



مركز بروكنجز الدوحة  
BROOKINGS DOHA CENTER

دراسة تحليلية صادرة عن مركز بروكنجز الدوحة  
رقم 27، نوفمبر 2019

# نحو منتدى للبحر الأحمر: الخليج العربي والقرن الأفريقي وهيكل نظام إقليمي جديد

زاك فيرتين

# نحو منتدى للبحر الأحمر: الخليج العربي والقرن الأفريقي وهيكل نظام إقليمي جديد

زاك فيرتين

\*كتبت النسخة الأصلية لهذا البحث باللغة الإنجليزية وهذه ترجمة للنسخة الإنجليزية.

# BROOKINGS

## ملحة عن بروكنجز

إنَّ معهد بروكنجز هو مؤسسة غير ربحية تقدّم بحوثاً وحلولاً سياسية مستقلة. يهدف المعهد إلى إجراء بحوث عالية الجودة ومستقلة يستند إليها لتقديم توصيات عملية ومبتكرة لصناع السياسات والعامّة. تعود الاستنتاجات والتوصيات الموجودة في كافة منشورات بروكنجز إلى مؤلّفيها وحدهم، ولا تعكس وجهات نظر المعهد أو إدارته أو الخبراء الآخرين.

يعترف معهد بروكنجز بأن القيمة التي يقدّمها إلى داعميه تكمن في التزامه المطلق بالجودة والاستقلالية والتأثير. كما وأنّ الأنشطة التي تدعمها الجهات المانحة تعكس هذا الالتزام، علماً بأنّ الهبات لا تحدّد بأي شكلٍ من الأشكال التحليلات والتوصيات.

حقوق النشر محفوظة © 2019

معهد بروكنجز

1775 طريق ماساشوستس، شمال غرب

واشنطن العاصمة، 20036 الولايات المتحدة

[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)

مركز بروكنجز الدوحة

الساحة 43، بناية 63، الخليج الغربي، الدوحة، قطر

<http://www.brookings.edu/doha>

## جدول المحتويات

---

1.....	1. ملخّص تنفيذي
4.....	2. المقدمة: سياق جديد للبحر الأحمر
6.....	3. الفكرة: منتدى للبحر الأحمر
7.....	4. الشكل والمشاركة
9.....	5. النماذج التي يمكن الاستيحاء منها
11.....	6. الطريق نحو المنتدى: الجهود المبذولة حتى الآن
18.....	7. وجهات نظر: الدول الساحلية ودول الجوار والجهات الفاعلة العالمية
24.....	8. الخاتمة
26.....	9. الهوامش

## شكر وتقدير

---

يود المؤلف أن يشكر مركز بروكنجز الدوحة وبرنامج السياسة الخارجية في معهد بروكنجز وحكومة النرويج على الدعم المقدم لمشروع البحر الأحمر. ويود المؤلف أيضاً التعبير عن جزيل امتنانه لكاي سي براين للمساعدة في الأبحاث. أخيراً، يشكر المؤلف العدد الكبير من الزملاء والمحاورين الذين ساهموا في تقديم المعلومات والأفكار لهذه الورقة.

ترتكز هذه الورقة على عشرات التشاورات مع مسؤولين حكوميين وجهات فاعلة غير حكومية من الخليج والقرن الأفريقي، فضلاً عن مجال أوسع من الدول والمؤسسات المهتمة التي تضم المملكة العربية السعودية ومصر والسودان وأريتريا وجيبوتي والصومال (وصوماليلاند) واليمن وأثيوبيا وقطر والإمارات العربية المتحدة وتركيا والاتحاد الأوروبي وألمانيا وفنلندا والنرويج والولايات المتحدة والاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد). وأجريت المقابلات والأبحاث بالإجمال بين أبريل ويونيو 2019.

زاك فيرتين

الدوحة، نوفمبر 2019

## ملخص تنفيذي

غدا البحر الأحمر بشكل متسارع حلبةً للتنافس الجيوسياسي، إذ أنّ انخراطاً غير معهود بين الدول الخليجية والقرن الأفريقي يعيد تأطير السياسة والاقتصاد والأمن على صُفْتَي أحد المعابر المائية الأكثر ازدحاماً في العالم.<sup>1</sup> وقد تقاطر الأصدقاء والأعداء في هذا الجوار الذي يزداد ازدحاماً مع اكتساب البحر الأحمر وجواره أهميةً استراتيجيةً أكبر. وتكثر الفرص والمخاطر، وكما هو حال أيّ حدود ناشئة، ما زالت قواعد اللعبة غير مكتوبة.

وتزيد فورة النشاطات الجديدة احتمالات التعاون السياسي والتكامل الاقتصادي في ساحة البحر الأحمر الناشئة. لكن مع تنافس الأخصام الإقليميين لكسب النفوذ وقدرة الوصول، ساد طابع التبارز حتى اليوم. فما من مهيمن واضح والمنافسة بين الطامحين تتصّف بإلقاء النفوذ على مساحات أوسع من البرّ والبحر. وللدول التي تقع ضمن المنطقة وخارجها حُرّيّة الملاحه هي على المحكّ، فضلاً عن حماية التجارة البحرية والسيطرة على معبر استراتيجي مهم عند مدخل البحر الأحمر الجنوبي، أي باب المندب. وتؤثّر الجغرافيا الاقتصادية أيضاً في هذه الديناميات الجديدة، شأنها شأن الأيديولوجيا والتحوّلات السياسية وتطوير الطاقة والبنى التحتية. وأثّرت الحرب في اليمن أيضاً في الحسابات الاستراتيجية فضلاً عن المواجهة بين إيران وخصومها في الممرات البحرية المحاذية. ومن منظور أوسع، تشكّل نقطة الوصل بين البحر الأحمر وخليج عدن أيضاً الجانب الغربي من مسرح ناشئ من المنافسة بين القوى العالمية، ألا وهو المحيط الهندي.

ولحسن الحظّ، تناقش الحكومات على الساحلين تأسيس ما يُسمّى ”منتدى للبحر الأحمر“، وهو ملتقى قد تجتمع تحت رايته الدول المعنية لمناقشة المصالح المتشاطرة وتحديد التهديدات الناشئة وإيجاد حلول مشتركة. وعلى مدى السنة الماضية، أُطلقت سلسلة من المبادرات الهادفة إلى إنشاء إطار حوكمة من هذا النوع، مع مقاربات مختلفة ومستويات مختلفة من النجاح. فقد أدّت الرؤى المتنافسة إلى تعاون وتوتّر على حدّ سواء، مع جسّ الدول الإقليمية نبض الواحدة الأخرى واختبار أفكار مختلفة حول الشكل الأنسب للمنتدى وللعضوية فيه ولأهدافه.

وتشكّل الدول الساحلية المطلة على البحر الأحمر النقطة الثابتة في الحوار، مع أنّ دولاً مجاورة مهمّة بدأت تنخرط في الموضوع أيضاً. وقد أعربت أوروبا عن اهتمامها بدعم منتدى كهذا، فيما رسّخت الصين حضوراً اقتصادياً وعسكرياً لها عند مدخل البحر الأحمر. في غضون ذلك، يرى بعضهم أنّ الولايات المتحدة غائبة أكثر فأكثر عن المنطقة وأنّ مظلّتها الأمنية الإقليمية القائمة منذ عقود لم تعد مضمونة. وفتحت التصدّرات بالانسحاب الأمريكي مساحة جديدة لكن غير مستقرّة تعطي القوّة لبعض الجهات الفاعلة الإقليمية وتُربك بعضها الآخر.

تعطي هذه الورقة لمحة عن سياق البحر الأحمر المتغيّر ثمّ تطرح الأسباب المبرّرة لقيام إطار عمل للحوكمة عبر الإقليمية. وتسلّط الضوء على مختلف المبادرات المطروحة حتى اليوم، بما في ذلك التحديات التي تواجهها ومخاطر استغلالها. وتقدّم الورقة أيضاً عناصر تصميمية ليأخذها مهندسو المنتدى بعين الاعتبار وتحدّد منتديات أخرى متعدّدة الأطراف قد تشكّل نماذج يُحتذى بها. أخيراً، تطرح وجهات نظر من الدول الساحلية والدول المجاورة لها والمجموعة الأوسع من الجهات الفاعلة العالمية المهتمّة بالأمر.

ترتكز هذه الورقة على اعتقاد بأنّ الدول الخليجية والأفريقية والشركاء الخارجيين سيستفيدون من تأسيس إطار عمل لحوكمة البحر الأحمر. وفي أفضل الحالات، بإمكان أصحاب المصلحة هؤلاء معاً معالجة مسائل متنوّعة مثل التجارة وتطوير البنية التحتية والأمن البحري والهجرة المختلطة والعلاقات العماليّة وحماية البيئة وإدارة الصراعات. وفي أسوأ الحالات، في وسع هيكله كهذه أن تزيد كلفة النشاطات المقوّضة للاستقرار على أيّ دولة عضو، مع منح الدول الأفريقية منصّة للتعاطي مع الدول الخليجية على أساس متساوٍ أكثر وتعاملي أقلّ. وعلى أرض الواقع، قد يفرض منتدى منتظم انخراطاً أوسع وأمتن بين الحكومات الخليجية وحكومات القرن الأفريقي، حيث أنّ المعرفة بالسياسة والمجتمع والأنظمة البيروقراطية أضعف مما قد يشير إليه الكلام العاطفي عن التاريخ المتشاطر.

وقد تضطرّ الدول الساحلية وأصحاب المصلحة المهتمّون إلى إعطاء قرارها قريباً حيال المبادرات الناشئة، بما في ذلك إن كانوا يريدون المشاركة في منتدى مقترح (أو دعمه) وكيفية رفع قيمته إلى أقصى حدّ وكيفية التنسيق بين المبادرات المتنافسة المحتملة. ومن دون الوضوح حول غاية المنتدى وعضوية تتّسم بالشمولية الكافية قد تفشل كلّ مبادرة من المبادرات.

ومع محاولة دول بثقافات وأنظمة حكم وأساليب دبلوماسية مختلفة تشكيل تجمّع جديد متعدّد الأطراف، لا تخلو الطريق من العوائق. لكنّ المنافع المحتملة التي يقدّمها التكامل والتنمية وإبعاد شبح الصراعات تستحقّ العناء. ولن يمنح منتدى للبحر الأحمر ازدهاراً مشتركاً أو علاجاً لكلّ المشاكل، لكن في وسعه أن يؤمّن لهذه المجموعة المتنوّعة من الجهات الفاعلة ملتقى لرسم معالم النظام عبر الإقليمي الناشئ ولزيادة الفرص المتاحة والتقليل من المخاطر في منطقة قد تعم فيها الفوضى لدرجة خطيرة.

## منطقة البحر الأحمر



## المقدمة: سياق جديد للبحر الأحمر

يمكن فهم تاريخ الخليج العربي والقرن الأفريقي جزئياً من خلال ازدواجية محورها التباين في اعتبار البحر الأحمر كميزة موحدة أم كميزة مفرقة. وبالفعل، لقد ترسخت ثقافة كل من هاتين المنطقتين واقتصادهما وشعبهما بفعل أجيال من الانخراط على جانبي هذا الممر المائي الضيق، سواء أكان ذلك للسراء أم كان للضرء. وتشكل التجارة والهجرة والإرث اللغوي والتشابه الديني جزء من هذا التاريخ المشترك، مثلما يشكل أيضاً الرق والصراع والتشكيك الديني جزء آخر. وقد حركت إسقاطات السلطة والإيديولوجيا، بما فيها تسابق الحرب الباردة، العلاقات، شأنها شأن نقاط عدم التكافؤ التي نتجت عن تكديس الثروات السريع في الخليج. في الوقت عينه، يتم أحياناً التضخيم من فائدة هذا التقارب الجغرافي، مما يؤدي إلى كلام عن ثقافة متشاطرة وقرابة عائلية وادعاءات تتجاوز أحياناً الوقائع التاريخية أو ينكر اختلافات جوهرية متعلقة بالدولة والمجتمع.<sup>2</sup>

بيد أن حكايات جديدة تلوح في الأفق. فقد أدى مزيج من التغييرات السياسية والاقتصادية والأمنية إلى بروز نظام جديد في البحر الأحمر، وإن كان نظاماً شديداً للتقلب والتغيير. فمع بطلان الجغرافيا القديمة والافتراضات القديمة، بات السياق عبر الإقليمي المتغير متأثراً بترايط متزايد على ثلاثة مستويات.

**المستوى الأول—التحولات السياسية في القرن الأفريقي:** يمرّ القرن الأفريقي في فترة تغيير سياسي جذري انطلقت شرارته في العام 2018 بفعل المطالب الشعبية بالإصلاح.<sup>3</sup> ومن شأن خلع أنظمة مرّت عليها عقود في الدولتين الكبيرتين في المنطقة، في إثيوبيا أولاً ثمّ في السودان، أن يزيد من احتمالية بروز تحوّل قد يكون تاريخياً في منطقة القرن الأفريقي الكبرى. ومع أنّ هذا التغيير أتي بتحفيز محلي، أثرت الدول الخليجية منذ انطلاقه في العملية الانتقالية في كلّ دولة باتجاه إيجابي وسلبي على حدّ سواء. ويقابل الوعد بالتجديد السياسي القدر ذاته من الهشاشة، وفيما لا تزال النتائج غير أكيدة أبداً، سبق أن رسمت هذه الأحداث معالم التطورات في جيبوتي وأريتريا والصومال ومنطقة صوماليلاند المنفصلة المجاورة، وستستمرّ برسمها.

**المستوى الثاني—انخراط (وتنافس) خليجي جديد:** منذ العام 2014، أدت الحسابات الاقتصادية والاستراتيجية إلى بروز مستويات غير معهودة من النشاط للدول الخليجية في القرن الأفريقي. وكان التجلي الأوضح لهذا الاهتمام الجديد السباق المحموم على العقارات على الساحل الأفريقي حيث استقطبت عمليات الاستحواذ على موانئ تجارية وقواعد عسكرية اهتماماً أجنبياً ملحوظاً.<sup>4</sup>

وأتي انخراط الخليج في القرن الأفريقي بدايةً وليدة مخاوف حول النفوذ الإيراني المحتمل، بما في ذلك الإمكانية في أن تكسب إيران موطن قدم في البحر الأحمر.<sup>5</sup> لكنّ هذا الاندفاع عكس خطوة أوسع خطتها أبوظبي والرياض لنيل سلطة أكبر في الشرق الأوسط والمناطق المحيطة به. وكان حماس الدولتين كبيراً، فرسختا نفسها في وقت كانت فيه القوى التقليدية (مصر وسوريا والعراق) ضعيفة وبدت فيه الضمانات الأمنية الأمريكية مبهمة أكثر فأكثر.<sup>6</sup>

وضاعف العاهل السعودي والشيخ الإماراتي جهودهما في العام 2015 مع اندلاع الحرب في اليمن، باحثين عن مواقع مطلّة على الساحل الأفريقي، لأنهما عملاً على توسيع العمليات البرية والبحرية في المسرح المحيط. وعلى الرغم من جهود

الوساطة التي بذلتها الأمم المتحدة واتفق وقف إطلاق نار إسمي لميناء الحديد على البحر الأحمر في ديسمبر 2018، ما زالت نيران الحرب في اليمن مستعرة وما زالت الأزمة الإنسانية وأزمة التهجير اللتان ولدتها تزعان المزيد من الضغط على المنطقة.<sup>7</sup> ومع تعارك الفصائل اليمنية والحوثيين المدعومين من إيران والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والقوت السودانية التي ترعاها الدول الخليجية للسيطرة على الأراضي والساحل ومع بروز توتر أوسع مع إيران في الممرات المائية المجاورة، تبقى هذه المناطق البحرية ذات الحركة الملاحية المكتظة غير مستقرة إلى حد كبير.

والأهم أن الفورة لكسب النفوذ وقدرة الوصول في القرن الأفريقي ازدادت في العام 2017 نتيجة الأزمة الخليجية، مع انتقال الخصام المحتدم الذي يضع المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر في وجه قطر وتركيا إلى القرن الأفريقي. فقد استقطبت هذه العداوة التي تُركبها تيارات شخصية وسياسية وتجارية وأيدولوجية البحر الأحمر وزعزت أقساماً من القرن الأفريقي، وهو منطقة أصلاً متقلقلة تجهد لتخطي انشقاقاتها التي تعانها منذ زمن بعيد. وفي السنين اللتين تلتا، أدى الانخراط الخليجي إلى استثمارات مهمة وإلى بعض الأحداث السياسية الإيجابية الملفتة، مما أعطى لمحة عن المنفعة التي يمكن أن يأتي بها تكامل أوسع.<sup>8</sup> لكن الفترة أتسمت أيضاً بمحاولات قاسية لإحلال أنظمة صديقة وتحجيم الخصوم وضمان المصالح التجارية، في الصومال وجيبوتي وأثيوبيا والسودان.

**المستوى الثالث—تنافس القوى العظمى؟** أضافت إمكانية تنافس القوى العظمى بعداً ثالثاً لما يجري في البحر الأحمر، وعلى المحك الكثير. فكل عام، يجري تبادل تجاري بقيمة مئات المليارات من الدولارات عبر بوابة البحر الأحمر الجنوبية، بين أوروبا وآسيا والشرق الأوسط. وتعتمد حرية الملاحة من البحر المتوسط عبر قناة السويس والبحر الأحمر إلى المحيطين الهندي والهادئ على هذا الممر الضيق الذي يبلغ عرضه 32 كيلومتراً. ولطالما كانت جيبوتي، تلك الدولة المدينة الصغيرة التي تقع في نقطة محورية في البحر الأحمر وخليج عدن، الميناء ذا المياه العميقة الوحيد في المنطقة ومركز المنشآت العسكرية الأمريكية والفرنسية واليابانية. وازداد الاهتمام بشكل كبير عندما انضمت الصين إلى هذه المجموعة في العام 2017، بعدما افتتحت أول قاعدة لها خارج البلاد على بعد قرابة عشرة كيلومترات فقط من القاعدة الأمريكية، فيما أعربت الهند والمملكة العربية السعودية وروسيا عن اهتمام كل منها بتأسيس حضور إقليمي لها هناك.<sup>9</sup>

ومع تعزيز الصين حضورها الخارجي وحجم تبادلها التجاري ومع بروز منطقة المحيط الهادئ والمحيط الهندي كمسرح للتنافس، كسب القرن الأفريقي والبحر الأحمر بدورهما الاهتمام من جهات جديدة. فرداً على وصول الصين إلى المنطقة، تم رصد المزيد من موارد الحكومة الأمريكية للقاعدة في جيبوتي ولتنوع الوضع العسكري الأمريكي في المنطقة. وأعرب الأعضاء في الكونغرس عن قلقهم في العام 2018 حول تداعيات الأمن القومي المحتملة المتأتية عن سيطرة الصين الجديدة في جيبوتي، مع أنهم ضخموا من أهمية هذا الخطر.<sup>10</sup> وبعد ذلك بقليل، شدّد مستشار الأمن القومي الأمريكي آنذاك جون بولتون على تركيز إدارة ترامب على تنافس القوى العظمى عندما كشف النقاب عن استراتيجية جديدة لأفريقيا، مسلطاً الضوء أيضاً على قدرة وصول بكين في جيبوتي والقرن الأفريقي والطرق التجارية في البحر الأحمر. ولاحظ المراقبون أن خطاب بولتون حول السياسة الأمريكية في أفريقيا ضمّ 14 إشارة إلى الصين، ذاكراً مخاوف حول أفخاخ ديون محتملة واستحوادات لموانئ وسلوك عسكري شائن.<sup>11</sup>

في غضون ذلك، تتعاون دول الخليج بطرق مختلفة مع المصالح التجارية الصينية وتتنافس معها في محاولتها لرسم معالم علاقاتها الجغرافية الاقتصادية الخاصة مع بكين. مثلاً يرى قطاع اللوجستيات والشحن الإماراتي العالمي أن حجم التبادل التجاري بين الصين وأفريقيا وأوروبا في نمو، لذا هدّفت من خلال وسائل حكومية وتجارية إلى دمج نفسه في ظاهرة الحزام والطريق قبل أن تحلّ محله جهة أخرى. ومع استمرار توسّع الجهات الفاعلة الخارجية على المستويين التجاري والعسكري، ومع تخصيص القوى العالمية المزيد والمزيد من الموارد لغربي المحيط الهندي ومنطقة المحيط الهندي والمحيط الهادئ الأوسع، قد تجد دول البحر الأحمر والقرن الأفريقي نفسها عرضة أكثر فأكثر لـ"الضغوط الآتية من خارج المنطقة" والمنافسة المرتبطة بالسياق الأمني العالمي الأوسع والمتغيّر.<sup>12</sup>

## الفكرة: منتدى للبحر الأحمر

خمن صانعو السياسات التقدّميون أنه لا بدّ من إيجاد إطار عمل جديد متعدد الأطراف لإدارة انتشار النشاط في هذه المستويات الثلاثة. فأصبح ما يعرف باسم "منتدى للبحر الأحمر" موضوع نقاش كبيراً في العامين 2018 و2019، ضمن المنطقة وخارجها على حدّ سواء. ويشكّل إنشاء تجمّع كهذا قد تجتمع فيه الدول المعنية لمناقشة المصالح المتشاطرة وتحديد التهديدات الناشئة ووضع الحلول المشتركة ردّاً معقولاً على الوقائع الجديدة.

وتحت راية تجمّع لدول البحر الأحمر، في وسع الدول الخليجية والأفريقية معالجة مسائل متنوّعة مثل التجارة وتطوير البنية التحتية والأمن البحري والهجرة المختلطة والعلاقات العماليّة والتدفقات المالية وحماية البيئة وإدارة الصراعات. وقد تستفيد الدول الأفريقية الأقلّ تطوراً، التي يواجه بعضها صعوبات في جذب اهتمام ونفوذ جديدين من الدول الخليجية الثرية، أيضاً من منصّة متعددة الأطراف تستطيع فيها التعبير عن أهدافها ومصالحها المتشاطرة مع الحدّ من الضغوط المتأثّية عن الرعاية المالية.

وتساعد ثلاثة أمثلة محدّدة على توضيح المنافع الممكنة من إنشاء منتدى كهذا. أولاً، في حال وقوع حدث أمني في منطقة البحر الأحمر، سواء أكان بسبب الحرب في اليمن أم خصومات إقليمية أم تداعيات اضطراب سياسي أم قرصنة أم إرهاب، بإمكان المنتدى ربّما أن يجتمع لإدارة المشكلة والحوّول دون المزيد من التصعيد والتنسيق للردّ. فما من مكان في المنطقة حالياً مخصّص للقيام بهذا النوع من النقاشات. وبدون منتدى كهذا، يبقى خطر نشوب صراع غير متعمّد عالياً بشكل غير مبرّر.

ثانياً، تعني فكرة انتشار المزيد من الموانئ التجارية على الساحل الأفريقي، وهو منطقة لطالما خدمها حصراً تقريباً ميناءً وحيد في جيبوتي، افتتاح أسواق جديدة ضخمة للتبادل التجاري. لكنّ تطوير بنية تحتية جديدة مموّلة من الخارج، من موانئ إلى أنابيب نفط وسكك حديد وطرق، تبيّن أنه موضوع نزاع، وفي بعض الحالات، عنصراً مسبباً لانعدام الاستقرار.<sup>13</sup> وتعني موارد القرن الأفريقي وجغرافيته أنّ أي عملية تطوير كبيرة للبنية التحتية ستؤدّي حكماً إلى تداعيات إقليمية. فستكون المنافسة أمراً لا مفرّ منه، لأنّ كلّ دولة ستعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من مصالحها. لكنّ منتدى للبحر الأحمر يمكنه أن يشكّل موقفاً تتفاوض فيه الدول والجهات الفاعلة التجارية حول خطط للطاقة والبنية التحتية ترفع الفعالية إلى أقصى حدّ وتحمي الجهات الفاعلة الأضعف من التعرّض للاستغلال.

ثالثاً، يغادر عشرات آلاف المهاجرين غير النظاميين سنوياً القرن الأفريقي باتجاه الخليج، غالباً عن طريق اليمن، أمّلين بالعثور على عمل هناك.<sup>14</sup> في غضون ذلك، هرب بالاتجاه المعاكس قرابة 300 ألف لاجئ يمني هجرهم الصراع، فيعبرون البحر الأحمر وينتهي بهم المطاف في أنحاء القرن الأفريقي.<sup>15</sup> وستستفيد الدول في المنطقتين من إجراء محادّةٍ مشتركة حول تدفّقات الهجرة، ولا سيّما في حال قيام مرحلة انتقالية بعد الحرب في اليمن.<sup>16</sup>

## الشكل والمشاركة

تدعي كل دولة ساحلية في المنطقة أنها هي طرحت فكرة التعاون في البحر الأحمر. فالأريتريون يتحدثون عن رؤية طرحها رئيسهم في العام 2008، ويشير المصريون واليمنيون إلى جهود بذلها كل منهم في هذا الخصوص في السبعينيات. ويُبرز السعوديون ورقة وقائع تعرض ست مبادرات تمتد منذ العام 1956 إلى الحاضر.<sup>17</sup> ومع أن أياً من هذه المبادرات لم يتحقق، حث سياق جيوسياسي متغيّر على تجدد الجهود للوصول إلى حوكمة متعدّدة الأطراف في العام 2017.

وعلى الرغم من الاهتمام الواسع بالفكرة، واجه تصميمها وطابعها الأنسبان مستويات مختلفة من عدم التوافق والتشكيك والغموض. وهذه الصعوبات أمر متوقّع عندما تحاول مجموعة من الدول المتنوعة والمتنافسة أحياناً أن تضع الأسس لإطار عمل جديد متعدد الأطراف.

وعلى نحو غير مفاجئ، شكّلت العضوية في المنتدى المسألة الأكثر إثارة للجدل حتى اليوم. فما هي الدول التي عليها الانضمام إلى منتدى للبحر الأحمر، وما هي الدول التي لا يجوز أن تنضمّ، وما هو الأساس للانضمام؟ فقد عمل البعض على اقتصار المشاركة على الدول الساحلية فحسب، وعمل البعض الآخر على وضع معايير عضوية أكثر شمولية. وقد تأثرت هذه النقاشات بالخصومات الجيوسياسية الراهنة، من أزمة الخليج إلى الخلاف على مياه النيل بين مصر وأثيوبيا.<sup>18</sup>

وكانت مصر الصوت الأعلى حيال مسألة العضوية. إذ يكرز دبلوماسيوها فكرة ثابتة حول ما تعتبره القاهرة أنه معيار الاختيار الوحيد الذي ينبغي اعتماده: ساحل البحر الأحمر.<sup>19</sup> ويقولون إن تنظيمًا للدول ينبغي أن يتألف من الدول "المطلّعة على" البحر الأحمر لا أكثر. وفي هذا الموقف منطّق واضح يسهل الدفاع عنه، لكنّ هذا يعني أيضاً إقصاء أثيوبيا وغيرها من الدول التي قد تحدّ من نفوذ القاهرة.

بيد أن لضمّ المزيد من الدول من "الجوار" المباشر، على غرار أثيوبيا وعمان، حججاً مُقنعة. فواقع أن أثيوبيا تفتقر عملياً إلى أيّ خطّ ساحلي يطلّ على البحر الأحمر (يقع البلد على بعد 48 كيلومتراً من أقرب ساحل) ليس بمنطق مقنع لإقصاء أحد أهمّ البلدان في المنطقة، إذ يشكّل هذا البلد الذي يضمّ مئة مليون نسمة محوراً للسياسة والاقتصاد والأمن وتطوير البنية التحتية في القرن الأفريقي.<sup>20</sup> ويمكن للدول التي لها مصالح وعلاقات في البحر الأحمر وخليج عدن، بما في ذلك دول الخليج والقوى الغربية والصين، أن تشارك بطريقة من الطرق.

ويمكن حلّ معضلة العضوية جزئياً عبر تعديل شكل المنتدى حسب المطلوب، لا بل ينبغي حلّها على هذا النحو. ومن المقترحات التي يجدر النظر إليها فكرة نظام من الدوائر الأحادية المركز تشكّل فيه الدول الساحلية نواة منظّمة لكنّها تدعو دائرة ثانية وربما ثالثة من الدول للمشاركة، فتدعو الدول "المجاورة" ذات الحجم والتأثير اللذين لا يمكن غرض النظر عنهما والجهات الفاعلة من خارج المنطقة التي لها مصالح مكتسبة في البحر الأحمر والتي يمكنها تقديم الموارد التقنية والمالية. ويمكن الترحيب بهذه الدول بصفتها دولاً شريكة أو مراقبة أو صاحبة مصلحة مدعومة تبعاً لكل حالة من الحالات.

ولا يمكن لأي منتدى أن يشمل الجميع وليس عليه بذلك، خوفاً من أن يضطرّ إلى الخضوع للقواسم المشتركة العامة الدنيا التي أفشلت الكثير من المحادثات المتعددة الأطراف.<sup>21</sup> لكن أيضاً لا يجدر بأعضائه الأساسيين النكران أن للدول الفاعلة الخارجية مصالح مكتسبة ولا يجدر بهم رفض الشراكات واستثمارات رأس المال التي بإمكان الجهات الفاعلة الأوروبية والأمريكية والآسيوية تقديمها. فهذه الحكومات الأجنبية حاضرة أصلاً في باب المندب وفي جواره. وهذه نقطة شدّد عليها المؤيدون الأوروبيون في حثّهم على اعتماد شكلٍ مرّن للمنتدى. فقال أحدهم: "نحن أصلاً في المنطقة. وما من منطوق في محاولة التستّر". وعلى الرغم من التردّد في البداية، كسبت فكرة العضوية المتعددة المستويات التأييد في أواسط العام 2019، إذ ارتأت القاهرة والعواصم الأخرى المطلّة على البحر الأحمر أنه من الأفضل استلام الدقّة في عملية وضع الأسس لشكل منتدى من هذا النوع عوضاً عن نكران هذه الوقائع.

ويجدر أن تعكس اعتبارات تصميم المنتدى أهدافاً واضحة أيضاً. وهنا أيضاً اختلفت آراء الدول، مع أنّه من الأصعب ملاحظة الفوارق في هذه الاختلافات. وقد يساعد المزيد من التداولات على تحديد نطاق المنتدى للبحر الأحمر وأهدافه بشكل أفضل وعلى جعل الدول حريصة على جعل هذا النطاق والأهداف مفيدة لها. في هذا الإطار، على مهندسي المنتدى الحرص أولاً على عدم احتكار الجهات الفاعلة الأكبر أو الأكثر ثراءً هذا المنتدى أو استعماله إما للسير بأجندة استراتيجية ضيقة أم لتشريع أهداف مهيمنة أوسع. وقد يزعزع هذا الاستيلاء تكامل المنتدى ومنفعته، فيجعل من هم خارجه يرونه على أنّه أداة مُنحازة وينقّر الدول الأعضاء من التعويل على نجاحه.

ثانياً، ينبغي على المهندسين تصميم شكلٍ مرّن لهذا المنتدى ليغدو ملتقى أكثر منه منظّمةً. ومن غير الضروري أن يجتمع كلّ بلد لمناقشة كلّ مسألة، فمن الممكن أن تعالج مجموعات فرعية مكونة من بعض الدول بعض المسائل، فيما تستفيد مسائل أخرى من مشاركة واسعة من الأعضاء والشركاء. وفيما تحتاج دول البحر الأحمر والدول المجاورة لها إلى ملتقى يستطيع من خلاله دبلوماسيوها التخاطب حول المخاطر والفرص الناشئة، هي ليست بحاجة إلى بيروقراطية أخرى غير عملية ورسمية جداً لإجراء هذا العمل بالنيابة عنها. أخيراً، فيما برزت مسألتي السلام والأمن بشدّة في النقاشات الجارية حتى اليوم، من شأن السماح لها بالتحوّل إلى محور الحديث الوحيد أن يحثّ الدول الإقليمية على التفكير الضيق وأن يطغى على الفرص الشرعية المتاحة للكسب الجماعي ضمن مجموعة أوسع من المسائل.

## النماذج التي يمكن الاستيحاء منها

تتفرد منطقة البحر الأحمر بجغرافيتها وتركيبتها، لكنّ مع ذلك حرّيّ بالحكومات التي تشكّلها أن تستقي دروساً مستخلصة من منتديات أخرى متعددة الأطراف تدير مسائل معقّدة. وتمّت التوصية بعدّة نماذج لإجراء تحليل مُقارن، بما فيها تلك التي تضمّ أجنّدت بحرية مهمّة. لكنّ كلّ نموذج يستحقّ الخضوع لبحث معمّق أكثر ودعوات للتبادل الرسمي.

فأترح الدبلوماسيون الأوروبيون اعتماد مجلس دول بحر البلطيق كنموذج أساسي. وقد تأسّس هذا التجمّع الذي يضمّ 11 عضواً في العام 1992 في خضمّ تغيير جيوسياسي ضخم، وقد اجتمع منذ ذلك التاريخ بأشكال مختلفة لمعالجة مخاوف سياسية واقتصادية وبيئية وغيرها. وتتمّ إدارة مجلس دول بحر البلطيق من خلال منصب رئاسة متعاقب وأمانة سرّ صغيرة في ستوكهولم، وتدعى 11 دولة إضافية للمشاركة بصفة دولة مراقبة.<sup>22</sup>

وقد فكّر مسؤولون في الاتحاد الأوروبي في تشاطر الدروس المستخلصة من التعاون في منطقة البلطيق منذ العام 2016.<sup>23</sup> كذلك، تابعت فنلندا والسويد، اللتان أعربتتا عن اهتمامهما بدعم حوكمة للبحر الأحمر، هذا الموضوع في العام 2019 عبر تقديم ورقة موارد متواضعة عن التعاون في البلطيق. وشدّدت الورقة على الطبيعة "المرنّة والمرتكزة على الطلب" التي يتّسم بها التعاون في البلطيق وعلى تنوّع انخراط الدول الأعضاء على عدّة مستويات من الحكومة والمجتمع وعلى اعتماد المنظمة "عدّة أشكال من المشاركة للدول غير الساحلية".<sup>24</sup> ثمّ شاركت هلسنكي في رعاية جولة دراسية لبحر البلطيق للجهات الفاعلة غير الحكومية من منطقة البحر الأحمر في أغسطس 2019.<sup>25</sup>

ولعلّ رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان) تستحقّ البحث أيضاً.<sup>26</sup> فآسيان تجمّع إقليمي تأسّس في العام 1967 يضمّ عشر دول أعضاء مع 160 ألف كيلومتر من السواحل و600 مليون نسمة. وتضمّ منطقة آسيان أربعة أديان أساسية ومجموعة من الأنظمة السياسية والاقتصادية ومضيق ملقا، وهو ممرّ من ممرّات الشحن الأكثر ازدحاماً في العالم، شأنه شأن البحر الأحمر. وواجهت الدول المؤسّسة هشاشة تجاه جيوسياسة الحرب الباردة لذا سعت إلى تعزيز موقفها الجماعي من خلال التعاون الأمني والاقتصادي والاجتماعي والتقني.<sup>27</sup>

واليوم، تقيم آسيان قمماً متعاقبة في الدول الأعضاء وتدعو وزراء من الولايات المتحدة والصين والهند وروسيا والاتحاد الأوروبي وغيرها إلى حوار سنوي حول الشؤون الإقليمية ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ بشكل أوسع. وتُقام مئات المؤتمرات الأصغر حجماً تحت راية آسيان تتناول مواضيع مختلفة تتراوح من التجارة إلى الصّحة العامة وحفظ البيئة، وقد أدّت هذه المؤتمرات بدورها، بحسب المؤيدين، إلى تعزيز الشبكات غير الرسمية في المنطقة دون الإقليمية.<sup>28</sup>

وبرهنت آسيان في الكثير من النواحي على أنها وسيلة مهمة للتنمية الاقتصادية وتخفيف حدّة الصراعات والأمن الإقليمي، بما في ذلك العمل كمنطقة عازلة ضدّ التعديلات التي ترتبها القوى الخارجية. لكنّ آسيان ليست بمنظمة مثالية على الإطلاق. إذ يمتعض بعض النقاد من بعض السياسات التي تنتهجها الرابطة مثل عدم التدخّل المتبادل وعملية اتخاذ القرار المرتكزة على التوافق.<sup>29</sup> ويشير آخرون إلى التحدي الذي تواجهه الرابطة

والذي برز مؤخراً، ألا وهو هشاشة الدول الأعضاء تجاه الصين.<sup>30</sup> وقد أُنزّرت تنافس القوى العظمى في بحر جنوب الصين في الحسابات الأمنية الفردية والجماعية لدى أعضاء آسيان، وهذا تحدّد معقّد قد تواجهه قريباً الدول في البحر الأحمر وخليج عدن. وقد يجعل السجّل الغني والمتنوّع من آسيان دراسةً مقارنةً وثيقة الصلة.

ومع أنّ دول البحر الأحمر تختلف عن دول آسيان ودول مجلس بحر البلطيق، في سكّانها وأساليب حوكمتها ومواصفات اقتصادها، يقدّم هذان المنتديان وغيرهما من المنتديات لمهندسي منتدى البحر الأحمر وفرّة من المعلومات التي يمكنهم البحث فيها وتكييفها.

## الطريق نحو المنتدى: الجهود المبذولة حتى الآن

أطلقت حكومات ومؤسسات دولية سلسلة من المبادرات على مدى الأشهر الإثني عشر الماضية، مع مقاربات متغيرة ونتائج متنوّعة. وتشمل هذه المبادرات جهوداً بذلتها: (1) الاتحاد الأوروبي وألمانيا و(2) الاتحاد الأفريقي وشريكه دون الإقليمي، أي الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أو إيغاد و(3) الحكومتان السعودية والمصرية.<sup>31</sup> وجمعت هذه المبادرة الأخيرة الدبلوماسيين الإقليميين في أربع مناسبات، وعلى الرغم من التحفظات المشروعة حول الشكل والأهداف، حققت هذه المبادرة التقدم الأكثر حسّية نحو إنشاء منظمة قائمة لدول البحر الأحمر.

وكلّ جهد قد ساعد على تطوير مفاهيم حوكمة متشاطرة مع مشهد متغيّر في البحر الأحمر، كما واجه عوائق سياسية هائلة. لكن ليس بغريب أن تكون المسيرة متعثّرة بعض الشيء عندما تحاول مجموعة متنوعة من الدول وضع إطار عمل جديد متعدد الأطراف. ومناصرو إطار العمل الجديد هذا محقّقون في التعلّم من هذه اللقاءات الأولية وتحسين مقاربتهم والاستمرار بتأسيس الأرضية لمنتدى مرّن و شامل للبحر الأحمر.

### أصدقاء مهتمّون: الاتحاد الأوروبي وألمانيا—خريف العام 2018

كان أليكس روندوس، مبعوث الاتحاد الأوروبي للقرن الأفريقي، من أوائل من درس الانخراط عبر الإقليمي، وبالتالي من أوائل من أيّد قيام حوار منظمّ حول البحر الأحمر. وحدّد أيضاً التداخيات الممكنة لهذا الأمر على أوروبا.<sup>32</sup> فبعد أن قدّم روندوس تقريره في مجلس الاتحاد الأوروبي في أكتوبر 2015، أصدر المجلس خلاصات تحدّد "الديناميات فوق الإقليمية الأوسع". وقدّرت هذه الخلاصات أنّ الأحداث في القرن الأفريقي "مترابطة بشكل واضح مع الأحداث في شبه الجزيرة العربية ومصر. بالتالي، "تتأثر سياسات المنطقة" بمنطقة البحر الأحمر الأوسع "وتؤثر فيها". وكان لقاء العام 2015 أوّل لقاء يحدّد الفراغ الراهن بعدما لحظ غياب أي "منتدى إقليمي منطاط بتعزيز التعاون حول الأمن البحري وغيره من المسائل في البحر الأحمر".<sup>33</sup>

على الرغم من أنّه لم يجر الكثير في السنوات التالية، عكست خلاصات المجلس بحلول صيف العام 2018 مدى التغيير الذي جرى ومدى سرعة هذا التغيير. ولاحظ أعضاء الاتحاد الأوروبي أنّ البحر الأحمر أصبح محورياً "من الناحيتين الجيوسياسية والاستراتيجية"، وأنّ التطوّرات على ساحلي هذا البحر، بما في ذلك "عسكرة ساحل البحر الأحمر" بشكل متزايد، وضعت الاستقرار الإقليمي والمصالح الأوروبية على حدّ سواء بخطر.<sup>34</sup> وبحلول ذلك الوقت، بات المجلس يدعو إلى إقامة "منتدى إقليمي منظمّ وشامل"، فقرّر تعزيز انخراطه مع دول البحر الأحمر.<sup>35</sup>

وتعاون مبعوث الاتحاد الأوروبي مع ألمانيا لدعوة دول البحر الأحمر وغيرها من الدول المعنية للقاء في سبتمبر 2018 على هامش الجمعية العامة للأمم المتحدة. وكانت برلين قد أعربت عن شديد اهتمامها بهذا الملف وفكرت في جعله أولوية في خلال السنتين المقبلتين التي ستتولى فيهما مقعداً في مجلس الأمن.<sup>36</sup> وإدراكاً للحساسيات السياسية والحاجة إلى دبلوماسية متكرّرة دقيقة، كان هدف الاجتماع في نيويورك متواضعاً: "جلسة عصف أفكار" بين الدول المعنية.<sup>37</sup> وفيما رأى المجتمعون أنفسهم على أنهم "قابلات"، شدّدوا على أنّ تأسيس منتدى للبحر الأحمر قراراً تتخذه دول المنطقة.

ومع أن الاتحاد الأوروبي وألمانيا حظيا بدعم أوروبا الكامل، لم يجر الأمر كما كان مأمولاً. إذ بقيت مقاعد عدّة دول أساسية، من بينها مصر وأريتريا والسودان وجيبوتي، فارغة، فيما أعرب ممثل عن الجامعة العربية، اعتبر أنه "يتكلّم بالنيابة" عن مصر ودول أعضاء أخرى، عن تحفّظات واضحة. وعكس الاجتماع أسئلة جوهرية تكمن في قلب النقاش الأوسع: من عليه أن يدعو إلى قيام منتدى للبحر الأحمر ومن يجدر به أن يحظى بمقعد على الطاولة، وبشكل أهمّ، هل ينبغي على الأوروبيين، أو الغرب بشكل أوسع، أن يكونوا معنيين بهذا الموضوع. في المقابل، ساعدت المبادرة على جعل الدول تركز على المهمة قيد الدرس وعلى التحفيز على سلسلة مع جهود المتابعة أجرتها الدول والمؤسسات الإقليمية.

### المبادرة الأفريقية: مبادرات الاتحاد الأفريقي وإيغاد—2018-2019

بدأت الدول الأفريقية والمنظمات المتعدّدة الأطراف أيضاً بالانخراط في مسائل البحر الأحمر في العام 2017. فبعد توكيل فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، وهو فريق وساطة صغير يرأسه رئيس جنوب أفريقيا السابق تابو إيمبيكي، لوضع خطة شاملة للسلام والتنمية في القرن الأفريقي،<sup>38</sup> حدّد مسؤولو الاتحاد الأفريقي الجهات الفاعلة الخليجية وجيوسياسات البحر الأحمر على أنها ركن لا مفرّ منه من أيّ استراتيجية مستقبلية. وأكد مجلس السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي عندئذ على جهود تواصل يبذلها الفريق مع دول شبه الجزيرة العربية من أجل وضع استراتيجية للقرن الأفريقي،<sup>39</sup> إدراكاً من الاتحاد بالديناميات التي "تطال البحر الأحمر والمحيط الهندي" والتي جعلت من القرن الأفريقي "مركز اهتمام عالمياً جديداً".<sup>40</sup>

وإن كان الاتحاد الأفريقي سيؤدّي دوراً في وضع شكلٍ للحكومة في البحر الأحمر، ينبغي أن تأخذ استراتيجيته العوائق المؤسّساتية بعين الاعتبار. فلا يمثّل الاتحاد الأفريقي سوى أحد ساحليّ البحر الأحمر وسوف يواجه صعوبات ليبرهن أهميّة ارتباطه بالموضوع أو ليضمن شراكة خليجية من دون عضوية موحّدة. وقد يصعب إقناع دولتين عضويتين مهمّتين، كلتاها لها علاقات راهنة مع المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، ألا وهما مصر وأريتريا. فقد عبّرت مصر، التي تتبوأ في الوقت الراهن رئاسة الاتحاد الأفريقي المتعاقبة، عن أنها تفضّل أن تتعامل دول البحر الأحمر حصراً مع مسائل البحر الأحمر. في غضون ذلك، طالما فضّلت أريتريا اعتماد سياسة خارجية أحادية على التعاون من خلال الاتحاد الأفريقي (أو إيغاد)، وما زالت وفيّة لهذا النهج حتّى اليوم.<sup>41</sup>

بالتالي، قد تعتمد استراتيجية صالحة للاتحاد الأفريقي على الاستفادة من موقف مصر كجسر بين المجالين العربي والأفريقي. لهذه الغاية، زار إيمبيكي القاهرة في مايو 2019 لمناقشة موضوع التعاون حول البحر الأحمر. وفي خلال لقائه الثنائي مع الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي، أعرب الرئيس بوضوح عن قلقه أن الاتحادين الأوروبي والأفريقي يتعاونان لتسييس مسألة البحر الأحمر. ورفض إيمبيكي الفكرة وشدّد على مصالح أفريقيا الجماعية في حكومة البحر الأحمر والموجبات التي تعطي دوراً للاتحاد الأفريقي في التعبير عن هذه المصالح. وتبعاً لمسؤولي الاتحاد الأفريقي، قال إيمبيكي إنّ منتدى يقتصر "على الدول الساحلية" ليس كافياً نظراً إلى العدد الأكبر من أصحاب المصلحة الأفريقيين الشرعيين.<sup>42</sup>

وتسلّط مسألة حوكمة البحر الأحمر الضوء على علاقة معقّدة للغاية بين مصر والدول الخليجية التي ترعاها (مفصّلة في الصفحة 8). ففيما تتداخل المصالح المصرية والسعودية والإماراتية غالباً، تمّ التغاضي عن اختلافات جوهرية، وليست العلاقة متازرة كما يتمّ الادّعاء أحياناً. فقد عبّر السيسي سراً، على غرار الكثير من المسؤولين المصريين الآخرين، عن امتعاضه من شمله مع داعميه الماليين، وهو ينشد إبراز مصر وسياساتها وعمليات وضع السياسات لديها على أنها مستقلة.<sup>43</sup> في هذا المجال، يشدّد دبلوماسيو القاهرة أحياناً على إبراز مصر كدولة أفريقية، ولا سيما أمام الجماهير الأفريقية، وعلى رغبتهم في الانخراط أكثر في المسائل "الأفريقية".

ويرى المؤيدون أنّ الاستفادة من مؤهلات مصر الأفريقية ورغبتها في فرض المزيد من الاستقلالية هي ربما الفرصة الفضلى للاتحاد الأفريقي للعمل كمثل موازن للدول الخليجية الأقوى والأكثر ثراءً. لكن ليس هذا بالأمر السهل. فقد اتفق إيمبيكي والسياسي على التعاون وعبر الطرفان كلاهما عن رضاهما عن الاجتماع، لكن القاهرة ما زالت ترى التعامل مع الاتحاد الأفريقي على أنه "خطوة ثانية" تأتي بعد أن تنتظم الدول الساحلية، ويبقى المشككون غير واثقين من أنّ مصر ستتنازل عن مبادرة ما زالت تعتبرها مبادرتها الخاصة.

وأجرى إيمبيكي وفريقه بعد ذلك استشارات مع القادة في كينيا والصومال وأوغندا وجيبوتي في يوليو وأغسطس 2019، وبنون زيارة السودان وجنوب السودان وأثيوبيا قبل إصدار توصيات بحلول نهاية العام.<sup>44</sup> وعلى الرغم من خطط أولية لزيارة عواصم على ضفتي البحر الأحمر، ما زال من غير الواضح ما إذا كان إيمبيكي ينوي التعاطي مع الملك السعودي والقادة الخليجيين الآخرين وكيف سيتعاطى معهم. ففي حال أرادت الرياض وشركاؤها تشكيل منظمة خاصة بهم للبحر الأحمر في خلال هذا الوقت، قد تقل أهمية خلاصات الاتحاد الأفريقي، وينبغي على أي محاولة لتمثيل المصالح الأفريقية الجماعية عندئذ أن تأخذ الوقائع الجديدة في الحسبان.

وبرزت شكاوى أيضاً أنّ الاتحاد الأفريقي بطيء في التحرك، ولا سيّما في التعاطي مباشرة مع الخليج.<sup>45</sup> في غضون ذلك، يقول مسؤولون في الاتحاد الأفريقي ومسؤولون إقليميون إنّ "ملكية" ملف البحر الأحمر تخضع لتناحر بيروقراطي بين فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ وأمانة سرّ لجنة السلام والأمن في الاتحاد الأفريقي.<sup>46</sup>

انخرطت إيغاد، المنظمة الإقليمية البارزة في شرق أفريقيا، أيضاً في المسألة في فبراير 2019، مع إقرارها بوجود "تهديدات ومخاطر وتحديات" جديدة في البحر الأحمر وخليج عدن. وأشارت إلى أهمية الموضوع "للدول الأعضاء الساحلية وغير الساحلية في إيغاد"، وعزمت أيضاً على الوصول إلى موقف مشترك لحماية المصالح الاستراتيجية، من خلال تأسيس فرقة عمل وتعيين الكيني محمد غويو مبعوثاً خاصاً والالتزام بالتعاون الوثيق مع الاتحاد الأفريقي وغيرها من الخطوات.<sup>47</sup> وقد زار المبعوث الخاص الكثير من البلدان منذ ذلك الحين (أحياناً مع نظيره في الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة)، وانعقد الاجتماع الأول لفرقة العمل التابعة لإيغاد في سبتمبر 2019.<sup>48</sup>

ويُعتبر إقرار المنظمات الإقليمية والقارية الأفريقية وتحركها مهمّاً، ويمكنه بشكل مثالي أن يوازن الخطوات التي يتخذها اللاعبون الأفياء في الخليج ومصر. بيد أنّ الطريقة التي تتناسب فيها كلّ هذه القطع تبقى سؤالاً مفتوحاً. ومع محاولة إيغاد فرض دورها في وضع شكلٍ لإطار العمل المخصّص للحكومة، ستواجه بدورها موانع مؤسسية، من ضمنها قيود تمويلية ونقص في القدرات وعوائق سياسية.

ومن بين الدول الأعضاء السبعة الناشطة في إيغاد، وحدها جيبوتي والصومال والسودان لها ساحل على البحر الأحمر أو خليج عدن. (ما دامت هذه الدول الثلاثة على حدّ سواء أعضاء في إيغاد ودول مدعوة للمشاركة في المنتدى المرتكز على الرياض المفضل أدناه، قد تقع كلّ دولة منها في موقع غير مريح البتة في حال أرغمت على الاختيار بين المنتديين.) ولكن كينيا والدول غير الساحلية أثيوبيا وأوغندا وجنوب السودان أسباب مشروعة لتشارك في المنتدى، لكن تواجه هذه المطالب تشكيكاً من الدول الساحلية الأساسية التي تفضل شكلاً أكثر انتقائياً للمنتدى. وفيما كانت أثيوبيا تاريخياً قوة دافعة خلف إيغاد، لم تُبدِ حكومة أبي أحمد اهتماماً كبيراً باستخدام هذا الجهاز الإقليمي كأداة لسياستها الخارجية.<sup>49</sup>

وبإمكان أريتريا المنبوذة منذ سنوات طويلة أن تؤدّي نظرياً دور صلة وصل مهمة بين دول الخليج والاتحاد الأفريقي وإيغاد، نظراً إلى موقعها وعلاقاتها الفريدة. لكن نظراً إلى نفور الرئيس أسياس أفورقي من تعددية الأطراف وإلى علاقته الصعبة تاريخياً مع إيغاد ورئيسها الأثيوبي (علقت أسمره عضويتها مرتين، وما زالت

العضوية غير ناشطة اليوم) وإلى خطّه المباشر الجديد مع الداعمين الجدد في الرياض وأبوظبي، تجاهلت أريتريا حتّى الآن مفاتحات الاتحاد الأفريقي وإيغاد حول مسائل البحر الأحمر.<sup>50</sup>

أخيراً، ومع أنّ الآراء المصرية حيال جهود الاتحاد الأفريقي غامضة ربّما، قوبلت الأبناء عن مبادرة إيغاد بازدياد واضح في القاهرة، حيث كان الدبلوماسيون يعملون على مبادراتهم الخاصة منذ أكثر من سنة. ومصر ليست عضواً في إيغاد ولطالما اعتبرت المنظمة وسيلة لتطبيق المصالح الأثيوبية. وفسّر أحد الدبلوماسيين قائلاً: "أيّ محاولة لوضع أثيوبيا في وسط الحوارات حول البحر الأحمر... أيّ انخراط لإيغاد في البحر الأحمر مرفوض تماماً وفكرة مُجْهَبة من البداية".<sup>51</sup> فبسبب الخصومة الإقليمية والتناحر المستمرّ في المفاوضات حول مياه النيل، لا يبدي المسؤولون المصريون أيّ تحفّظ في انتقاد أديس أبابا ويشعرون بالامتناع تجاه ما يعتبرونه دعماً غريباً أكبر من اللازم لأثيوبيا أيضاً. في هذا السياق، تعتبر القاهرة أيضاً أنّ الاتحاد الأوروبي كان "خلف" الجهد الذي بذلته إيغاد وترى في الدعم الأجنبي للمنظمات الأفريقية محاولات "لمعادتهم أو منافستهم حول البحر الأحمر".<sup>52</sup>

### ديناميات قوى جديدة: المملكة العربية السعودية ومصر: من ديسمبر 2017 حتّى اليوم

تجاوزت مبادرة مشتركة بين المملكة العربية السعودية ومصر الجهود الأوروبية الأفريقية المبدولة حتّى اليوم، وتمثّل هذه المبادرة حالياً الجهد الأكثر ثباتاً لتأسيس منتدى للبحر الأحمر. وعلى الرغم من بعض العيوب، منحت أربعة اجتماعات ومشاركة عالية المستوى نسبياً هذا الجهد درجة متزايدة من الاعتراف. من هذا المنطلق، يُلقى هذا القسم نظرة مفضّلة أكثر على هذا الجهد المشترك. وكانت مصر من أوّل الداعمين لهذه المبادرة ثمّ برزت التوتّرات بعد أن فرضت الرياض سيطرتها في العام 2018 وطرحت رؤية مختلفة. ومع أنّ الأفكار المتنافسة بخصوص الهيكلية والأهداف قدّ بطأت الجهد، ينوي السعوديون إتمام المنتدى في العام 2019.

ومصر، بحكم موقعها، جسر طبيعي بين المجالين الأفريقي والعربي، وهي تضمّ قناة السويس و1450 كيلومتراً من السواحل على البحر الأحمر. على هذا الأساس، حاولت فرض دور رئيسي لها في تصميم منتدى للبحر الأحمر وإدارته في العام 2017. ويسلّط الدبلوماسيون المصريون الضوء على مجموعة مدروسة من المسائل ليجري تعاون محتمل بشأنها بين الدول الساحلية، ومصالح البلاد في البحر الأحمر شرعية ومنتوّعة بقدر مصالح أيّ دولة أخرى في المنطقة. لكنّ إصرار القاهرة كان أيضاً وسيلة للصدّ ضدّ دول أو مؤسّسات في المنطقة وما بعد المنطقة تحدّي أفكارها البديلة حيال التعاون في البحر الأحمر موقع مصر أو تمسّ بأهدافها.

لهذه الغاية، غالباً ما يكرّز الدبلوماسيون المصريون فكرة معهودة: ينبغي على الدول الأعضاء في أيّ منتدى أن تكون دولاً ساحلية على البحر الأحمر. بعبارة أخرى، الجهات الفاعلة التي تقع قرب هذا البحر أو التي تدّعي بوجود مصالح لها فيه لا داعي لنيلها مقعداً على الطاولة. وفسّر أحد الدبلوماسيين المصريين قائلاً: "عندما نقول البحر الأحمر، نعني البحر الأحمر. لا نعني كينيا وأوغندا أو الإمارات العربية المتحدة والكويت".<sup>53</sup>

على الرغم من هذه الآراء القاسية، وجدت مصر، التي ما زالت ضعيفة بفعل ثماني سنوات من الاضطراب الداخلي والتي تبقى محدودة في قدرتها على فرض النفوذ في الخارج، نفسها في شراكة غير مريحة مع جارتها والدولة المفضّلة مالياً عليها، المملكة العربية السعودية. وتعكس المفاوضات حول حوكمة البحر الأحمر ديناميات قوى أوسع بين الرئيس السيسي والعاقل السعودي (والإماراتي) الذي كان أوّل من دعم الإدارة المصرية بإمدادات مالية ضخمة في العام 2013. واستمرتّ المساعدات والاستثمارات الخليجية بالتدفّق في السنوات التالية، وتشير بعض التقديرات إلى أنّ مجموع التعهّدات وصل إلى ما يقارب الأربعين مليار دولار أمريكي.<sup>54</sup> ومع أنّ الرعاية السعودية ليست حاسمة بالكامل في صناعة السياسات المصرية، يقرّ الدبلوماسيون أنّ موقفهم تأثّر بها وبات مقيداً بسببها.<sup>55</sup>

ويعتض البعض في الطبقة السياسية في مصر من هذا الانصياع للرياض في السياسة الخارجية، بحجة أنّ الحكومة المصرية تتحلّى بمستوى أعلى من الخبرة والمعرفة بالمنطقة والعمق البيروقراطي. وقال أحد السياسيين المصريين المتمرسين في حديثه عن مبادرة البحر الأحمر: "كلما فكّرنا في اقتراح يتناوبنا القلق حول كيفية تلقّي السعوديين الأمر. لا يمكننا أن نلوم إلا أنفسنا".<sup>56</sup>

ويُعزى اهتمام المملكة العربية السعودية بالقرن الأفريقي بداية إلى مخاوفها حيال النفوذ الإيراني المحتمل في المنطقة المحاذية لها غرباً. ويقول المسؤولون السعوديون إنهم "أهملوا أكثر من اللازم" العلاقات الثنائية على سواحل البحر الأحمر الغربية، لذا بدأوا باستثمار مواردهم السياسية والمالية والدبلوماسية في السنوات الأخيرة، حتّى أنشأوا في نهاية المطاف منصب وزير دولة لشؤون الدول الأفريقية في العام 2018.<sup>57</sup> وبحلول نهاية ذلك العام، انتزعت الرياض زمام السلطة في ما يخص مبادرة البحر الأحمر من مصر، وبحلول أبريل 2019، بلورت الجهود الأولية إلى تصاميم ملموسة لـ "مجلس للبحر الأحمر" (مُسَمّى رسمياً مجلس الدول العربية والأفريقية المشاطئة للبحر الأحمر وخليج عدن).

ويلاحظ المشكّكون أنّ استلام الرياض زمام الأمور تراقق بتكيز زائد على الأمن. ويعتريهم القلق من أنّ المجلس الذي تقترحه الرياض لا يهدف إلى التعاون المتعدد الأطراف بل هو محاولة إنشاء نوع من التحالف العسكري المناهض لإيران. ويقلق آخرون أنّ دوافع ديوان ولي العهد محمد بن سلمان ليست تعددية الأطراف الحقيقية بل المنزلة والطموحات بالهيمنة الإقليمية. واستنتج أحد الدبلوماسيين الغربيين قائلاً: "إنّما هي رغبة في التحكم بالمساحة لا الكلام".<sup>58</sup>

ولعلّ الفكرتين كليهما صحيحتان. فإن دلت الفورة السعودية لعقد مؤتمرات القمم في العام 2019 على شيء فهو أنّ الرياض قد ترى بالفعل في منظمة دول البحر الأحمر منصّةً أخرى تُمأسس من خلالها شبكتها الرعائية المتوسّعة وتنميّ شرعيّتها الدولية و"تحشد المعارضة العربية والمسلمة ضدّ إيران".<sup>59</sup>

وفي حال أقدمت المملكة العربية السعودية على إتمام مجلس البحر الأحمر الذي تقترحه وعندما تُقدّم على ذلك،<sup>60</sup> ينبغي على الدول الساحلية وأصحاب المصلحة الخارجيين أن يقرّروا إذا كان هذا المجلس يمثّل المنتدى المتعدد الأطراف الذي تصوّروه أو إذا كان بالإمكان هيكلته ليلبي هذه الغاية أو إذا كان عليهم البحث عن بديل. وللحرص على وضع أهداف واضحة، ينبغي على أصحاب المصلحة الإقليميين والدوليين الانخراط الآن مع الرياض والقاهرة على حدّ سواء، مؤكّدين على دور قيادي للدول الساحلية مع تقديم التوضيحات لهما عن أيّ نوع من المنتديات يستطيعون دعمه (أو لا يستطيعون).

ويصرّ المسؤولون المصريون أنّ المبادرة المشتركة أبصرت النور في الاجتماع الذي جرى في ديسمبر 2017 في القاهرة، وقد صدر بعد ذلك بيان صحفي يستعرض عشرات المجالات من مجالات التعاون، من حلّ الصراعات والطاقة المتجدّدة إلى البنية التحتية للنقل والسيطرة على التلوّث.<sup>61</sup> ويقول هؤلاء المسؤولون إنهم بدأوا بتكيز متعمّد على "المسائل الموضوعية" و"النشاطات البانية للثقة". فقد قدّر أولئك أنّ الانطلاق بتروّ سيرهن على المنافع المُمكنة للتعاون حول البحر الأحمر ويبني التوافق بين الدول الساحلية. ومع أنّ بيان ديسمبر 2017 دعا إلى آلية دائمة لتنظيم التعاون لدول البحر الأحمر، لم يرغبوا في التركيز على الهيكلية التنظيمية أو المسائل الأمنية، علماً منهم أنّ هذين الموضوعين يمكنهما حشر الدول الأعضاء في وضعيات لا منفعة فيها لأحد ويفضيان إلى ما هو عكس الهدف القاضي ببناء "تفاهم مشترك".<sup>62</sup>

كان من المتصوّر عقد اجتماع متابعة في مصر، لكن بحلول الوقت الذي أقيم فيه الاجتماع بعد سنة في ديسمبر 2018، كان المسؤولون في الرياض قد أبدوا اهتماماً أكبر بالمبادرة وفرضوا سيطرة أقوى عليها. وجرى اللقاء الثاني الذي حظي بفضّة أكبر في الرياض تحت عنوان "الدول العربية والأفريقية المشاطئة للبحر الأحمر وخليج عدن". وشارك

فيه وزراء خارجية ودبلوماسيون رفيعو المستوى من المملكة العربية السعودية ومصر واليمن وجيبوتي والصومال والسودان والأردن، على الرغم من أن اللقاء سلط الضوء على رؤيتين متنافستين لحوكمة البحر الأحمر وغاب عنه العمل الدبلوماسي التقدمي اللازم لتحقيق النتائج المرجوة.

وبدا السعوديون مركزين على تأسيس منظمة وعلى المسائل الأمنية أكثر من نظرائهم. وامتنع المسؤولون المصريون من تجاهل السعوديين لاستراتيجية الخطوات الصغيرة التي يفضلها المصريون ومن رغبتهم في استلام زمام المبادرة من اليد المصرية. وانزعجوا كثيراً أيضاً من تركيز الرياض الشديد على الهيكلية و"اندفاعها" لتأسيس المنظمة.<sup>63</sup> فقد اشتكى دبلوماسي مصري خائب قائلاً: "الشكل أهم من المضمون للسعوديين. لكن ما هي الرؤية؟ إلى أين يريدون الوصول؟"<sup>64</sup>

وبالنسبة إلى مؤيدي قيام منتدى شامل، افتقر اللقاء الوزاري في الرياض إلى بعض اللاعبين الأساسيين. فلم تتلق أثيوبيا دعوة، بطلب من مصر التي لا تنبع محاولتها لإقضاء أثيوبيا من افتقار هذه الأخيرة للسواحل بل من منافسة مريرة بين هاتين القوتين.<sup>65</sup> في غضون ذلك، رفضت أريتريا المشاركة لدوافع غير واضحة.<sup>66</sup> وتبعت هذه البداية المتقلقلة اجتماعات تالية، من بينها جلسة عمل دون وزارية في القاهرة في فبراير ومارس 2019.<sup>67</sup> لكن بقيت اختلافات مهمة ينبغي مراجعتها حول الهيكلية والتمويل والإجراءات والأهداف، وهي مسائل أفضت في النهاية إلى "مواجهة" في الاجتماع الرابع والأحدث في أبريل 2019. فعندما اجتمع كبار المسؤولين من جديد في الرياض، فوجئ الدبلوماسيون المصريون باستلامهم مسودة ميثاق لـ"مجلس البحر الأحمر" المقترح. واستعرض المستند السعودي مجلساً مقره الرياض مؤلفاً من ثلاثة مستويات: (1) "مجلس أعلى" يضم الملوك ورؤساء الدول ينعقد مرة في السنة لتحديد الاستراتيجية و(2) مجلس وزاري لوضع السياسات وتطبيقها من خلال لقاءات تُقام مرتين في السنة و(3) أمانة سر يرأسها أمين عام متعاقب لتسيير عمليات المنظمة اليومية.<sup>68</sup>

ويشككي الدبلوماسيون المصريون أن السعوديين تجاهلوا الأفكار الأولى عن آلية مرنة خفيفة الوطأة ويعتمدون عوضاً عن ذلك هيكلية تنظيمية معهودة لكن غير مجدية. وعلق أحدهم عن الاقتراح قائلاً: "لا نريد مجلس تعاون خليجياً آخر. لا نريد منظمة كبيرة منتفخة أخرى". وردّ الممثلون المصريون، المحبطون لكن المنصاعون للرعاة السعوديين، بسبعة عشر اقتراح تعديل لمسودة الميثاق.

وأعاد أحد التعديلات النظر في فكرة القاهرة الأساسية حول الهيكلية، وهي تتمحور حول تأسيس سلسلة من "اللجان" تكون مقراتها في مواقع متعددة: هيئة سياسية في الرياض وهيئة عسكرية في القاهرة ولجان اقتصادية وثقافية في عواصم أخرى في منطقة البحر الأحمر. وفيما يقول الممثلون المصريون أن ترتيباً كهذا قد يرفع مستوى الملكية الوطنية إلى أقصى حدّ بين الدول الأعضاء، رفض المسؤولون السعوديون الفكرة باعتبارها غير عملية.<sup>69</sup>

وما زالت الاختلافات في الرأي حول نماذج صناعة القرارات قائمة. فقد اقترحت مصر نموذجاً توافقياً رفضته السعودية أيضاً بحجة أنه سيخفف من عمل المجلس. وفسّر السعوديون هذا الميل إلى التصويت التوافقي على أنه فيتو من القاهرة ضدّ أيّ اقتراح يرحّب بعضوية أثيوبيا. إذ يعتقدون أن مصر تأمل باستغلال منظمة لدول البحر الأحمر كورقة مساومة مع أديس أبابا ولا يريدون التوتّر المستمرّ بين الدولتين حول مياه النيل أو سدّ النهضة الأثيوبي أن يقوّض مبادرة البحر الأحمر.<sup>70</sup>

وينبغي تنقيح الأهداف أيضاً. فمع أن تعزيز التجارة والحماية البيئية مدرجتان في الميثاق السعودي، يركّز المستند كثيراً على الأمن، بما في ذلك دعوة للأعضاء لمواجهة جماعية لـ"أيّ تحديات مرتبطة بالبحر الأحمر وخليج عدن أو أيّ من المضائق المتصلة بهما".<sup>71</sup> وفسّر وزير الخارجية السعودي عادل الجبير عقب الاجتماع قائلاً: "كلما زاد التعاون والتنسيق بين دول هذه المنطقة قلّ النفوذ السلبي الخارجي فيها". وبعد أسبوعين

نظّم مسؤولو الدفاع السعودي مناورات بحرية مشتركة حملت اسم "الموج الأحمر 1" وضمت عديداً وعتاداً من المملكة العربية السعودية ومصر والسودان وجيبوتي واليمن والأردن والصومال.<sup>72</sup> ويرى النقاد في نشاطات كهذه وفي وصف الرياض لـ "كيان أممي إقليمي جديد"،<sup>73</sup> دليلاً على أنه يجري استغلال تعددية الأطراف في البحر الأحمر كأداة للسياسة الأمنية السعودية.

ويصرّ المسؤولون المصريون والأريتريون على حدّ سواء على أنهم لن يسمحوا باستعمال المنتدى كوكالة للخصومات السعودية، سواء أَمع إيران كان ذلك أم مع تركيا أم مع قطر.<sup>74</sup> واشتكى مسؤول مصري آخر قائلاً: "أصبح السعوديون ضيقون جداً في سياستهم الخارجية، مستغلّين كلّ منصّة، منظمة التعاون الإسلامي وحركة عدم الانحياز ومجلس التعاون الخليجي"، لفرض أجندة مناهضة لإيران. وفسّر مسؤول آخر أنّ "إيران مشكلة بالفعل، لكن لا يمكنها أن تكون المشكلة التي تحدّد المنطقة أو منتدى للبحر الأحمر. فلا يمكن النجاح إن حدّدنا نفسنا حصراً عبر معارضة لأمر آخر".<sup>75</sup>

ومع أنّ ازدياد التوترات مع طهران في صيف العام 2019 عزّز بالتأكيد المخاوف الأوسع حول إيران، ينفي المسؤولون السعوديون هذا التركيز الأحادي. وفيما يقولون إنهم مهتمون بحماية البحر الأحمر من أيّ تهديدات، وهو "هدف نبيل يعود بالمنفعة على المجتمع الدولي بأسره"، هم يبادرون إلى الكلام بالتفصيل عن التهديدات الإيرانية المتصورة القائمة أصلاً في المنطقة، من تهريب الأسلحة إلى التبشير الشيعي إلى سفن تجسس في البحر الأحمر. فقال أحدهم: "أنا أكيد أنّ في نية إيران نشر الفوضى وأن تتسلّل إلى القرن الأفريقي".<sup>76</sup>

وتنصّ مسودة الميثاق لمجلس دول البحر الأحمر أيضاً على سياسة صارمة جداً حيال انسحاب الدول الأعضاء، إذ يتطلّب ذلك إذناً من المجلس الأعلى والتزاماً بأنّ الدول التي تنوي الانسحاب ستمتنع عن دعم "تحالفات أو كيانات" بديلة "لا تتماشى" مع مصالح المجلس أو أهدافه. نتيجة لهذه السياسة وغيرها من الإشارات، يفسّر مؤيدو إقامة منتدى للبحر الأحمر ذي طابع أكثر تعدّداً للأوجه، في المنطقة ولدى الحكومات الغربية، هذه المبادرة السعودية على أنّها مهيمنة.

وعلى الرغم من المخاوف التي تعترى المسؤولين المصريين، يبقون ملتزمين على مضض بالعمل على توجيه شركائهم السعوديين نحو إطار عمل ملائم أكثر للجميع. وليست القاهرة وحيدة في آرائها، بل عبّر دبلوماسيون من عواصم إقليمية أخرى عن مخاوفهم حيال عمق الجهد السعودي ووجهته.<sup>77</sup> فقال أحدهم ممتعضاً: "كلّما دعت الرياض إلى اجتماع لا خيار للجميع سوى الاستجابة"، مشيراً إلى ثقل المملكة العربية السعودية وإلى قدرة الجذب المحتمومة التي تتحلّى بها مساعداتها المالية، مضيفاً: "لكننا نريد منتدى حقيقياً... ولا نريده فرصة لالتقاط الصور".<sup>78</sup>

ولا ترى الرياض أسباباً موجبة للتأخير، قائلة إنّ مصر واللاعبين الأصغر في المنطقة المنفعة الكبرى من التعاون في البحر الأحمر، بما في ذلك نيل قدرة الوصول إلى فرص اقتصادية ليست متاحة عادة لهذه الاقتصادات الصغيرة. لكنّها ليست قلقة إزاء هذه المخاوف، وتشعر بالاطمئنان بأنّ مواردها ونفوذها تسمح لها برسم معالم منظمة للبحر الأحمر بالشكل الذي يحلو لها. وقد تماشى المسؤولون السعوديون مع القاهرة بشأن عدة نقاط، لكنّهم أوضحوا أنّ لصبرهم حدوداً. فعندما تفتضي الظروف، يقول الدبلوماسيون السعوديون إنهم "واثقون أنّ ولي العهد قادر على إقناع الرئيس السيسي" بالقبول بشروطهم. بناء على ذلك، يشيرون إلى نيّتهم إتمام مجلس دول البحر الأحمر المقترح قبل نهاية العام 2019.<sup>79</sup>

## وجهات نظر: الدول الساحلية ودول الجوار والجهات الفاعلة العالمية

بالاستناد إلى وجهتي النظر من مصر والمملكة العربية السعودية، يعطي القسم التالي سياقاً ووجهات نظر من دول ساحلية أخرى ومن دول في "الجوار" ومن أصحاب المصلحة العالميين الآخرين. وليس هذا بتحليل شامل للمصالح الوطنية أو لحسابات السياسة الخارجية، بل نظرة إلى الآراء حول وضع ترتيبات لحوكمة البحر الأحمر.<sup>80</sup>

### وجهات نظر: الدول الساحلية الأخرى

تعتبر أريتريا لاعباً محورياً بقدر مصر أو المملكة العربية السعودية، لكنّ موقفها حيال تعاون دول البحر الأحمر يبقى مصدرًا لبعض الالتباس. فمع أنّها تلقت دعوة للقاءات الأولية في القاهرة والرياض اختارت عدم الحضور. فكان غياب الوفد الأريتري واضحاً، ولا سيّما أنّ أريتريا حليفة للمملكة ومدينة لها لمساعدتها على الحدّ من عزلتها الدولية في العام 2018.<sup>81</sup> وبدا أنّ رئيس أريتريا الغامض أفورقي محافظاً على توجّهه بالابتعاد عن التورّطات المتعددة الأطراف. وعندما سُئل أحد الدبلوماسيين الأريتريين عن غياب البلاد أكد أنّ تشكيكاً راسخاً بالمنظمات الإقليمية هو "نقطة الانطلاق للسياسة الأريتريّة". وبعد أن فضل السجّل المخيب للجامعة العربية وإيجاد على حدّ سواء، أضاف: "لا نريد تجمّعاً إقليمياً آخر لا تأثير له".<sup>82</sup>

ثمّ فاجأت أريتريا المراقبين في أبريل 2019 ليس بحضور الاجتماع الثاني في الرياض فحسب بل بإصدار بيان علني نادر أيضاً. فقد خاطب مستشار الرئيس الأريتري يمني قيرآب المجتمعين، وعلى الرغم من دعم الجهد المبذول إسمياً، عبّر عن شكوك أسمية حيال "انتشار المؤسسات" في المنطقة وفي العالم. وقال إنّه على الرغم من أنّ هذه الجهود غالباً ما "تُطرح لتحقيق أهداف سامية"، عدد قليل منها "يصل إلى النتائج المرجوة". وقال إنّ الأمر يصحّ حتى الآن في ما يخصّ إطار عمل للبحر الأحمر، ثمّ عدّد 12 معياراً، معظمها مخاوف حول الإجراءات، لكي تأخذها الدول الأعضاء المحتملة بعين الاعتبار قبل تأسيس الكيان. وعند إضافة هذا الأمر إلى مناشدة لاعتماد "مقاربة متروية ومنهجية" وضرورة إجراء "استشارات مستمرة"، بدت أسمية غير مستعدة للاستعجال في تأسيس منتدى بل فضّلت مقارنة التروّي.<sup>83</sup>

وقد أقتنع المسؤولون السعوديون الرئيس الأريتري بالمشاركة في اجتماع أبريل وناشدوه التخلي عن إصراره على تحالف أصغر يضمّ ثلاث دول أعضاء فقط (أريتريا والمملكة العربية السعودية ومصر). وعندما سُئل أحد الدبلوماسيين الأريتريين عن ردّ فعل داعمي أسمية السعوديين تجاه موقفها غير المتحمّس، أقرّ أنّه قد يسبّب سوء تفاهم، لكنّه شرح قائلاً: "نحن حركة وطنية، وهذا توجّهنا الدائم. لذا قد نوطد علاقاتنا مع أيّ شريك، من بينهم السعوديون، لكننا لن نكون دمي يوماً".<sup>84</sup> وفيما يصّر الأريتريون أنّ لا مبادرة للبحر الأحمر ستمكّن من السير قدماً من دونهم، لا تتوقّع الرياض أنّ ترفض أريتريا الأمر عندما يحين وقت إنشاء المنظمة.

ويتأثر موقف أريتريا بعلاقتها المتغيّرة مع أثيوبيا.<sup>85</sup> فقد فسّر بعضهم غياب أريتريا في البداية على أنّه امتناع الرئيس أساساً بالنيابة عن أثيوبيا التي لم تُدع، نظراً إلى التقارب المتزايد بين الدولتين. لكن مع تباطؤ العملية في الأسابيع والأشهر التي سبقت المؤتمر، اقترح المشكّكون أنّ آمال أساساً لأثيوبيا والمنطقة تخيب وكان عليه

بالتالي الرضوخ للضغط السياسي داخل بلاده وخارجها. وقال أحد الدبلوماسيين الإقليميين: "لقد برهن على براعته في إدارة الحروب والصراعات المجرّدة، لكنّه ليس بارعاً في إدارة حالات السلم".<sup>86</sup> ووافقه آخرون الرأي، مفسّرين أنّه لا يمكن الاتكال على أساس، فالرئيس المزاجي يجسّ النبض الآن ليرى أيّ تحالفات ثنائية قد تخدم ظروفه الراهنة على أكمل وجه.<sup>87</sup>

وشارك المسؤولون السودانيون في لقاءات البحر الأحمر في العامين 2018 و2019، مع أنّ انهيار نظام الحكم في البلاد في أبريل بعد بقاءه لمدة 30 سنة عنى أنّه ليس للخرطوم منصبٌ رسمي يمكن التحقّق منه حيال تعاون دول البحر الأحمر. ومع تأسيس الفصائل العسكرية والمجموعات السياسية المتناحرة في البلاد حكومةً انتقالية جديدة، قد تنال المسألة الاهتمام من جديد، ولا سيّما أنّ الساحل السوداني المطلّ على البحر الأحمر الذي يضمّ مرفأً ضخماً ومنشآت لتصدير النفط يشكّل عنصراً ثميناً. لكن من غير المرجّح أن تحظى حكومة انتقالية ركيكة بتأثير كبير في وضع أجندة للبحر الأحمر. ولطالما تمكّن النظام السابق من وضع اللاعبين الخارجيين الواحد في وجه الآخر في خدمة مكاسبه الخاصة القصيرة الأمد، بما في ذلك الموازنة في العلاقات بين جهتي الأزمة الخليجية. بيد أنّ المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة ومصر ضافرت جهودها للتأثير في العملية الانتقالية الهشّة في البلاد في العام 2019، فرجّحت كفة الميزان لصالح الجهات الفاعلة الأمنية القوية. وفي حال نجحت حملة الضغط هذه، ستحدو الحكومة السودانية الجديدة حذو التوجّه السعودي المصري في ما يخصّ حوكمة البحر الأحمر.<sup>88</sup>

ويشدّد المسؤولون اليمنيون على فكرة أنّ بلادهم هي المركز الجغرافي لمحور الخليج والقرن الأفريقي وأنّ علاقاتها التاريخية مع جيبوتي والصومال وأثيوبيا تجعلها الجسر الأكثر طبيعية نحو ساحل البحر الأحمر الغربي. ولطالما أجرى اليمن تبادلات تجارية مع الدول في القرن الأفريقي وهاجر سكّانه نحوها، ولا سيّما جيبوتي، حيث يتحدّر جزء كبير من نخبة البلاد السياسية من جذور يمنية.<sup>89</sup> ويقول الممثلون اليمنيون إنّهم كانوا من أوائل من دعا للتعاون حول البحر الأحمر، ذاكرين الجهود التي بذلها القائد العسكري إبراهيم الحمدي في العام 1977 لإحلال الاستقرار في منطقة البحر الأحمر المتنازع عليها، بما في ذلك توقيع معاهدة أمنية مع أثيوبيا للحرص على استمرار التبادل التجاري البحري بدون عوائق.<sup>90</sup>

واليمن هو أيضاً بلد العبور الأساسي للاجئين والمهاجرين لأسباب اقتصادية المسافرين في الاتجاهين. فكأكثر من 300 ألف يمني فروّوا نحو القرن الأفريقي للهرب من الصراعات الأهلية،<sup>91</sup> فيما أتى ربع مليون أفريقي من القرن الأفريقي طلباً للجوء في اليمن أو لعبور البلاد بحثاً عن عمل في الدول الخليجية الأكثر ثراءً.<sup>92</sup>

ومع أنّ نائب وزير الخارجية اليمني شارك في عدد من الاستشارات السعودية المصرية وفي مبادرات أخرى حول البحر الأحمر، بالكاد ورد اليمن ووجهات النظر اليمنية في النقاشات حول الحوكمة المشتركة. فبسبب الحرب الأهلية والنزاع لكسب السلطة والسياسيين المدعومين من فصائل خارجية، من الصعب تحديد مصالح اليمن الوطنية الحقيقية. لكنّ بعضهم يعرب عن إحباطه من أنّ الحكومات الأجنبية غالباً ما ترى اليمن "من خلال عيون" الرياض وأبوظبي وحصرّاً من خلال عدسة التهديدات الأمنية.<sup>93</sup>

وفيما شاركت الصومال في كل المبادرات التي عُقدت حتى اليوم (الاتحاد الأوروبي، إيغاد، الاتحاد الأفريقي، المبادرة السعودية المصرية)، يبدو أنّ حكومة الرئيس محمد عبد الله محمد (فرماجو) تعتمد مقاربة الترقّب والانتظار.<sup>94</sup> فقال دبلوماسي صومالي رفيع المستوى: "نحن أعضاء في مجلس دول البحر الأحمر، لكننا سنتنظر الرؤية والخطّة (السعوديتين)". وشرح قائلاً إنّّه لا خيار للصومال، على غرار الدول الأخرى في المنطقة، سوى القبول بدعوة من مُحسن كبير مثل الرياض، لكن تبرز في مقديشو بعض التحفّظات. وأضاف واصفاً النقاشات الداخلية: "يمكن أن يكون ذلك مجموعة ضغط أو يمكن استخدامه للتغلّب على إيران أو للمحاربة في اليمن أو

حتى محاصرة قطر بحراً. وتريد إدارة فرماجو تفادي التورط أكثر في الخصومات الإقليمية بعدما عانت عدم الاستقرار بفعل النزاع الخليجي في العام 2017. مع ذلك، ترى مقديشو أنّ المشاركة في إطار العمل الناشئ بقيادة سعودية أفضل من البقاء خارجه، إذ من خلال المشاركة تكون قادرة على الحصول على المعلومات والتعبير عن المخاوف.<sup>96</sup> في غضون ذلك، وردت صوماليلاند، المنطقة الصومالية شبه المستقلة التي تتحلى بـ650 كيلومتراً من السواحل على خليج عدن، بشكل بارز في جيوسياسات البحر الأحمر المتغيرة. ونظراً إلى أنها تعبر منذ زمن عن رغبتها في الاستقلال عن الصومال، لا يشكل سعيها إلى نيل صفة مراقب رسمي في فرقة العمل حول البحر الأحمر في إيغاد أمراً مفاجئاً.<sup>97</sup>

وشاركت جيبوتي أيضاً في عدّة نقاشات حول البحر الأحمر حتى اليوم. وتضمّ البلاد الميناء الأكثر ازدحاماً على ساحل أفريقيا الشرقي وخمسة جيوش أجنبية، بالتالي، يعتمد اقتصادها بشكل شبه حصري على الاستقرار في المناطق البحرية المجاورة لها. وتأثرت هذه الدولة الصغيرة التي تقع عند تقاطع البحر الأحمر وخليج عدن، بقدر الدول الأخرى بفعل الديناميات عبر الإقليمية وبالتغيرات في أثيوبيا وأريتريا واليمن المجاورة وبالخصومات الخليجية ومنافسة القوى العظمى على أرضها. والمسؤولون الجيبوتيون تواقون للمشاركة في منظمة جديدة للبحر الأحمر لكنهم يكرهون أن يجدوا أنفسهم عالقين بين المزيد من القوى الخارجية.<sup>98</sup>

وعلى غرار الصومال والسودان، قد تضطرّ جيبوتي، الدولة العضو في الاتحاد الأفريقي وإيغاد ومنظمة التعاون الإسلامي والجامعة العربية، إلى العثور على طريقة للموازنة بين مشاركتها في مبادرات خليجية وأفريقية مختلفة. فقال مسؤول رفيع المستوى في وزارة الخارجية، في كلامه عن ولاءاتهم في كلا الساحلين: ”نحن دولة عضو في إيغاد والمبادرة السعودية، وعلينا أن نحاول بطريقة ما أن نردم الهوة بين الاثنين“. بيد أنّ الجيبوتيين يولون الأهمية لـ”علاقتهم الاستراتيجية“ مع المملكة العربية السعودية، ويشيرون إلى أنهم سيوافقون على أيّ آلية للبحر الأحمر تعلن عنها الرياض.<sup>99</sup>

ويتحدّث الدبلوماسيون الإقليميون عن بعض الشكوك الجيبوتية حيال المبادرة السعودية، ويتكلّم مسؤولو إيغاد عن تعاون قوي تقدّمه جيبوتي، ذاكرين عرضها باستضافة اجتماع لفرقة عمل إيغاد في سبتمبر 2019.<sup>100</sup> لكنّ حكومة جيبوتي تتحدّث أيضاً عن أنها ”أوضحت تمام الوضوح“ لشركائها في إيغاد والاتحاد الأفريقي أنّه فيما بإمكان الدول الأخرى تأدية دور مكمل لا بل عليها ذلك، تأتي ”الدول الساحلية، المتأثرة تأثيراً مباشراً“، في الطليعة. وفسّر المسؤول ذاته قائلاً: ”عليها تأدية الدور الأساسي وتحمل المسؤولية أولاً“.<sup>101</sup>

ومع أنّ لكلّ من إسرائيل والأردن ساحلاً بامتداد محدود جداً على البحر الأحمر هما عضوان من ساحل البحر الأحمر مع قدرة وصول من خلال ميناء إيلات لإسرائيل وميناء عقبة للأردن. ولم تنخرط أيّ من الدولتين مباشرة في أزمة الخليج العربي أو في تداعياتها الأخيرة في القرن الأفريقي، بالتالي لم تبرز بكثرة في الحوارات حول البحر الأحمر على مدى العام المنصرم. لكنّ إسرائيل تُبقي على علاقات دبلوماسية وأمنية ناشطة مع دول القرن الأفريقي لتحدي النفوذ الإيراني جزئياً، وهذا هدف تتشاطر مع الرياض وأبوظبي. وتبيّن هذا الأمر مؤخراً من خلال زيارة رئيس الوزراء الأثيوبي أبي إلى إسرائيل في أغسطس 2019 وتعهد رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو في خلالها بالمزيد من التعاون الأمني بين البلدين.<sup>102</sup> وعلى الرغم من ميناء إسرائيل وتنسيقها الكتوم مع المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة حيال مسائل أمنية إقليمية مختارة والمخاوف حول قدرة وصول إيران البحرية في جوار البلاد، لاذت تل أبيب بالصمت حول مسألة حوكمة البحر الأحمر حتى الآن، فهي على الأرجح مُدرّكة أنّ عضويتها ربما لا يمكن تبريرها سياسياً وفي الوقت عينه غير معنية بأهداف مجموعة كهذه.<sup>103</sup> في غضون ذلك، شاركت الأردن بانتظام في المبادرة السعودية المصرية وأبدت أيضاً استعدادها لاستضافة حوارات أقلّ رسمية حول البحر الأحمر تنظّمها منظمات غير حكومية من أوروبا والولايات المتحدة على حدّ سواء.<sup>104</sup>

## وجهات نظر: دول "الجوار"

تحتاج أثيوبيا عملية انتقال سياسي شاملة وتواجه سلاماً غير مكتمل مع أريتريا وتنهمك في جهود دبلوماسية مع السودان المجاورة، لذا كانت البلاد صامتة نوعاً ما حول مسائل حوكمة البحر الأحمر وصولاً حتى أوائل العام 2019. لكنّ الدبلوماسيين في أديس أبابا يقولون إنهم يولون الآن انتباهاً شديداً لمبادرات حوكمة البحر الأحمر وبذلوا جهوداً دبلوماسية دعماً لجهود الاتحاد الأفريقي وإيغاد.<sup>105</sup> وقال دبلوماسي أثيوبي رفيع المستوى عن المبادرة السعودية المصرية التي تُقضي أديس أبابا حتى الآن: "أيّ جهد لا يشملنا لحكم البحر الأحمر وخليج عدن لن يكون منصفاً ولا واقعياً. فالبحر الأحمر منفذ طبيعي، منفذ استراتيجي، لنا". فبالنسبة إلى بلاد غير ساحلية تعتمد وارداتها وصادراتها على قدرة الوصول الآمنة والمفتوحة إلى جيوتي ومنافذ أخرى في البحر الأحمر، يصرّ الأثيوبيون أن "لا بديل لهم عن ذلك".<sup>106</sup>

ويشير الدبلوماسيون الأثيوبيون إلى أنه مع أنهم منفتحون على المشاركة في الجهد السعودي المصري، هم ليسوا على استعداد للقيام بذلك بصفة ثانوية. فقد قال أحدهم: "علينا أن نكون مشاركين أساسيين، مشدداً على أنّ الأوروبيين والأمريكيين وغيرهم من الجهات التي تدعم مبادرات حوكمة البحر الأحمر يقرون كلهم بأهمية أثيوبيا في التطورات الإقليمية. وما دام من غير المرجح أن يدعو المصريون والسعوديون أثيوبيا للمشاركة بصفة شريك بالتساوي، يرجح أن تتابع أديس أبابا بدعم إيغاد والاتحاد الأفريقي كثقل موازن. ويشعر الكثيرون من الطبقة السياسية الأثيوبية براحة أكبر في هذا التوجّه نظراً إلى التشكيك حيال الخليج. واقترح أحدهم قائلاً: "ليس للدول العربية ثقافة تعددية الأطراف. تريد التعامل بشكل ثنائي فحسب مع الدول في القرن الأفريقي".<sup>107</sup>

وتأتي مشاركة أثيوبيا (أم عدمها) في إطار عمل عتيد حول البحر الأحمر في خضمّ علاقة جديدة ناشئة لكن حذرة مع الخليج. وفيما اعتبرت الإدارات السابقة في أديس أبابا المخاوف من الإحاطة الخليجية، ولا سيما في ما يخصّ إسقاطات القوى الإماراتية بعد العام 2011، يبدو أنّ آبي قد قلب الصفحة.<sup>108</sup> فعندما عانت البلاد احتياطات أجنبية متهاودة، أمّن مساعدات وتعهّدت بالاستثمار بقيمة 3 مليارات دولار في العام 2018 من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، وهما دولتان أقامت أيضاً احتفالات تعلن عن تقربه التاريخي من أريتريا. وخطأ آبي خطواته بعناية، إدراكاً منه بالتصوّرات المحلية للرعاية الخارجية، فتفادى الدعوات لاختيار جهة مفضّلة في أزمة الخليج العربي ونما تحالفاته السعودية والإماراتية مع زيارة قطر في أبريل 2019 أيضاً.<sup>109</sup>

وبإمكان إقصاء أثيوبيا من منتدى للبحر الأحمر أن يعقّد العلاقات المتنامية مع الخليج، فضلاً عن تطوير الموانئ والبنى التحتية وموارد الطاقة في القرن الأفريقي. وترتبط سياسة مياه النيل وعلاقة أثيوبيا المتوتّرة مع مصر بدورها بالمفاوضات الجارية. وإن لم تتعامل كلتا الجهتين مع المسألة بشكل جيّد، بإمكان مسائل حوكمة البحر الأحمر أن تفاقم الاحتكاك بين الدولتين الإقليميتين القويتين عوضاً عن أن تخفّفه.

ليس للإمارات العربية المتحدة أيّ حقّ مباشر بمقعد في طاولة البحر الأحمر، لكن بصفتها اللاعب الإقليمي الأكثر نشاطاً سياسياً وعسكرياً واقتصادياً في السنوات الأخيرة، يُعتبر صمت أبوظبي النسبي حول مسائل حوكمة البحر الأحمر مفاجئاً. ومع أنّ الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية لا تتفقان دائماً، عملتا في تعاون وثيق حول مجموعة من تحديات السياسة الخارجية الإقليمية، في إيران وسوريا وليبيا والسودان واليمن، وحيال الخلاف الجاري مع قطر وتركيا. وفيما يفترض الكثيرون أنّ أبوظبي تدعم سرّاً المبادرة السعودية المصرية، يتحدّث الدبلوماسيون الإقليميون، من بينهم مسؤولون سعوديون رفيعو المستوى، عن تفاعل ضئيل مع المسؤولين الإماراتيون في هذا الخصوص.

ويقرّ المسؤولون في تركيا بدورهم أن لا حقّ لهم في الدخول في مجال البحر الأحمر، لكنهم يشككون في غايات المبادرة بقيادة سعودية. فعندما سُئل مسؤول رفيع المستوى في أنقرة إذا كان اهتمام الرياض في العمل على منتدى للبحر

الأحمر خطوةً لبلورة تحالف أوسع ضدَّ إيران، أجاب ببلاغة: "أو تحالف ضدنا"<sup>110</sup> فقد أعربت مصر والمملكة العربية السعودية عن سخطهما حول الانخراط التركي في القرن الأفريقي في السنوات الماضية، ولا سيما بعد اتفاقية الرئيس رجب طيب أردوغان مع الرئيس السوداني آنذاك عمر البشير في ديسمبر 2017 لإعادة إحياء ميناء سواكن التاريخي على البحر الأحمر.<sup>111</sup> ومع أنَّ للتعاون المقترح حول سواكن قيمةً رمزيةً تمَّ التضخيم من التداعيات الاستراتيجية لهذا التعاون. وقد حافظت تركيا على حضور سياسي وتجاري كبير في الصومال، ولكنَّ خلع البشير في أبريل 2019 والسياق السياسي المتغير في السودان حَجَّما من شراكات تركيا في منطقة البحر الأحمر.<sup>112</sup>

وقطر أيضاً دولة جوار عززت نفوذها وعلاقاتها في القرن الإفريقي في السنوات الماضية. وقد تأثر موقعها في المنطقة أيضاً منذ العام 2017 بفعل الأزمة الخليجية. وفيما يراقب المسؤولون في الدوحة خطوات خصومها في الخليج ومصر عن كثب (وانتقدوا انخراطهم القاسي في العملية الانتقالية السودانية)، كان كلامهم عن آليات الحوكمة المحتملة في البحر الأحمر قليلاً.<sup>113</sup>

مع أنَّ كينيا ليست دولة "جوهرية" كانت فاعلة في المنتديات الإقليمية، مشددة على مصالحها بصفقتها دولة ساحلية ووجهة مرفئية على غربي المحيط الهندي. ومبعوث إيغاد المعين حديثاً لشؤون البحر الأحمر كيني الجنسية، ويعكس انخراط نيروبي جزئياً رغبتها في ترؤس إيغاد.

### وجهات نظر: الجهات الفاعلة الدولية

وجد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه نفسه في "موقف صعب" منذ البدء بجهودها لـ"توليد" منتدى في سبتمبر 2017، بحسب دبلوماسي رفيع المستوى.<sup>114</sup> وستستمرُّ مصالح أوروبا في الأمن البحري وحريَّة الملاحة وتدفقات الهجرة المستقرَّة وسيستمرُّ ميلها الإسمي نحو التعاون المتعدد الأطراف. لكن لا تشعر بروكسل ولا دول الاتحاد الأوروبي بأنها في موقف يخولها فرض ترتيب للحوكمة. فقد أضاف دبلوماسي آخر، مردداً ما زقاً جوهرياً عبَّر عنه عدد من المسؤولين الأوروبيين: "ما القوة التي لدينا والتي تحثُّ هذه الجهات الفاعلة على التلاقي؟"<sup>115</sup> ويعتقدون أنه بإمكان الأمريكيين المساعدة على تغيير هذه المعادلة، نظراً إلى علاقاتهم وثقلهم وحضورهم العسكري في المنطقة. لكنَّ مناشداتهم بالكاد لاقَت اهتماماً في واشنطن، لا بل يقول الشركاء الأوروبيون إنهم واجهوا صعوبة حتَّى في العثور على مسؤول أمريكي رفيع المستوى لكي يتعاطوا معه بانتظام في هذا الشأن.

وما إن بدأت المبادرة السعودية المصرية بإحراز التقدم في بداية العام 2019، اعتقد الألمان والأوروبيون ذوو التفكير المتشابه أنَّ المساحة السياسية لجهودهم الخاصة اختفت. وخبَّ أحد الدبلوماسيين قائلاً: "بالكاد نستطيع اعتماد بديل من خارج المنطقة."<sup>116</sup> وحدد دبلوماسي آخر مشكلة جوهرية أكثر، فأقرَّ أنَّ أوروبا ربَّما أخطأت في اعتمادها مقارنة معيارية أكثر من اللازم، قائلاً: "نتعامل مع مجموعة دول لا تتشاطر حُبنا لتعددية الأطراف"، مضيفاً أنَّه لا سبب تحثُّ السعوديين على تعزيز مقارنة متعددة الأطراف عندما يستطيعون اللجوء إلى أموالهم أو سطوتهم السياسية لتحقيق أهدافهم.<sup>117</sup>

وعبَّ الأمين العام للأمم المتحدة في مارس 2019 بارفيه أونانغا-أنيانغا الغابوني الجنسية مبعوثاً خاصاً له في القرن الأفريقي.<sup>118</sup> وطبعاً تندرج ديناميات البحر الأحمر ضمن مسؤولياته، حتَّى لو كان ذلك بشكل غير مباشر، لكن ما زال موقع المسؤول الأممي هذا في سياق الجهات الفاعلة والمبادرات الأوسع غير معروف. وقد التزم مكتبه بالعمل عن كثب حيال موضوع البحر الأحمر المحوري لدى إيغاد القاضي بتعزيز موقف موحد بين دول إيغاد، وأعرب عن استعداده لتقديم الدعم الدبلوماسي والمالي واللوجستي لإيغاد والاتحاد الأفريقي على حدِّ سواء.<sup>119</sup> لهذه الغاية، انضم بارفيه وموظفوه إلى نظرائهم المؤسستيين في استشارات الدول الأعضاء في المنطقة في صيف العام 2019.<sup>120</sup>

ومع أنّ إدارة ترامب تخصّص كمية كبيرة من الطاقة لسياساتها حول إيران، لم تبدِ الولايات المتحدة اهتماماً كبيراً في البحر الأحمر المجاور. ومع أنّ الجيش الأمريكي يُبقي على قاعدة ضخمة في جيبوتي، ركّزت القوات المتمركزة هناك تاريخياً على عمليات مكافحة الإرهاب. ووُلد وصول الصين إلى المنطقة واحتمال تنافس القوى العظمى فيها اهتماماً جديداً لدى واشنطن، لكن ذلك لم يفضِ إلى تغييرات كبيرة في السياسة الأمنية الأمريكية أو إلى استراتيجية دبلوماسية جديدة للمنطقة. وتشكّل التصرّوات حول الانسحاب الأمريكي، أكانت محقّة أم لا، ميزة محدّدة في جيوسياسات المنطقة المتغيّرة. إذ تعرب أكثرية الجهات الفاعلة الإقليمية عن ارتباكها حول سياسة واشنطن (أو غياب هذه السياسة)، فيما تعتقد جهات أخرى أنّ البيت الأبيض قد سلّم زمام سياسته الخارجية الإقليمية لمعظمها لحلفائه في الرياض وأبوظبي. فليست الدول الخليجية معتادة سماع كلام من دبلوماسيين أمريكيين رفيعي المستوى حول البحر الأحمر أو القرن الأفريقي. وبإمكان واشنطن أن تحظى بتأثير كبير في رسم معالم المداورات حول حوكمة البحر الأحمر وكبح الخصومات غير المفيدة (من بينها أزمة الخليج العربي)، والجهات الفاعلة الأوروبية وبعض الدول الأفريقية على حدّ سواء تواقّة لحدوث هذا النوع من الانخراط.<sup>121</sup>

وقد وسّعت الصين حضورها بشكل كبير في القرن الأفريقي في السنوات الأخيرة، ظاهرياً بهدف توسيع حجم تجارتها الناتج عن مبادرة الحزام والطريق التي طرحتها وحماتها. وكانت جيبوتي، حيث يلتقي خليج عدن بالبحر الأحمر، من بين المواقع التي شهدت التوسّع الأبرز. وتعتبر القوى العالمية بشكل متزايد هذه المنطقة على أنها الجانب الغربي من ممّر تجاري وأمني يمتدّ من البحر المتوسط عبر البحر الأحمر وصولاً إلى محور المحيط الهندي والمحيط الهادئ. واستكملت عملية تطوير البنية التحتية بتمويل صيني في جيبوتي التي تشمل ميناء جديداً متعدد الاستعمالات وسكّة حديد مجدّدة إلى أديس أبابا ومنطقة تجارة حرّة في العام 2017 عبر تأسيس أول قاعدة بحرية خارجية لبكين.<sup>122</sup> ويشكّي المشكّكون في حضور الصين المتنامي في جيبوتي من الفساد في القطاع التجاري ويؤجّجون المخاوف من "دبلوماسية الديون".<sup>123</sup> ومع أنّ عبء الديون في جيبوتي يستحق الانتباه، لا يجوز التضخيم من أرجحية تولّي الصين السيطرة على الموانئ أو غيرها من البنى التحتية تعويضاً عن هذه الديون. فعلى الرغم من هذه المصالح الاقتصادية والأمنية المتزايدة في الخليج والقرن الأفريقي، لاذت الصين بالصمت علناً حول مسألة الحوكمة المتعددة الأطراف في البحر الأحمر، وبدأت مكثفياً بالتعامل مع شركائها ثنائياً.

## الخاتمة

بفضل حوار متوسّع بين الدبلوماسيين والسياسيين والمسؤولين الأمنيين ورجال الأعمال والمؤسسات، باتت مجموعة متزايدة التوسّع من الجهات الفاعلة في أفريقيا والشرق الأوسط ومراكز السياسات العالمية تفهم الحدود التي تختفي بين الخليج والقرن الأفريقي. وعلى هذه المجموعات أن تتخطى مجرد إدراك الجيوسياسات المتغيرة ومواجهة مسألة الحوكمة المتشاطرة.

ويمكن أن يشكّل منتدى للبحر الأحمر جزءاً من الجواب، ولا سيّما إن كان شاملاً ومهيكلًا كفاية لمعالجة مجموعة من المصالح التي تشمل على سبيل المثال لا الحصر السلام والأمن. وستبقى الأجدات الوطنية والتنافسات، لكنّ منتدى مصمّمًا بشكل جيّد يقدم الفرصة لزيادة المنافع السياسية والاقتصادية وحماية المصالح الفردية والجماعية. ولا داعي لمهندسي منتدى للبحر الأحمر أن يشغلوا أنفسهم بالجيوسياسات المحددة للزمن الحالي لأنّ الظروف ستستمرّ بالتغيّر، بل ينبغي أن يكون هدفهم تصميم آلية مرنة ومتمينة تلقى إعجاب الأعضاء الفرديين على ساحلي البحر الأحمر.

وللدول النامية في القرن الأفريقي، يشكّل المنتدى منصّة لإدارة الفورة في الانخراط الخارجي الجديد، بما في ذلك إعادة موازنة العلاقات غير المتكافئة أبدأً مع الدول الخليجية. فبعد جيل من غياب الثقة والصراعات بالوكالة في القرن الأفريقي، بدأت الحكومات في المنطقة بالانخراط ببنية المزيد من التعاون. طبعاً الطريق طويل قبل أن تتوطّد الثقة، بيد أنّ المزيد من التعاون بين هذه الدول الأفريقية وغيرها من أصحاب المصلحة الأفريقيين يمكن أن يسمح بإبعاد المنطقة عن نموذج الراعي والعميل. ويمكن أن يعزل أيضاً القرن الأفريقي عن الصدمات الخارجية التي زعزعت دولاً فردية في السنوات القليلة الماضية وفاقمت الانقسامات بينها، على غرار الحرب في اليمن.

وعوضاً عن تصدير الخصومات الخليجية إلى القرن الأفريقي أو الضغط على الدول العميلة الأفريقية بفضل الثروات المالية، في وسع الدول الخليجية الاستفادة عبر وضع سياسة إقليمية تتخطى المناورات التكتيكية ودبلوماسية دفع المال واستمالة الأفراد (الاستبداديين غالباً). ويقدم منتدى متعدّد الأطراف فرصة لتعزيز الدبلوماسية الخليجية وتنويعها، فهذه الدبلوماسية تقتصر أكثر من اللازم على الانخراط بين رؤساء الدول. ويشكّل المنتدى أيضاً ملتقى قد تُتّوّر من خلاله الجهات الفاعلة الخليجية أكثر دورها كوسطاء دبلوماسيين، مستخدمة مواردها وعلاقاتها للحدّ من الصراعات، وهذا بدوره يؤدّد الاستقرار اللازم للتجارة والاستثمارات.

وستخدم التدخّلات في القرن الأفريقي التي تتّسم بالتوازن والانتساع والميل إلى المنفعة المشتركة المصالح الاستراتيجية الطويلة الأمد لدول الخليج بشكل أفضل، ويمكنها أيضاً أن تبدأ فصلاً جديداً في ما أصبح خطاب علاقات عامة إشكالي أكثر فأكثر. وعلاوة على وضعية إقليمية عدائية وحرب كارثية في اليمن وسجلّ عاطل في مجال حقوق الإنسان، شوّهت الأزمة الخليجية المستمرّة صورة الجهات المتناحرة فيها وعقدت العلاقات مع الشركاء الخارجيين (هما في ذلك معالجة المخاوف المشتركة مثل إيران). وسيخفّف حلّ النزاع، أو التخفيف من حدّته على الأقل، من حماوة الأوضاع في المنطقة ويسمح للدول الخليجية والدول الحليفة الأفريقية بالتلاقي في منتدى خالٍ من قيود التحزّب.

أخيراً، جددت التوترات مع إيران الانتباه العالمي إلى المنطقة في ربيع العام 2019. فتلت حرباً كلامية بين واشنطن وطهران والعواصم الخليجية انتشاراً عسكرياً جديدة وهجمات صغيرة النطاق على البنى التحتية ومصادر سفن وتهديدات بمواجهات مفتوحة في مضيق هرمز وخليج عمان. وغيّرت هذه الأحداث مسار الانخراط العالمي والدبلوماسية النووية مع إيران، لكنها برهنت أيضاً على ترابط المنطقة الاقتصادي والتداعيات العالمية لانعدام الأمن البحري في ممراتها المائية،<sup>124</sup> بما في ذلك مسارات الشحن المحاذية في البحر الأحمر وخليج عدن. وتبرهن أحداث كهذه على الهشاشة المحتملة للضغوط الأمنية "من خارج المنطقة" وتعطي الحجج المؤيدة لتعددية الأطراف في البحر الأحمر المصداقية. لكن ينبغي عليها أيضاً ألا توجه المبادرات الجارية بشكل مفرط نحو إيران أو المنافسة الأمنية حصراً.

لقد ساعدت المبادرات المختلفة التي أطلقت في العامين 2018 و2019 على تنقيح المفهوم والأهداف لمنتدى للبحر الأحمر على الرغم من بقاء بعض الفجوات بين أصحاب المصلحة. وقد تفضي المبادرة السعودية المصرية إلى منظمة رسمية في الأشهر القادمة، مع أنّ هيكليتها وغاياتها وتركيبها النهائية لم تتبلور بعد. و عوضاً عن الانتظار لتلقي النتيجة من المملكة العربية السعودية، ينبغي على أصحاب المصلحة في المنطقة والجوار والعواصم العالمية الانخراط مع الرياض والقاهرة الآن، فيعبرون عن الرؤية التي يتصوّرونها لحكومة متشاطرة وعن رغبتهم في دمج جهود المؤسسات الأفريقية وعن نوع المنتدى التي يستطيع كل صاحب مصلحة أن يدعمه.

إنّ نظاماً عبر إقليمي جديداً قيد الظهور، لكنّ طابعه، كمنطقة تنافس أم تعاون، لم يُحدّد بعد. لذا ما زال أمام مهندسي منتدى للبحر الأحمر المزيد من العمل، غير أنّ الاستقرار والازدهار في محيط يزداد تعقيداً يعتمدان على مشروعهم.

<sup>1</sup> للمزيد من المعلومات عن الخليج والقرن الأفريقي وجيوسياسات البحر الأحمر الجديدة، راجع: Zach Vertin, "Red Sea Rivalries: The Gulf States Are Playing a Dangerous Game in the Horn of Africa," Foreign Affairs, January 15, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-africa/2019-01-15/red-sea-rivalries>

لمعرفة المزيد عن مشروع البحر الأحمر للمؤلف، راجع: "Zach Vertin," Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/experts/zach-vertin/> تمت زيارة الموقع في 5 سبتمبر 2019.

<sup>2</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع خبراء ودبلوماسيين من الخليج والقرن الأفريقي، بين يونيو وأغسطس 2019. لمراجعة مفصلة أكثر حول الديناميات التاريخية، راجع: Harry Verhoeven, "The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order," Civil Wars 20, Issue 3 (June 12, 2018): 333–357, doi: 10.1080/13698249.2018.1483125

<sup>3</sup> غالباً ما يعتبر أن القرن الأفريقي يضم أثيوبيا وأريتريا وجيبوتي والصومال، مع أن التعاريف غالباً ما تختلف من الناحية العملية. لغايات هذه الورقة التحليلية، يتضمن القرن الأفريقي أيضاً السودان، بالإضافة إلى المناطق البحرية المجاورة لكل هذه البلدان.

<sup>4</sup> لمراجعة مفصلة حول استحواذ الموانئ البحرية والقواعد العسكرية وتطويرها في القرن الأفريقي واليمن، راجع خريطة "Red Sea Rivalries" التفاعلية على موقع بروكنجز. تحدد هذه الخريطة تفاصيل كل موقع من ناحية مدة العقد وأصحاب المصلحة والحالة والتحليل الداعم. بالإضافة إلى الأهداف الاستراتيجية، يحفز النشاط الإماراتي بأعمالها التجارية في الموانئ العالمية والرغبة في تحديد مستقبل التجارة البحرية في البحر الأحمر والمحيط الهندي. للمزيد من المعلومات، راجع: "Red Sea rivalries: The Gulf, the Horn of Africa & the new geopolitics of the Red Sea," Brookings Institution, interactive map, <https://www.brookings.edu/interactives/red-sea-rivalries/> تمت زيارة الموقع في 5 سبتمبر 2019.

<sup>5</sup> تضمنت الهواجس مخاوف حول النفوذ الإيراني في عواصم دول القرن الأفريقي وتدفقات السلاح غير المشروع إلى الجهات الوكيلية لإيران والخوف من احتمال أن تهدد البحرية الإيرانية تدفقات الطاقة عبر مضيق باب المندب. وشهدت هذه المنافسة تصعيداً في سبتمبر 2014، عندما أغلق السودان المراكز الثقافية الإيرانية وطرد الموظفين الإيرانيين التابعين لها من البلاد، عقب حملة مستمرة ومحفزات مالية سعودية. وفيما كان التعاون خجولاً بين الدولتين، اعتبرت الرياض والحكومات الحليفة هذا القرار انتصاراً كبيراً. راجع:

Brian Murphy, "Sudan pushes back against Iran: Cultural centers closed, envoys banished," The Washington Post, September 2, 2014, [https://www.washingtonpost.com/world/sudan-pushes-back-against-iran-cultural-centers-closed-envoys-banished/2014/09/02/27d3deec-32ba-11e4-a723-fa3895a25d02\\_story.html?utm\\_term=.c230e350ad9f](https://www.washingtonpost.com/world/sudan-pushes-back-against-iran-cultural-centers-closed-envoys-banished/2014/09/02/27d3deec-32ba-11e4-a723-fa3895a25d02_story.html?utm_term=.c230e350ad9f)

<sup>6</sup> يربط بعضهم البيئة الخارجية المتغيرة بتسليم واشنطن زمام السياسة الأمنية الإقليمية للرياض وأبوظبي وإلى حد ما، تل أبيب. وسواء أشكل هذا التغيير قراراً متعمداً بالإحالة أم تنبه هؤلاء اللاعبين إلى فراغ متصور وهم يسعون إلى ملئه، قلة هم من ينفون أن التصورات قد غيّرت السياق الأمني وحسابات الجهات الفاعلة الإقليمية.

<sup>7</sup> Aziz El Yaakoubi and Johan Sennero, “Yemen’s warring parties agree to ceasefire in Hodeidah and U.N. role,” Reuters, December 13, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemens-warring-parties-agree-to-ceasefire-in-hodeidah-and-un-role-idUSKBN1OC0G4>

<sup>8</sup> مثلاً، كان دعم دول الخليج للتقارب التمهيدي بين أثيوبيا وأريتريا مهماً جداً. لكن على عكس التقارير الشائعة القائلة إن مسؤولين سعوديين وإماراتيين “توسطوا” لتوقيع معاهدة السلام في سبتمبر 2018، ما من أدلة تُظهر تأديتهم دوراً ناشطاً في ذلك. وفيما أمنت هذه الدول منتدى دولياً ومحفزات مهمة، تقلل هذه التقارير من أهمية الدوافع السياسية المحلية المؤدية إلى توقيع معاهدة السلام وتضخّم من عمق الخبرة الخليجية في السياسة المحلية والإقليمية في القرن الأفريقي.

<sup>9</sup> تدير فرنسا واليابان وإيطاليا أيضاً منشآت عسكرية في جيبوتي، فيما أظهرت أيضاً الهند والمملكة العربية السعودية اهتماماً في المنشآت العسكرية المحتملة. وقد نشطت وحدات دولية زائرة أخرى، مثل ألمانيا وإسبانيا، خارج جيبوتي مع انتشارها في أثناء الانتشار المتعددة الأطراف لمكافحة القرصنة.

<sup>10</sup> Patricia Zengerle, “U.S. senators alarmed if China gets control of Djibouti port,” Reuters, November 14, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-congress/u-s-senators-alarmed-if-china-gets-control-of-djibouti-port-idUSKCN1NI2YM>

<sup>11</sup> The White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy,” December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> مقابلات أجراها المؤلف مع خبراء أمريكيين في السياسات حول أفريقيا في واشنطن، في ديسمبر 2018.

<sup>12</sup> للمزيد من المعلومات عن هذه الديناميات وتاريخ الانخراط الأمني الأجنبي في المنطقة، راجع: Neil Melvin, “The New External Security Politics of the Horn of Africa Region,” Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Insights Paper, April 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-insights-peace-and-security/new-external-security-politics-horn-africa-region> and Neil Melvin, “Managing the New External Security Politics of the Horn of Africa Region,” SIPRI, Policy Brief, April 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-policy-briefs/managing-new-external-security-politics-horn-africa-region>

<sup>13</sup> في بعض الحالات، يتمحور العمل الإنمائي الجديد والمخطط له حول إعادة تأهيل الموانئ والبنى التحتية القديمة و/أو البائدة، مثل السكة الحديدية بين جيبوتي وأثيوبيا أو ميناء عصب الأريترى الذي كان في السابق ميناء مكتظاً.

<sup>14</sup> مثلاً، بين يناير ويوليو 2019، وصل أكثر من 84 ألف مهاجر لأسباب اقتصادية إلى اليمن من نقاط انطلاق في الصومال وجيبوتي. وكانت أغليبتهم من المواطنين الأثيوبيين وأفادوا بأن وجهتهم المرجوة هي المملكة العربية السعودية. راجع: International Organization for Migration (IOM), “Yemen—Flow Monitoring Points | Migrant Arrivals And Yemeni Returns From Saudi Arabia From January To June 2019,” August 5, 2019, <https://migration.iom.int/reports/yemen-%E2%80%94-flow-monitoring-points-migrant-arrivals-and-yemeni-returns-saudi-arabia-january-june>

<sup>15</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Total Arrivals from Yemen in the Region,” June 30, 2019, <https://data2.unhcr.org/en/situations/yemen>

<sup>16</sup> Zach Vertin, “Red Sea blueprints: Designing a forum for Gulf and Horn states,” Order from Chaos, March 12, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/12/red-sea-blueprints/>

<sup>17</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين أريتريين ومصريين ومينين، بين نوفمبر 2018 ويوليو 2019. ورقة حقائق سعودية تشاطرتها وزارة الخارجية السعودية مع المؤلف، في يوليو 2019.

<sup>18</sup> على الرغم من انخراط تسعة بلدان من حوض النيل حتى الآن في المفاوضات حول حقوق الحصول على المياه، كانت التوترات بين مصر وأثيوبيا هي الأكثر حدّة. للمزيد من المعلومات حول التوترات الإقليمية بشأن مياه النيل وسدّ النهضة الأثيوبي، راجع:

International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” Report No. 271, March 20, 2019, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/271-bridging-gap-nile-waters-dispute>

<sup>19</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين مصريين في القاهرة وأبوظبي وواشنطن، بين ديسمبر 2018 ويونيو 2019. مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين غربيين، في أبريل 2019.

<sup>20</sup> Vertin, “Red Sea blueprints”

<sup>21</sup> المرجع ذاته.

<sup>22</sup> يتألف مجلس دول بحر البلطيق من الدول الأعضاء التالية: الدنمارك، إستونيا، فنلندا، ألمانيا، أيسلندا، لاتفيا، لتوانيا، النرويج، بولندا، روسيا، السويد، بالإضافة إلى المفوضية الأوروبية. وتشارك إحدى عشرة دولة بصفة أعضاء مراقبة: بيلاروس، فرنسا، إيطاليا، هولندا، رومانيا، سلوفاكيا، إسبانيا، أوكرانيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، هنغاريا. للمزيد من المعلومات عن مجلس دول بحر البلطيق، راجع:

“Council of Baltic Sea States,” <http://www.cbss.st/organisation/> تمت زيارة الموقع في مايو 2019.

<sup>23</sup> مذكرة داخلية للاتحاد الأوروبي عن السياسات حول الدعم الأوروبي لحكومة البحر الأحمر، أبريل 2016. حصل عليها المؤلف. تركز المذكرة على قيمة منتديات متعددة في بحر البلطيق مع أهداف وعضويات متباينة بشكل طفيف. ويدخل أيضاً التعاون في منطقة البلطيق ضمن إطار استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمنطقة بحر البلطيق (EUSBSR)، وهي سياسة تهدف إلى الاستعانة “بالتشريع القائم والموارد المالية القائمة والمؤسسات القائمة” لتعزيز التعاون بين الأعضاء. للمزيد من المعلومات، راجع أيضاً:

“Baltic Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Denmark, accessed June 2019, <http://um.dk/en/foreign-policy/baltic-sea-cooperation/>

<sup>24</sup> ورقة غير رسمية كتبها فنلندا والسويد (بالتعاون مع لاتفيا وبولندا) في فبراير 2019 حصل عليها المؤلف وعنوانها: “Inspiration paper on the Baltic Sea cooperation for other geographical areas including the Red Sea region”

<sup>25</sup> بتسهيل من المنظمة غير الحكومية القائمة في هلسنكي (مبادرة إدارة الأزمة)، جمعت الجولة الدراسية ممثلين عن مؤسسات إقليمية ومجامع فكر ومراكز بحثية من المنطقة للاستماع إلى موجزات عن مجموعة من الآليات التعاونية والاستفادة من الدروس المستخلصة، “بداعي إثراء الحوار الجاري بين الجهات المعنية في البحر الأحمر.” “Baltic Sea Study Tour Concept Paper”، بدون تاريخ، حصل عليها المؤلف.

<sup>26</sup> الدول الأعضاء في منظمة آسيان هي: بروناي، كمبوديا، إندونيسيا، لاوس، ماليزيا، ميانمار، الفلبين، سنغافورة، تايلاند، فيتنام.

ASEAN, “The Association of South East Asian Nations, Member States,” <https://asean.org/asean/asean-member-states/>

تمت زيارة الموقع في 19 يونيو 2019.

ASEAN, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), 8 August 1967,” <sup>27</sup> <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

تمت زيارة الموقع في يونيو 2019.

Kishore Mahbubani and Rhoda Severino, "ASEAN: The way forward," McKinsey & Company, <sup>28</sup> May 2014, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/asean-the-way-forward>

<sup>29</sup> للحصول على تقييمات حول أصول منظمة آسيان وتطورها وأدائها، راجع:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "ASEAN AT 50: Achievements and Challenges in Regional Integration," 2017, 54, [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d2_en.pdf) and Lindsey Ford, "Does ASEAN Matter?" Asia Society Policy Institute, November 12, 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/does-asean-matter>

Nguyen Minh Quang, "Saving the China-ASEAN South China Sea Code of Conduct," <sup>30</sup> The Diplomat, June 29, 2019, <https://thediplomat.com/2019/06/saving-the-china-asean-south-china-sea-code-of-conduct/>

<sup>31</sup> ترأست منظمات غير حكومية في خلال الفترة عينها مبادرات أخرى حول البحر الأحمر. وبشكل خاص، في أبريل 2019، أنشأت ثلاثة مراكز ممولة من الحكومة الأمريكية هي المركز الأفريقي للدراسات الاستراتيجية ومركز الدراسات الاستراتيجية للشرق الأدنى وجنوب أفريقيا ومعهد الولايات المتحدة للسلام، شراكة في ما بينها لبذل جهد آخر لجمع دول البحر الأحمر حول طاولة مشتركة، فدعت ممثلين عسكريين ودبلوماسيين لمناقشة "التحديات الأمنية البحرية الناشئة". وكان هذا اللقاء الأول بين سلسلة من اللقاءات غير الرسمية للمنظمة للتركيز على مسائل تشدد على منافع التعاون عبر الإقليمي. وأظهر الاجتماع أنه يمكن تخطي المنافسات الإقليمية المحدثة للمشاكل، غير أن المسائل حول العضوية والأهداف والانخراط الغربي في حوكمة البحر الأحمر بقيت قائمة. وتفيد بعض الدول المشاركة أنها فسرت الاجتماع على أنه مبادرة من إدارة ترامب نفذتها مجامع فكر تابعة للحكومة الأمريكية. وعلى الرغم من هذه التصورات الخاطئة، لم تتصرف هذه المراكز المضيفة بتفويض من الحكومة الأمريكية، بل كانت في الواقع تأمل جزئياً بتشجيع انخراط أكبر من صانعي السياسات الأمريكية. ومن المتوقع إقامة حوار متابعة في أواخر العام 2019 بهدف تطوير الأفكار أكثر وبناء الثقة بين الدول الساحلية والدول المجاورة والنطاق الأوسع من الشركاء الدوليين المنخرطين. وتعتبر هذه المنصات غير الرسمية مهمة لتقليص الفجوات وإظهار القيمة المحتملة للحكومة المتشاطرة.

<sup>32</sup> بالإضافة إلى دور الاتحاد الأوروبي التقليدي كجهة مانحة للتنمية في بلدان القرن الأفريقي، برز انخراط الاتحاد الأوروبي في الديناميات المتغيرة في البحر الأحمر وخليج عدن جزئياً بسبب مشاركته في الحملات الدولية لمكافحة القرصنة التي تعود إلى العام 2008. فاجتذاب هذه البعثات قوى بحرية من حول العالم، سعت إلى حماية المصالح التجارية الأوروبية والعالمية التي ازدادت هشاشتها تدريجياً إزاء القرصنة الصومالية المنشأ. للمزيد عن الموضوع، راجع: "EU Navfor Somalia Mission," European Union External Action, accessed June 2019, <https://eunavfor.eu/mission/>

وترسّخ انخراط الاتحاد الأوروبي من جديد في العام 2015 مع إضافة أزمة الهجرة الأوروبية مستوى آخر إلى مصالح الدول الأعضاء في المنطقة. مقابلات ومراسلات إلكترونية أجراها المؤلف مع مسؤولين في هيئة العمل الخارجي الأوروبي، في يوليو 2019.

Council of the European Union, "Council Conclusions on the EU Horn of Africa Regional Action Plan 2015–2020," October 26, 2015, <http://statewatch.org/docbin/eu-council-horn-of-africa-conclusions-13363-15.pdf>

Council of the European Union, "Council Conclusions on the Horn of Africa/Red Sea," <sup>34</sup> June 25, 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10027-2018-INIT/en/pdf>

<sup>35</sup> بالإضافة إلى جهود الاتحاد الأوروبي الأولى لإقامة الاجتماعات، تعهد الاتحاد منذ ذلك الحين بتقديم دعم سياسي ومالي لمبادرة البحر الأحمر التي أطلقتها إبيغاد، وهو يعمل حالياً على تقديم حزمة دعم بقيمة مليوني دولار أمريكي. وقدّم الاتحاد الأوروبي سابقاً دعماً مالياً لجهود فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ الساعية إلى وضع استراتيجية سلام وأمن، بما في ذلك الأخذ بعين الاعتبار منطقة البحر الأحمر الأوسع، فيما قدّمت أيضاً دول أوروبية منفردة، بما فيها ألمانيا والسويد وسويسرا، دعماً مالياً لجهود الاتحاد الأفريقي وإبيغاد الناشئة.

<sup>36</sup> أتى انخراط برلين نتيجة تحفيز مديرية الشرق الأوسط وأفريقيا وأمريكا اللاتينية في وزارة الخارجية برئاسة فيليب أكرمان. فنظراً إلى أنه ليس لألمانيا مصلحة وطنية محددة أو حضور في البحر الأحمر، اعتقدت أنها في موقع جيد لتأدية دور المسهل. مقابلات أجراها المؤلف مع مسؤولين ألمان، في مايو ويوليو 2019.

<sup>37</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسيين أوروبيين في نيويورك، في سبتمبر 2018.

AU Peace and Security Council, "The 750th meeting of the AU Peace and Security Council on <sup>38</sup> the activities of the AU High-Level Implementation Panel (AUHIP) for Sudan and South Sudan," February 6, 2018, para. 17 (xi-xii), <http://www.peaceau.org/en/article/the-750th-meeting-of-the-au-peace-and-security-council-on-the-activities-of-the-au-high-level-implementation-panel-auhip-for-sudan-and-south-sudan>

يعود تاريخ إنشاء فريق إيمبيكي إلى العام 2008، وقد حمل منذ تأسيسه اسم الفريق المعني بدارفور التابع للاتحاد الأفريقي. وبات يُعرف منذ أكتوبر 2009 باسم فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ عندما تمّ تمديد ولايته لأول مرة ليعالج مسائل تتعلق بالسلام والدمقرطة في السودان وجنوب السودان.

AU Peace and Security Council, "The 750th meeting of the AU Peace and Security Council," para. 15 <sup>39</sup>

AU Peace and Security Council, "The 811th meeting of the AU Peace and Security Council on <sup>40</sup> the activities of the AU High-Level Implementation Panel (AUHIP) for Sudan and South Sudan," November 22, 2018, para. 15-16, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/psc.811comm.auhip\\_22.11.2018.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/psc.811comm.auhip_22.11.2018.pdf)

<sup>41</sup> يقول بعض المحللين السياسيين إنّ نفور الرئيس أسياح أفورقي من تعددية الأطراف، كما هو مذكور هنا وفي الأقسام اللاحقة، ناجم عن حملات متعددة، قادتها الإدارات الأثيوبية السابقة من خلال إيغاد، لعزل أريتريا. ويفيدون بأنّ هذه المحاولات كانت مدعومة من الإدارات الأمريكية السابقة وقد أضاف من تأثيرها صمّت الاتحاد الأفريقي النسبي.

<sup>42</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في الاتحاد الأفريقي، في يونيو 2019.

<sup>43</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع مسؤولين مصريين وغربيين، في واشنطن والقاهرة، بين يونيو ويوليو 2019. مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في الاتحاد الأفريقي، في يونيو 2019.

<sup>44</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في الاتحاد الأفريقي، في يونيو وأغسطس 2019. على الرغم من رغبة مبعوثي الاتحاد الأفريقي وإيغاد والأمم المتحدة بزيارة أريتريا أيضاً، لم توافق أسمره على الاستشارات. فقد وضع فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، على ضوء التشاور مع هيئات أخرى تابعة للاتحاد الأفريقي وإيغاد والأمم المتحدة، خطة طموحة في أواخر العام 2017 لإنشاء فريق عمل للقرن الأفريقي وأجندة بحثية داعمة، وتضمنت أجزاء منها استيعاباً أكبر لسياسات دول الشرق الأوسط إزاء القرن الأفريقي واعتبار البحر الأحمر منطقة تستقطب تنافساً أمنياً جديداً. مسودة مذكرة حول المفاهيم وُضعت في نوفمبر 2017 وحصل عليها المؤلف، عنوانها:

"Working Group on the Horn of Africa in support of the African Union High Level Implementation Panel"

<sup>45</sup> على الرغم من استفسارات الاتحاد الأفريقي الأولية، أُفيد بأنّ السعوديين لم يوافقوا بعد على الاجتماع مع فريق إيمبيكي، الذي يهدف ظاهرياً إلى إنشاء مبادرته الخاصة ثم إلى إشراك الدول والمؤسسات الشريكة لاحقاً. ونظراً إلى علاقة البلاد الوثيقة بالرياض، أشار مسؤولون جيبيوتيون إلى استعدادهم لمحاولة تسهيل اجتماع من هذا النوع ما إن تكتمل الاستشارات بين الاتحاد الأفريقي وإيغاد والأمم المتحدة وفي حال وافقت جميع الدول الأعضاء في إيغاد على الفكرة أو متى وافقت عليها. مقابلات هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤولين من الاتحاد الأوروبي ومسؤولين جيبيوتيين رفيعي المستوى، في أغسطس 2019.

<sup>46</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع مسؤولين في الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة ومع دبلوماسيين أفريقيين وأوروبيين ومع محللين سياسيين غربيين في أديس أبابا، في ديسمبر 2018، وفي واشنطن، في أبريل 2019. مقابلات هاتفية أجراها المؤلف، في مايو 2019 ويوليو 2019.

Intergovernmental Authority on Development, “Communiqué Of The 46th Ordinary Session Of IGAD Council Of Ministers,” February 27, 2019, <https://igad.int/attachments/article/2057/Final%20Communique%20of%20the%2046th%20Ordinary%20Session%20of%20IGAD%20Council%20of%20Ministers.pdf>; Intergovernmental Authority On Development, “IGAD Establishes Taskforce On The Red Sea And The Gulf Of Aden,” April 4, 2019, <https://igad.int/Programs/66-Somalia/2096-Igad-Establishes-Taskforce-On-The-Red-Sea-And-The-Gulf-Of-Aden> مقابلات أجراها المؤلف مع خبراء في السياسة الخارجية الإقليمية، في يوليو 2019.

<sup>48</sup> دعت إيجاد الدول الأعضاء إلى تعيين كل واحدة منها ثلاثة ممثلين في فرقة العمل ليمثلوا مختلف الأقسام في حكوماتهم وقواتهم العسكرية. وسيشترك أيضاً السفراء المعتمدين من إيجاد في مداوات فرقة العمل. مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في إيجاد، في أغسطس 2019. سافر غويو مع إيمبيكي لزيارة مصر وكينيا وأوغندا والصومال وجيبوتي في مايو وأغسطس 2019.

<sup>49</sup> بعد مرور أكثر من عقد على تولي ما يُفترض به أن يكون رئاسة متعاقبة، أشار آبي أيضاً في أواسط العام 2018 أن أثيوبيا ستتنازل عن رئاسة إيجاد. وأفيد بأن كينيا ستشغل المنصب، مع أن للسودان أيضاً حقاً دورياً باستلام الرئاسة. وقد حالت السياسة المؤسسية دون التوافق فبقي بذلك مصير الرئاسة مبهماً.

<sup>50</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع خبراء في السياسة الخارجية الإقليمية ومسؤولين في الاتحاد الأفريقي وإيجاد، بين أبريل وأغسطس 2019.

<sup>51</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسيين مصريين في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>52</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسي أوروبي، في يونيو 2019.

<sup>53</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي مصري، في مايو 2019.

<sup>54</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع خبير في المساعدات الخليجية، في يوليو 2019. للاطلاع على مبالغ المساعدات والاستثمارات بين العامين 2013 و2016، راجع:

Abdel Monem Said Aly and Hussein Ibish, “Egypt-GCC Partnership: Bedrock of Regional Security Despite Fissures,” The Arab Gulf States Institute in Washington, Gulf Rising Series, December 12, 2016, [https://agsi.org/wp-content/uploads/2016/12/Hussein\\_AbelMonem\\_GCCEgypt\\_ONLINE-1.pdf](https://agsi.org/wp-content/uploads/2016/12/Hussein_AbelMonem_GCCEgypt_ONLINE-1.pdf)

تتخذ التدخلات السعودية والتدخلات الخليجية الأخرى شكلاً ودائع في المصارف المركزية “وقروض مؤتية وهبات عينية من شحنات النفط والغاز وعود باستثمار خارجي مباشر في قطاعات مثل قطاعي العقارات والزراعة”. راجع:

Karen Young, “How Egypt wound up in the center of a Gulf Cooperation Council dispute on Qatar,” The Washington Post, August 23, 2017, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/23/how-egypt-wound-up-in-the-center-of-a-gulf-corporation-council-dispute-on-qatar/?utm\\_term=.d999582c3a76](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/08/23/how-egypt-wound-up-in-the-center-of-a-gulf-corporation-council-dispute-on-qatar/?utm_term=.d999582c3a76)

<sup>55</sup> ودخلت هذه الدينامية في السياسة المحلية أيضاً. فقد واجه الرئيس السيسي رد فعل محلياً ضخماً في أبريل 2016 بعد موافقته على تقديم جزيرتي تيران وصنافير المصريتين في البحر الأحمر للمملكة العربية السعودية. وقد اتهمه النقاد بالخيانة، قائلين إنه مدين لأصحاب الأموال الكبار في المملكة العربية السعودية. للمزيد من المعلومات، راجع: Declan Walsh, “Despite Public Outcry, Egypt to Transfer Islands to Saudi Arabia,” The New York Times, June 14, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/14/world/middleeast/egypt-saudi-arabia-islands-sisi.html>

<sup>56</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول حكومي سابق رفيع المستوى في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>57</sup> قبل تولي المنصب في فبراير 2018، شغل وزير الدولة لشؤون الدول الأفريقية أحمد عبد العزيز قطان منصب سفير المملكة العربية السعودية في مصر لفترة سبع سنوات حرجة (بين العامين 2011 و2018).

<sup>58</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي غربي، في أبريل 2019.

Bruce Riedel, "As the Saudis host international summitry, their Yemen problem isn't going away,"<sup>59</sup> Order from Chaos, May 28, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/05/28/as-the-saudis-host-international-summitry-their-yemen-problem-isnt-going-away/>

<sup>60</sup> في لحظة النشر، لم تكن المملكة العربية السعودية قد أعلنت عن خطط لإقامة قمة أخرى لدول البحر الأحمر. لكنها وزعت دعوات لقمة سعودية أفريقية أوسع وللقمة العربية الأفريقية الخامسة، وكلتاها ستقام في الرياض في أواخر نوفمبر 2019. ويعتقد الدبلوماسيون في عدة دول على البحر الأحمر أنهم قد يستغلون الفرصة هذه لإنجاز منظمة دول البحر الأحمر أيضاً.

<sup>61</sup> "Al-salam wa al-'aman wa al-rakha' fi mintaqat al-bahr al-'ahmar: nahwa 'itar 'arabi wa 'ifriqi lil-ta'awun [Final statement, issued by the first high-level meeting, "Peace, security, and prosperity in the Red Sea region: towards an Arab and African framework for cooperation"], Ministry of Foreign Affairs, Arab Republic of Egypt, December 12, 2017, <https://bit.ly/2XJxggF> والمهم أن أريتي غابت عن الاجتماع ولم تُدع الصومال، لأن تلك المبادرة لم تكن قد توسعت لتشمل خليج عدن بعد.

<sup>62</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤولين مصريين في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>63</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين إقليميين وغربيين، بين فبراير ومايو 2019.

<sup>64</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤولين مصريين في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>65</sup> Vertin, "Red Sea blueprints"

ما زالت التوترات المحسوسة مستمرة بشأن المياه وبشأن ثغرة في المفاوضات التقنية حول سد النهضة الأثيوبي. ففيما بدأت المحادثات حول هذا السد في العام 2011، أعرب المسؤولون المصريون عن إحباطهم من أن المحادثات "لا تفضي إلى شيء" حالياً. وتتحلى مصر بإيجابية حذرة حيال رئيس الوزراء الجديد آبي، فهو شخص "لا يعاني عقدة الحماة القدماء"، لكن فيما يرون أن إشاراته إيجابية حتى الآن، ما زالوا ينتظرون منه القيام بخطوات ويقلقون من أن أعضاء نظام الحكم الأثيوبي السابق ما زالوا يتحلون ببعض النفوذ في شؤون المياه. مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين مصريين في واشنطن، في مايو 2019، وفي القاهرة، في يوليو 2019. ويشير المسؤولون المصريون إلى توترات نابعة من تجربة الإقصاء من إيغاد. فيفسر أحدهم قائلاً: "إن كانوا سيقصوننا، لن نكون تواقين لدعوتهم إلى الانضمام لمنظمة لدول البحر الأحمر".

<sup>66</sup> لم يكن غياب أريتي مفاجئاً للجهات الفاعلة الإقليمية الذين اعتادوا نفور أسمره الظاهر من تعددية الأطراف. وعزا بعض المشاركين والمراقبين غياب أريتي إلى السياسة الإقليمية المتغيرة وتقاربها الناشئ مع أثيوبيا.

<sup>67</sup> ضمت الدول المشاركة: المملكة العربية السعودية، مصر، الأردن، جيبوتي، السودان، الصومال، اليمن. Al Jazeera, "Saudi Arabia seeks new political bloc in strategic Red Sea region," December 13, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/saudi-arabia-seeks-political-bloc-strategic-red-sea-region-181213065422911.html>

راجع أيضاً:

Ministry of Foreign Affairs, Arab Republic of Egypt, "Foreign Ministry hosts 3rd Meeting of Senior Officials of Countries Bordering the Red Sea and Gulf of Aden," March 11, 2019, <https://www.mfa.gov.eg/english/MediaCenter/News/Pages/Rye00.aspx>

<sup>68</sup> "Draft: Charter for the Establishment of the Council of Arab and African States Bordering the Red Sea and the Gulf of Aden,"

بدون تاريخ، مرجع حصل عليه المؤلف. بالإضافة إلى المخاوف حول الهيكلية، اعتبر المصريون أن تفضيل السعوديين الرياض على جدة غريب، نظراً إلى موقع الأخيرة على البحر الأحمر.

<sup>69</sup> أفيد أن المسؤولين السعوديين "أعلموا" الرئيس السيسي أن فكرة اللجان المُقامة في عدة عواصم أمر محكوم عليه بالفشل. مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول سعودي رفيع المستوى في جدة، في يوليو 2019.

<sup>70</sup> مقابلة مع مسؤول سعودي رفيع المستوى.

<sup>71</sup> "Draft: Charter for the Establishment of the Council of Arab and African States Bordering the Red Sea and the Gulf of Aden,"

مرجع حصل عليه المؤلف. تقترح مصادر سعودية أخرى أيضاً، مثل مساعد الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي عبد العزيز العويشق، تركيزاً كبيراً على التهديدات الأمنية. راجع:

Abdel Aziz Aluwaisheg, "Why Red Sea security is a global concern," Arab News, April 1, 2019, <https://www.arabnews.com/node/1476051>

<sup>72</sup> "Saudi Arabia's defense ministry concludes naval drills for Red Sea countries,"

Arab News, January 4, 2019, <http://www.arabnews.com/node/1430016/saudi-arabia>

<sup>73</sup> The Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia, Washington D.C., "Arab and African Countries

Establish New Entity to Safeguard the Red Sea and Gulf of Aden," December 18, 2018,

<https://www.saudiembassy.net/news/arab-and-african-countries-establish-new-entity-safeguard-red-sea-and-gulf-aden>

<sup>74</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسيين مصريين وأريتريين، في مايو ويوليو 2019.

<sup>75</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع دبلوماسي مصري ومسؤول حكومي سابق رفيع المستوى في القاهرة، في مايو ويوليو 2019.

<sup>76</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي سعودي رفيع المستوى في جدة، في يوليو 2019.

<sup>77</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع مسؤولين حكوميين ومراقبين من دول البحر الأحمر في العواصم الإقليمية، بين أبريل ويوليو 2019.

<sup>78</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع سفير من منطقة الخليج في واشنطن، في مايو 2019.

<sup>79</sup> فسّر أحد المسؤولين السعوديين قائلاً: "علينا التعامل مع السودان أولاً، لكننا سننتقل فوراً إلى إنجاز مجلس دول البحر الأحمر"، مشدداً على الانتباه التي توليه العاصمة الرياض لاتفاق الحوكمة الانتقالية في السودان. مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول سعودي رفيع المستوى.

<sup>80</sup> لتحليل معمق أكثر، راجع:

Vertin, "Red Sea Rivalries: The Gulf States Are Playing a Dangerous Game in the Horn of Africa,"

or Verhoeven, "The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order."

<sup>81</sup> عقب اندلاع الحرب في اليمن، أبرمت الرياض وأبوظبي اتفاقية أمنية جديدة مع أريتريا في إطار سعيهما لتأسيس قاعدة عسكرية في ميناء عصب الأريتري على البحر الأحمر. وسرعان ما بدأت هذه القاعدة الجديدة بالعمل لكنها اعتبرت في نهاية المطاف أنها تخرق عقوبات الأمم المتحدة المفروضة على أريتريا، مما منح الدول الخليجية دوراً في إنهاء عزلة أريتريا الدولية، بما في ذلك الإجراءات العقابية التي طالعت لعقود. وفي سبتمبر 2018، ساعد السعوديون على توقيع معاهدة السلام التاريخية بين أريتريا وأثيوبيا وساعدوا على منح المسألة شرعية دولية عبر استضافة حفل توقيع للمعاهدة في جدة حضره الأمين العام للأمم المتحدة ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي وغيرهما من الشخصيات. وأفيد أنهم تعهدوا لأسرة أنهم سيعملون على تخفيف العقوبات. بعد ذلك بقليل، طالبت أريتريا بتخفيف العقوبات وألغيت الإجراءات المتخذة بحقها منذ عقود في 14 نوفمبر 2018 بدعم من أثيوبيا والولايات المتحدة على حد سواء. وعلاوة على ورود تقارير بتقديم مساعدات مالية سعودية ووعود بنى تحتية وإمدادات بالوقود لأريتريا، ساعدت الرياض أيضاً على الجهود المبذولة لحل الانشقاق القديم بين أريتريا وجيبوتي المجاورة.

<sup>82</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي أريتري، في يوليو 2019.

Eritrea—Ministry of Information, “Eritrea’s Statement at the Meeting of High-Level Officials of Red Sea and Gulf of Aden,” <http://shabait.com/news/local-news/28380-eritreas-statement-at-the-meeting-of-high-level-officials-of-red-sea-and-gulf-of-aden> تمت زيارة الموقع في 25 أبريل 2019.

<sup>84</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي أريتري، في يوليو 2019.

<sup>85</sup> يرد اليمن أيضاً في اعتبارات أريتريا الإقليمية. ففيما شنّ التحالف السعودي الإماراتي هجمات على اليمن من قاعدة عسكرية في عصب منذ العام 2015، لم تخلُ المسألة من مضاعفات سياسية محلية. ففسّر دبلوماسي أريتري قائلاً: “اليمن للكثيرين في جنوب أريتريا هو سوقهم اليومية”، معتبراً أن القصف السعودي الإماراتي أثر سلباً في بعض المجتمعات الأريترية والرأي العام الأريتري.

<sup>86</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي إقليمي في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>87</sup> مقابلات أجراها المؤلف مع مراقبين ودبلوماسيين إقليميين ومع دبلوماسيين غربيين، في يونيو ويوليو 2019.

<sup>88</sup> بعد أربعة أشهر من المفاوضات، اتفق القادة العسكريون السودانيون والمجموعات السياسية المعارضة في أغسطس 2019 على تأسيس حكومة انتقالية لفترة ثلاث سنوات. ويتأسس هذا المجلس الجديد المؤلف من 11 عضواً الفريق أول عبد الفتاح البرهان وشخصيات عسكرية نافذة أخرى تمتعت بعلاقة تعاونية وثيقة مع الرياض وأبوظبي والقاهرة.

<sup>89</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول رفيع المستوى بوزارة الخارجية في جيبوتي، في مايو 2019. مقابلات ومقابلات هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسيين يمينيين رفيعي المستوى في واشنطن، في يونيو 2019.

<sup>90</sup> راجع مثلاً:

“Israel breaks Lebanon Ceasefire,” Executive Intelligence Review 4, no 42 (October 18, 1977): 44, <https://larouchepub.com/eiw/public/1977/eirv04n42-19771018/eirv04n42-19771018.pdf>

<sup>91</sup> UNHCR, “Total Arrivals from Yemen in the Region”

تعود الأرقام إلى تاريخ 30 يونيو 2019.

<sup>92</sup> NHCR, “Global Focus—Yemen 2019,” <http://reporting.unhcr.org/node/2647?y=2019#year>

تمّت زيارة الموقع في 15 سبتمبر 2019.

تقدم المنظمة العالمية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الأرقام بشكل دوري، لكن كل واحدة منهما تشير إلى الصعوبات التي تواجهها في مراقبة تدفقات المهاجرين بدقة بين اليمن والقرن الأفريقي.

<sup>93</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي يمني رفيع المستوى، في مايو 2019.

<sup>94</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسيين صوماليين في أبوظبي والدوحة، في يونيو 2019.

<sup>95</sup> في العام 2017، خضعت حكومة فرماجو لضغط من الإمارات العربية المتحدة وشركائها الخليجيين لاختيار جهة في النزاع الناشئ مع قطر وتركيا. وعندما رفض فرماجو، تدهورت العلاقات مع الإمارات العربية المتحدة في نهاية المطاف، وحوّل المسؤولون الإماراتيون مواردهم وانتباههم عوضاً عن ذلك إلى ولايات الصومال الفيدرالية ومناطقها المنفصلة، مما فاقم التوترات بين مركز البلاد الضعيفة ومناطقها الطرفية.

<sup>96</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع محلل سياسي صومالي، في يوليو 2019. مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي سياسي، في يونيو 2019.

<sup>97</sup> مقابلة هاتفية ومراسلات إلكترونية أجراها المؤلف مع مسؤول في إيغاد وخبراء في السياسة الخارجية الإقليمية، في يوليو وأغسطس 2019. فيما يتعاطف الكثير من المسؤولين الإقليميين سراً مع موقف صوماليلاند، يشيرون إلى أن قراراً بضمها ليس ممكناً سياسياً.

<sup>98</sup> على الرغم من روابط جيبوتي الوثيقة بالسعوديين، يعرب المسؤولون الجيبوتيون سراً عن ندمهم لانحيازهم إلى الرياض وأبوظبي في أزمة الخليج التي اندلعت في العام 2017. وتمكنوا من تخطي أزمة دبلوماسية وعلاقات عامة بعد بروز مخاوف أمريكية حول نفوذ الصين المتزايد. مقابلات أجراها المؤلف مع مسؤول جيبوتي رفيع المستوى ومسؤولين عن موانئ ودبلوماسيين أجانب في جيبوتي، في أبريل 2019.

<sup>99</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول رفيع المستوى في وزارة الخارجية الجيبوتية في جيبوتي، في أبريل 2019. مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسيين جيبوتيين، في أغسطس 2019. تظهر الأهمية التي توليها جيبوتي لعلاقتها مع الرياض في البيانات العلنية المتملقة للرياض أحياناً، فعبر الرئيس إسماعيل عمر جيلي عن تضامنه المطلق في زيارة قام بها إلى الرياض في مايو 2019، مشيداً بمركزية المملكة العربية السعودية لضمان استقلال جيبوتي ومعتبراً إياها "قائدة العرب والمسلمين".

Fatehelrahman Yousif, "Djibouti President to Asharq Al-Awsat: Saudi Arabia's Hosting of Arab, Islamic Summits Boosts Unity," Asharq Al-Awsat, May 23, 2019, <https://aawsat.com/english/home/article/1735691/djibouti-president-asharq-al-awsat-saudi-arabia%E2%80%99s-hosting-arab-islamic-summits> وقدم السعوديون خدمات الوساطة، فعرضوا على جيبوتي مساعدتها على إصلاح علاقاتها مع شركة الموانئ الإماراتية موانئ دبي العالمية ومع أريتريا أيضاً.

<sup>100</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في إيغاد، في أغسطس 2019.

<sup>101</sup> مقابلات هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسيين جيبوتيين، في أغسطس 2019. يقول مسؤولو الاتحاد الأفريقي إن الحكومة الجيبوتية شجعت الاتحاد الأوروبي وإيغاد والأمم المتحدة على زيارة الرياض بهدف المناغمة بين الجهاديين. مقابلة هاتفية ومراسلات إلكترونية أجراها المؤلف مع مسؤول في الاتحاد الأفريقي، في أغسطس 2019.

<sup>102</sup> "Netanyahu calls for Israel-Ethiopia security coordination," Middle East Monitor, September 2, 2019, <https://www.middleeastmonitor.com/20190902-netanyahu-calls-for-israel-ethiopia-security-coordination/> تاريخياً، شعرت إسرائيل بالقلق أيضاً حيال عمليات شحن الأسلحة من إيران، بواسطة الحوثيين، إلى عناصر حماس في غزة. في هذا السياق، أطلقت إسرائيل ضربات جوية على قوافل الأسلحة ومنشآت الذخائر المشتبه بها في السودان في الأعوام 2009 و2012 و2014. راجع مثلاً:

Ian Black, "'Israeli attack' on Sudanese arms factory offers glimpse of secret war," The Guardian, October 25, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/oct/25/israeli-sudanese-factory-secret-war>

<sup>103</sup> لم تدع إسرائيل للمشاركة في المبادرة السعودية المصرية الآيلة إلى تأليف "مجلس لدول البحر الأحمر".

<sup>104</sup> أقامت مبادرة إدارة الأزمات الفنلندية حوارات غير رسمية في عمان، في يناير وأبريل 2019. وتنوي ثلاثة مراكز أمريكية أيضاً إقامة حوار ثانٍ في عمان في أواخر العام 2019. للمزيد من التفاصيل عن هذه المبادرات غير العلنية، راجع الملاحظتين الهامشتين رقم 25 و31 أعلاه.

<sup>105</sup> مقابلات ومقابلات هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسيين أثيوبيين ومحللين غربيين، في يوليو 2019.

<sup>106</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع السفير الأثيوبي في مصر في القاهرة، في يوليو 2019.

<sup>107</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع محلل سياسة خارجية أثيوبي، في مايو 2019.

<sup>108</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول رفيع المستوى في الجبهة الثورية الديمقراطية الشعبية الأثيوبية في أديس أبابا، في ديسمبر 2018. مقابلة أجراها المؤلف مع خبير أكاديمي في الدوحة، في يونيو 2019. مقابلة أجراها المؤلف مع محلل أمني أثيوبي، في يونيو 2019.

<sup>109</sup> “Qatar’s Ambassador to Ethiopia: Abiy Ahmed’s Visit to Doha Enhances Stability in the Horn of Africa,” Qatar Ministry of Foreign Affairs, <https://www.mofa.gov.qa/en/all-mofa-news/details/2019/03/19/qatar-s-ambassador-to-ethiopia-abi-ahmed-s-visit-to-doha-enhances-stability-in-the-horn-of-africa>

<sup>110</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول رفيع المستوى في وزارة الخارجية التركية في أنقرة، في مارس 2019.

<sup>111</sup> لأمثلة على ذلك، راجع:

Imad al-Din Adib, “Umar al-bashir wa al-intihar al-siyasi” [Omar al-Bashir and Political Suicide], El Watan News, December 27, 2018, <https://www.elwatannews.com/news/details/2886182> and George Mikhail, “Tension keeps rising in Cairo over Turkey-Sudan island pact,” Al Monitor, January 10, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/sudan-turkey-deal-suakin-island-threatens-egypt-security.html>

<sup>112</sup> للمزيد عن وضع تركيا في القرن الأفريقي، راجع:

Zach Vertin, “Turkey and the New Scramble for Africa; Ottoman Designs or Unfounded Fears?” Lawfare, May 19, 2019, <https://www.lawfareblog.com/turkey-and-new-scramble-africa-ottoman-designs-or-unfounded-fears>

<sup>113</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسيين قطريين رفيعي المستوى في الدوحة، في يونيو وأغسطس 2019.

<sup>114</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسي من الاتحاد الأوروبي، في أبريل 2019.

<sup>115</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي أوروبي، في مايو 2019.

<sup>116</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسي أوروبي.

<sup>117</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع دبلوماسي أوروبي، في يونيو 2019.

<sup>118</sup> “Secretary-General Appoints Parfait Onanga-Anyanga of Gabon Special Envoy for Horn of Africa,” United Nations, <https://www.un.org/press/en/2019/sga1864.doc.htm>  
تمت زيارة الموقع في 9 يوليو 2019.

<sup>119</sup> مقابلة هاتفية أجراها المؤلف مع مسؤول في الأمم المتحدة، في يوليو 2019.

<sup>120</sup> مراسلات إلكترونية بين المؤلف ومسؤول في الأمم المتحدة، في أغسطس 2019.

<sup>121</sup> كبدية، في وسع كبار الدبلوماسيين المعنيين بأفريقيا والشرق الأدنى في وزارة الخارجية الأمريكية أن يشاركوا معاً في جولة مشتركة لمنطقة البحر الأحمر، يرافقهم إذا أمكن نظراؤهم من وزارة الدفاع ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة. وأبدى دايفيد شينكر، الذي تم تعيينه مساعداً لوزير الخارجية لشؤون الشرق الأدنى في يونيو 2019، اهتماماً بالانخراط الخليجي في القرن الأفريقي وتقديراً لديناميات البحر الأحمر. مقابلة أجراها المؤلف مع دبلوماسيين أمريكيين حاليين وسابقين في واشنطن، في فبراير ويوليو 2019.

<sup>122</sup> للمزيد من التفاصيل، راجع الخريطة التفاعلية على موقع بروكنجز بعنوان:  
“Red Sea rivalries: The Gulf, the Horn of Africa & the new geopolitics of the Red Sea”

<sup>123</sup> مقابلة أجراها المؤلف مع سفراء غربيين وجهات فاعلة تجارية جيبوتية ومسؤولين في وزارة الخارجية في جيبوتي،  
في أبريل 2019.

<sup>124</sup> شكّلت التوترات مع إيران الخلفية للمناورات البحرية في البحر الأحمر في يوليو 2019، وهي تدريبات سنوية تشارك فيها مصر والولايات المتحدة والإمارات العربية المتحدة. وضمت هذه السنة عدداً متخصصاً من البحرية وخفر السواحل وفرقاطات وقوارب إطلاق صواريخ وكاسحات ألغام ومقاتلات أف 16. وشاركت المملكة العربية السعودية أيضاً في المناورات.  
“Egypt, US, UAE conclude joint naval drill,” Egypt Today, August 4, 2019,  
<https://www.egypttoday.com/Article/1/73522/Egypt-US-UAE-conclude-joint-naval-drill>

## نبذة عن المؤلف

زاك فيرتين هو زميل زائر في مركز بروكنجز الدوحة وزميل غير مقيم في برنامج السياسة الخارجية في معهد بروكنجز. ويركز عمله الحالي على منطقة الخليج والقرن الأفريقي والجيوسياسات المتغيرة في البحر الأحمر. وقد شغل منصب مدير قسم السياسات لدى المبعوث الأمريكي الخاص إلى السودان وجنوب السودان في خلال إدارة الرئيس الأمريكي السابق باراك أوباما. قبل ذلك، عمل فيرتين مع مجموعة الأزمات الدولية كمحلل أول في القرن الأفريقي ومستشاراً حول الشؤون المتعددة الأطراف وعمليات السلام في الأمم المتحدة في نيويورك. فيرتين محاضر في الشؤون الدولية بدوام جزئي في جامعة برينستون، ونُشر كتابه الجديد بعنوان: "A Rope from the Sky: The Making and Unmaking of the World's Newest State" (دار النشر Pegasus) في العام 2019.

## نبذة عن مركز بروكنجز الدوحة

تأسس مركز بروكنجز الدوحة، التابع لمعهد بروكنجز في واشنطن العاصمة، في العام 2008. ويُعتبر المركز نافذة المعهد في المنطقة ويقدم بحوثاً وتحليلات مستقلة وعالية الجودة حول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وسعيًا منه لتحقيق مهمته، يلتزم المركز بتقديم أبحاث ميدانية تتناول نقاشات السياسة الإقليمية والدولية، مُركّزاً على إشراك شخصيات بارزة حكومية وإعلامية وأكاديمية ورجال أعمال وممثلين عن المجتمع المدني. وتتركز هذه الأبحاث على أربعة مجالات أساسية:

- (I) العلاقات الدولية في الشرق الأوسط
- (II) الأمن الإقليمي والاستقرار الداخلي
- (III) النمو الشامل وتكافؤ الفرص
- (IV) إصلاح الحوكمة والعلاقات بين الدولة والمواطن

ومن خلال افتتاح مركز بروكنجز الدوحة على وجهات النظر كافةً مهما اختلفت، فهو يشجّع على التبادل القيمي للآراء بين منطقة الشرق الأوسط والمجتمع الدولي. وقد استضاف المركز منذ تأسيسه باحثين بارزين من عشرات الدول ونظم عدداً كبيراً من الفعاليات، بما في ذلك حوارات عالية المستوى ونقاشات سياسية تتناول القضايا الراهنة. هذا وقد ونشر العديد من موجزات السياسة والأوراق التحليلية ذات التأثير.

## منشورات مركز بروكنجز الدوحة

2019

نحو منتدى للبحر الأحمر: الخليج العربي والقرن الأفريقي وهيكل نظام إقليمي جديد  
دراسة تحليلية، زاك فيرتين

بكين تنادي: تقييم حضور الصين المتنامي في شمال أفريقيا  
موجز السياسة، عادل عبد الغفار وأنا جاكوبس

استرداد مستقبل اليمن: دور الشتات اليمني المحترف  
دراسة تحليلية، نهى أبو الذهب

المصالحة الفلسطينية وإمكانية تحقيق العدالة الانتقالية  
دراسة تحليلية، ميا سوارت

تحديّ تشغيل الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نظرة جديدة وإعادة تأطير  
موجز السياسة، نادر قناني

التنمية الإقليمية في تونس: تداعيات التهميش المرگب  
موجز السياسة، العربي صديقي

2018

الطائفية والحوكمة ومستقبل العراق  
دراسة تحليلية، رانج علاء الدين

أوروبا ومستقبل سياستها إزاء إيران: التعامل مع أزمة ثنائية  
موجز السياسة، علي فتح الله نجاد

سعي الهند لتحقيق مصالح استراتيجية واقتصادية في إيران  
دراسة تحليلية، كديرا بياغودا

الأحزاب الإسلامية في شمال أفريقيا: تحليل مقارنة بين المغرب وتونس ومصر  
دراسة تحليلية، عادل عبد الغفار وبيل هيس

شباب مهمّش: نحو شمولية أوسع في الأردن  
موجز السياسة، بيفرلي ميلتون-إدواردز

توثيق الأعمال الوحشية: المجتمع المدني السوري والعدالة الانتقالية  
دراسة تحليلية، نهى أبو الذهب

أقليمية الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أراضٍ غنية ومجتمعات مهمّشة  
دراسة تحليلية، روبن ميلز وفاطمة الهاشمي

دعم أنظمة ربط العملة في دول مجلس التعاون الخليجي: الحاجة إلى التعاون  
موجز السياسة، لويس بينتو

برنامج صندوق النقد الدولي في مصر: تقييم تحديات الاقتصاد السياسي  
موجز السياسة، بسمة المومني