بازیگران محلی و منطقه‌ای را در دوره‌های مختلف گفت‌وگو ادغام کند. حضور ایالات متحده و برخی شرکایش در شورای امنیت و اقدامات جانبدارانه آن‌ها نیز دشواری‌های ماموریت میانجی‌گری در یمن را دو چندان کرده و در برخی موارد ویژگی بی‌طرفی میانجی‌گری، با چالش‌های اساسی مواجه می‌شود. در نهایت باید گفت حتی اگر موضوع مناقشه حوثی‌ها و نیروهای دولتی حل شود، جامعه جهانی باید یک راه‌حل جامع در مورد اختلافات متعدد بین بازیگران غیر دولتی مسلح، به ویژه در جنوب و در سرزمین‌های قبیله‌ای اهل سنت ارائه نماید؛ تا در این کشور صلحی پایدار حول محور منافع ملی ایجاد گردد.

## منابع و مأخذ

### الف - فارسی:

- فریدی عراقی، عبدالحمید، ۱۳۶۹، روش‌های مسالمت‌آمیز حل و فصل اختلافات بین‌المللی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

### ب - انگلیسی:

- Asem, Alghamdi (2016) "Did the Former UN Special Envoy to Yemen Legitimize the Coup?", **Middle East Eye**, 18 May 2016, available at: <https://www.middleeasteye.net › big-story>
- Bakri, Nada, Goodman, J. David "Thousands in Yemen Protest against the Government," **The New York Times**, January 27, 2011, available at: <https://www.nytimes.com › World › Middle East>
- Blomfield, Adrian, "Yemen Protests: Evidence Snipers Shot To Kill," **The Telegraph**, March 19, 2011, available at: <https://www.telegraph.co.uk › worldnews › middleeast>
- Erica, Gaston, "Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue" **United States Institute of Peace**, February 7, 2014, available at: <https://www.usip.org › sites › default › files › SR3>
- James, Stavridis, "Arab Nato", **Foreign Policy**, 9 April 2015, available at: <https://foreignpolicy.com › 2015/04/09 › the-arab-nato>
- Julia, Palik, S. Aas, Rustad, "Mediation in the Yemeni civil war, Actors, outcomes, and lessons learned", **Peace Research Institute Oslo**, May 2019, available at: <https://www.prio.org › Publications>
- Kjell, Skjelsbaek, "The UN Secretary General and the Mediation of International Disputes", Norwegian Institute of International Affairs, **Journal of Peace research**, Vol 28, 1991, available at: <https://journals.sagepub.com › doi>
- Mareike, Transfeld, "Houthis on the Rise in Yemen", **Carnegie Endowment for International Peace**, 31 October 2014, available at: <https://carnegieendowment.org › sada>

- Mareike, Transfeld, "Political Bargaining and Violent Conflict: Shifting Elite Alliances as the Decisive Factor in Yemen's Transformation", **Mediterranean Politics** 21, no. 1, 2016, available at: <https://www.tandfonline.com> › Volume 21, Issue 1
- Moosa, Elayah, "The Role of the United Nations and its Special Envoys in the current Yemeni War: Floundering in a Tragic Reality", **Governance and Peace building Center**, Sanaa, Yemen, March 2018, available at: <https://www.researchgate.net> › publication › 341792863
- Muriel, Asseburg, Wolfram, Lacher, Mareike, Transfeld, "Mission Impossible?, UN Mediation in Libya, Syria, and Yemen", **SWP Research Paper**, German Institute for International and Security Affairs, 2018, available at: <https://www.swp-berlin.org>
- Nadwa, al-Dawsari, "Finding a New Approach to Yemen Peace Talks", **Atlantic Council**, 3 May 2016, available at: <https://www.atlanticcouncil.org> › blogs › menasource
- Nasser, Arrabyee, "National Dimensions of the Saada Conflict," **Carnegie Endowment for International Peace**, November 26, 2013, available at: <https://carnegieendowment.org> › sada
- Raya, Barazanji, "Dialoguing for Reconciliation in Yemen," Washington, DC: **United States Institute of Peace**, June 16, 2014, available at: <https://www.usip.org> › publications › 2014/06
- Steven, Zyck, "Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons", **International Peace Institute**, October 2014, available at: <https://www.ipinst.org> › 2014/10
- Tik, Root, Peter, Salisbury, "Jamal Ben Omar and the Fine Art of Making Peace in Yemen" **Atlantic Council**, June 17, 2014, available at: <https://www.atlanticcouncil.org> › Middle East
- Tobias, Thiel, "Yemen's Imposed Federal Boundaries", 20 July 2015, available at: <https://merip.org> › 2015/07
- Zachary, Laub, "Yemen Civil War, the Houthis and Saudi Intervention", **Council on Foreign Relations**, April 29, 2015, available at: <https://www.usip.org> › sites › default › files › SR3

#### ج - اسناد :

- Agreement on the Implementation Mechanism for the transition process in Yemen in accordance with the initiative of the Persian Gulf Cooperation Council, 12 May 2011
- Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), International Court of Justice, Summary 2020/5, 18 December 2020
- Martin Griffiths, "Interview exclusive: concerns and hopes of Yemenis at heart of UN plans for better future", UN News, 15 July 2020
- Martin Griffiths, Briefing of the Special Envoy of the UN Secretary-General for Yemen to the open session of the Security Council, 16 September 2019
- Martin Griffiths, Briefing of the Special Envoy of the UN Secretary-General for Yemen to the open session of the Security Council Tuesday 18 February 2020
- Martin Griffiths, Briefing to the United Nations Security Council, 12 March 2020
- Martin Griffiths, Briefing to the United Nations Security Council, 28 July 2020

- Martin Griffiths, Briefing to the United Nations Security Council, 15 September 2020
- Martin Griffiths, Remarks to the United Nations Security Council Special Envoy of the Secretary-General for Yemen, United Nation, 17 April 2018
- Martin Griffiths, Special Envoy to Yemen, Briefing to the Security Council, United Nations, 15 April 2019
- Martin Griffiths, Statement to the UN Security Council, UN Special Envoy for Yemen 16 November 2018
- Murray, Christina, "Yemen's National Dialogue Conference", October 2013
- Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen, Report of the Secretary-General, Seventieth session, 12 October 2015
- Palik, Julia, Aas Rustad, Siri, Mediation in the Yemeni Civil War, Peace Research Institute Oslo, Conflict Trend Project, 2019
- Project on Middle East Political Science, "Arab Uprisings: Yemen's National Dialogue," Pomeps Briefings 19, Washington, DC: Middle East Institute, March 21, 2013
- UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts on Yemen, S/2018/68, 26 January 2018
- United Nation Charter

د - قطعنامه‌ها:

- Resolution 2014, Middle East, Adopted by the Security Council at its 6634st meeting, United Nations on 21 October 2011
- Resolution 2051, Middle East, Adopted by the Security Council at its 6784st meeting, United Nations on 12 June 2012
- Resolution 2140, Middle East, Adopted by the Security Council at its 7119st meeting, United Nations on 26 February 2014
- Resolution 2201, Middle East, Adopted by the Security Council at its 7382st meeting, United Nations on 15 February 2015
- Resolution 2204, Middle East, Adopted by the Security Council at its 7390st meeting, United Nations on 24 February 2015
- Resolution 2216, Middle East, Adopted by the Security Council at its 7426st meeting, United Nations on 14 April 2015