

YEMEN ULUSAL DİYALOG KONGRESİ*

(YEMEN'S NATIONAL DIALOGUE CONFERENCE)

Christina Murray*

ÖZET

Yemen'in dönüşümü için yapılan hazırlıkların ve iç savaştan kaçınılmasının önemli bir parçası olan Yemen Ulusal Diyalog Kongresi (UDK), Yemen'in başkenti Sana'da göstericilere karşı yapılan sert müdahalenin ikinci yıldönümü olan 18 Mart 2013'te toplandı. Katılımcılar arasında siyasi parti temsilcilerinin yanı sıra yıllardır merkezi hükümet ile ihtilaf halinde olan Güney'in ve Huti'nin temsilcileri, gençler, kadınlar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de yer aldı. Sürecin başarısını değerlendirmek için henüz çok erken olup, bu yazıda bunun yerine, öncelikle Yemen'deki ihtilafların arka planına kısaca değinilecek olup, bunu müteakip sürecin günümüze kadar işleyişi, Körfez Ülkeleri İşbirliği Konseyi'nin 2011 yılında yaptığı arabuluculuğu ve Dönüşüm Süreci için Uygulama Mekanizmaları Anlaşması üzerine yaptığı değerlendirmeleri de kapsayacak şekilde açıklanacaktır. Son olarak ise Ulusal Diyalog Kongresi süreci anlatılacak ve hala çözülmeyi bekleyen bazı sorunlar belirlenecektir.

Anahtar Sözcükler: Yemen Ulusal Diyalog Kongresi (UDK), Dönüşüm Süreci, Ulusal Birlik Hükümeti, dönüşüm anlaşması, Körfez İşbirliği Konseyi (KİK), uygulama anlaşması, Ulusal Diyalog Kongresi Hazırlamak için Teknik Komite, Ulusal Diyalog Kongresi'nin temel ilkeleri, kapsayıcı temsil, gerçek temsil, seffalık, reel sonuçlar, Çalışma Grupları, bicimsel düzenlemeler, Presidiyum, Uzlaşma Komitesi, UDK'da karar alma süreci, Anayasa Hazırlık Komisyonu

* İngilizceden Çeviren: Ar. Gör. Asiye ÇELİK DEMİR (Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı)

* Prof., Cape Town Üniversitesi

ABSTRACT

As a critical part of the arrangements for Yemen's transition and to avoid civil war the Yemeni National Dialogue Conference (NDC) convened on 18 March 2013, the second anniversary of a vicious crackdown on protesters in Yemen's capital, Sana'a. Among the participants, alongside representatives of the formal political parties, were representatives of the South and the Huthi, two groups that been in conflict with the central government for decades, as well as youth, women and representatives of civil society. This note cannot predict the outcomes of the NDC and it is premature to assess the success of the process. Instead, following a brief background to the conflict in Yemen, this note explains the process up to now, including the settlement brokered by the Gulf Cooperation Council in 2011 and its elaboration in the Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process, describes the NDC process and indicates some of the issues that remain to be resolved.

Keywords: *Yemeni National Dialogue Conference (NDC), arrangements for Yemen's transition, Government of National Unity, Implementation Agreement, transition agreement, Gulf Cooperation Council, Technical Committee, primary principles of National Dialogue Conference, inclusive representation; actual participation, transparency, real outcomes, Working Groups, Formal arrangements, Presidium, the Consensus Committee, decision-making in the NDC, constitution drafting commission.*

Yemen Ulusal Diyalog Kongresi(UDK), Yemen'in başkenti Sana'da göstericilere karşı yapılan sert müdahalenin ikinci yıldönümü olan 18 Mart 2013'te, Devlet Başkanı Hadi'nin çağrısıyla toplandı. Katılımcılar arasında siyasi parti temsilcilerinin yanı sıra yıllardır merkezi hükümet ile ihtilaf halinde olan Güney'in ve Huti'nin temsilcileri, gençler, kadınlar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de yer aldı. Ulusal televizyonda da yayınlanan genel kurul toplantılarında; geçmişte yapılan hatalar ve süre giden baskıyla ilgili hummalı iddialar içeren çok sayıda konuşma yer aldı. Ne ilginçtir ki söz konusu sunumlar kesilmedi ve taban tabana zıt ve içlerinde şiddet geçmişleri de olan grupların temsilcileri – belki de ilk defa böyle bir ortamda- oldukça sessiz bir şekilde birbirlerini dinlediler. Yemenliler için Ulusal Diyalog Kongresi ile ilgili olarak yeni olan şey, sorunların resmi bir ortamda açıkça ifade edilmesi değildi. Yemen'in uzunca bir diyalog geleneği olmasına rağmen, katılımcılarının %30'unun kadın olduğu ve % 25'inin gençlerden (40 yaş-

nın altında) olduğu bir toplantı, geçmişten açık bir kopuşu sergilemektedir.¹

Ulusal Diyalog Kongresi; Yemen'in dönüşümü için yapılan hazırlıkların ve iç savaştan kaçınılmasının önemli bir parçasıdır ve bu aşamaya ulaşması başlı başına bir başarıdır. Bir diğer başarı ise; Ulusal Diyalog Kongresi'nin Mart Ayı'ndan beri faaliyetlerine devam etmesidir. Kongre'nin bileşimi kusursuz değildir, sık sık boykotlarla, protestolarla ve gecikmelerle karşı karşıya gelmekte; katılım değişkenlik göstermekte, yaşanan tartışmalar her zaman sakin geçmemekte ve sonuçları da belirsizliğini sürdürmektedir. Ancak, Ekim sonunda bu yazıyı kaleme alırken, üçüncü ve son Genel Kurul çalışır halde olup, dokuz çalışma grubundan dördü nihai raporlarında uzlaşmaya varmıştı. Bu durum, tek başına Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği Yemen Temsilcisi Jamal Benomar'ın Eylül Ayı'nda Güvenlik Konseyi'ne sunduğu rapordaki olumlu yorumlarını haklı çıkarmaktadır. Benomar şöyle belirtmiştir:

“Diyalog, çalışmalara başladığı ilk tarih olan 18 Mart'tan itibaren sıra dışı bir ilerleme göstermiştir. Yemen Halkı'nı geniş bir kesitte temsil eden 565 delege, ülkenin karşı karşıya olduğu önemli zorluklar üzerine yapıcı, açık ve bağımsız müzakerelerde, altı ayı aşkın bir süredir bir araya gelmektedir. Yemen'in yönetimi ile ilgili asli ve tartışmalı meselelere ağırlık verilmesi; onur, eşitlik, insan hakları ve hukuka dayalı bir yasal çerçevenin yanı sıra; yeni bir sosyal sözleşmeye de zemin hazırlamıştır. Aslına bakılırsa, Ulusal Diyalog'un çalışmalarının neredeyse %90'ı tamamlanmış olup dokuz çalışma grubundan altısı çalışmalarını bitirmiştir.”²

Çok sayıda yerli ve yabancı yorumcu ise oldukça farklı bir tavır alarak, Ulusal Diyalog Kongresi'ni belli çıkarlardan öte gidemeyen, toplantıların yapıldığı otelle sınırlandırılmış, sıradan Yemenlilerle ileti-

¹ Bkz., Atiaf Zaid Alwazir “The Myth of the 'Yemen Model'” *Huff Post World* 29 Mayıs 2013 1980'de yapılan ulusal diyalog için bkz., http://www.huffingtonpost.com/atiaf-zaid-alwazir/the-myth-of-the-yemen-mod_b_3352795.html; Robert D. Burrowes “Prelude to Unification: The Yemen Arab Republic, 1962-1990” (1991) 23 *Int. J. Middle East Stud* 483 at 493.

2000'lerde yapılan diyalog oluşturma girişimleri için bkz. April Longley Alley “Yemen's Multiple Crises” (2010) 21 *Journal of Democracy* 72.

UDK'ye gençlerin katılımı için bkz., Atiaf Zaid Alwazir *Yemen's Independent Youth and Their Role in the National Dialogue Conference: Triggering a Change in Political Culture* SWP Comments (Ağustos 2013) German Institute for International and Security Affairs.

² Statement by Mr. Jamal Benomar Special Adviser to the Secretary-General on Yemen, 7037th meeting of the Security Council 27 September 2013 New York para 3.

şim halinde olmayan³ bir süreç olarak tanımlamaktadır. Bazı çevrelerce, Ulusal Diyalog Kongresi yönetimi felce uğratmakla suçlanmakta,⁴ sürece olan uluslararası katılım ise şüpheleri daha da arttırmaktadır.⁵ Gayri resmi olarak, Ulusal Diyalog Kongresi'nden beklentileri sorulduğunda, yerel halk kuşkulu yaklaşmaktadır. Devlet Başkanı Salih iktidardan ayrıldığından beri çok küçük değişiklikler görüldüğü belirtilmektedir. Ulusal Diyalog Kongresi'nin karşılaştığı en büyük zorluklardan biri, Yemen Güney Barış Hareketi'nin (Hirak) katılımının beklenmemesi, Güney Yemen'in Hirak yerine sınırlı sayıda destekçisi olan ılımlılar tarafından temsil edilmesi idi. Benomar'ın Eylül sunumunun büyük bir bölümü Yemen'in genel olarak yüzleştiği aşılması güç bir engel listesine ve Ulusal Diyalog Kongresi'nin bir parçası olduğu dönüşüm sürecine dikkat çekmekteydi. Liste; aşırı yoksulluğu, Arap Yarımadası'ndaki El-Kaide kaynaklı güvenlik tehdidini, Kuzey'deki silahlı grupların faaliyetlerini, alt yapı tesislerinin sürekli olarak sabote edilmesini içermektedir. Benomar, Ulusal Diyalog Kongresi ile ilgili olarak ise Ulusal Birlik Hükümeti tarafından kabul edilmiş olan güven artırıcı mekanizmaların geç kalmış uygulamalarının karşılaştığı en temel meselelerde uzlaşma sağlamanın zorluğuna yer vermektedir. Aslında, Benomar'ın da vurguladığı gibi, Ulusal Diyalog Kongresi'nin tek başına Yemen'in yüzleştiği tüm sorunları çözmesi mümkün değildir.

Dönüşüm süreci oldukça zor bir safhadadır.⁶ Ulusal Diyalog Kongresi'nin bitimi Eylül Ayı'nın ortası olarak belirlenmiş iken devletin önceki ve sonraki yapısı arasındaki süreçte esas alınacak hukuk kuralları ile ilgili kararlara daha fazla zaman ayırmak üzere ertelendi. Sürecin başarısını değerlendirmek için henüz çok erken olup, bu yazıda sonuçların tahmin edilmesi mümkün değildir. Bunun yerine, öncelikle Yemen'deki ihtilafların arka planına kısaca değinilecek olup, buna müteakip sürecin günümüze kadar işleyişi, Körfez Ülkeleri İşbirliği Konseyi'nin 2011 yılında yaptığı arabuluculuğu ve Dönüşüm Süreci için

³ Örnek için bkz., Fatima Abo Alasrar "Yemen's Fitful Dialogue" The Middle East Channel 6 September 2013 http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/09/06/yemen_s_fitful_dialogue.

⁴ Farea al-Muslimi "Yemen's National Dialogue Paralyes Government" *Al-Monitor* 10 Temmuz 2013 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/yemen-national-dialogue-conference-problems.html>.

⁵ Örnek için bkz., Atiaf Zaid Alwazir "The Myth of the 'Yemen Model'" a.g.e. not 1.

⁶ Örnek için bkz. "Yemen stands at dangerous crossroads" PressTV 11 Ekim 2013 <http://www.presstv.ir/detail/2013/10/10/328649/yemen-stands-at-dangerous-crossroads/>

Uygulama Mekanizmaları Anlaşması⁷ üzerine yaptığı değerlendirmeleri de kapsayacak şekilde açıklanacaktır. Son olarak ise Ulusal Diyalog Kongresi süreci anlatılacak ve hala çözülmeyi bekleyen bazı sorunlar belirlenecektir.

Arka Plan

Yemen'in adı sıklıkla Arap Baharı'nı yaşayan diğer ülkelerle birlikte anılır. Kuşkusuz, ülke geneline yayılan ve Devlet Başkanı Saleh'in 2011'de görevini bırakmasına neden olan geniş ölçekli protestolar, Tunus'tan ve özellikle de Mısır Devlet Başkanı Mübarek'i deviren gösterilerden etkilenmiştir.⁸ Fakat Saleh rejiminin sorunlarının birçoğu, Arap Dünyası'nın geri kalanındakilerden farklıydı.⁹ Saleh rejimi, İktidarın merkezileşmesine duyulan öfkenin, önlenemeyen yolsuzlukların ve giderek artan yoksulluğun (Yemen, BMKP İnsani Gelişme Endeksine göre 186 ülke arasında 143. sırada yer almaktadır.)¹⁰ yanında; Güney'de güçlenen bir ayrılma hareketi ve kuzeybatıda Huti isyanları ile karşı karşıya kaldı.

Yemen, 2007'den beri büyüyen bir protesto ile karşı karşıyaydı.¹¹ Bu yılın sonuna kadar "on binlerce gösterici her gün birçok şehirde toplanarak hükümeti suçladı...., yolsuzlukların ve ülke içindeki bölgesel

⁷ "Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen in accordance with the initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC)" (Uygulama Anlaşması) 21 Kasım 2011. http://www.mpil.de/files/pdf1/agreement_on_the_implementation_mechanism_for_the_transition_process.pdf

⁸ International Crisis Group "Popular protest in North Africa and the Middle East (II): Yemen between Reform and Revolution" Middle East/North Africa Report N°102, 10 Mart 2011, s. i.

⁹ Örnek için bkz., Sarah Phillips *Yemen and the Politics of Permanent Crisis* (International Institute for Strategic Studies, London: 2011) and Thomas Juneau "Yemen's Prospects for State Failure: Implications and Remedies" (2010) 10 *Middle East Policy* 134.

¹⁰ United Nations Development Programme *Human Development Report 2013 The Rise of the South Human progress in a Diverse World* (2013) s. 143 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/> and see UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) *Humanitarian Bulletin Yemen* No 19, 5 Eylül -5 Ekim 2013 <http://www.unocha.org/where-we-work/yemen> Yemenlilerin %43'ünün yiyecek sıkıntısı çektiğini kaydetmektedir.

¹¹ Yemen nüfusunun yaklaşık olarak 25 400 000 olduğu tahmin edilmektedir. Milyon <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html>. Güney'in nüfusunun 5-6 milyon arası olduğu tahmin edilmektedir.

ayrımcılıkların son bulmasını istedi.”¹² Gösterilerin esas nedenlerinden biri, Yemen Arap Cumhuriyeti (Kuzey) ve Yemen Demokratik Halk Cumhuriyeti'nin (Güney) 1990 yılında birleşmesi ile ilgili çözümlenmemiş sorunlardı. Hiçbir zaman uyumlu olmayan bu birliktelik, 1994 yılında ülkeyi kanlı bir iç savaşa götürdü. Merkezi yönetim, güneydeki ayrılık yanlılarını yenerek iç savaşı kazandı fakat Uluslararası Kriz Grubu'nun da yorumladığı gibi “bu kazanım süreci sert bir şekilde kesti. Söz konusu ihtilaf iki farklı düşünceyi ortaya çıkardı. Birine göre, savaş ayrılık kavramını geride bıraktı ve milli birliği güçlendirdi. Diğerine göre ise savaş birlik kavramını geride bıraktı ve Kuzey'in Güney'i işgaline öncülük etti.”¹³ Bu iki farklı düşünce Ulusal Diyalog Kongresi'nde ve katılımı reddeden Güneyli eylemciler tarafından defalarca tekrarlandı. Güneylilerin bugünkü duruşu, 1990'daki birleşmenin uluslararası hukuk kurallarına aykırı olduğuna ilişkin tartışmanın bir yansımasıdır. Birliğin hukuki geçerliliği ne olursa olsun, merkezi hükümet, 1994 savaşından sonra Güney'in desteğini kazanmak için pek bir şey yapmadı. Bu arada; Güneylilere ait mülklere el konuldu, memurlar ve askeri görevliler mevkilerini kaybetti ve Güneyin zenginliklerinin sürekli olarak Kuzey tarafından sömürüldüğü ileri sürüldü. Güneyliler, eğitim standardını da içeren yaşam standartlarının birleşme ile birlikte epeyce gerilediğini iddia etmektedir.

Güneyde olduğu gibi Kuzeydeki ihtilaf da uzun bir geçmişe sahiptir. Bu çekişmeler; Saada'nın kuzey bölgelerinden gelen liderlerin siyasi etkilerindeki değişim, Hutilerin sığınakları, bölgenin marjinalleşmesi ve az gelişmişliği, Hutilerin “antik Zaydi tarikatı ve kültürünün delüsyona uğramasına” ilişkin endişe duymaları türünden dini farklılıklardan dolayı artan hareketlenme gibi çok sayıda nedenle bağlantılıdır.¹⁴ 2004-2007 yılları arasında Sana hükümeti ve Huti isyancıları arasındaki savaşta, çok sayıda can kaybı oldu; evler, camiler, okullar tahrip edildi; on binlerce insan yer değiştirmek zorunda kaldı; şikayetler derinleşti; ama tüm bunların yanında, merkezi hükümetin bölge üzerindeki otoritesi sınırlandı.¹⁵ Saada ve kuzeyindeki bazı komşu iller şu anda Hutilerin kontrolindedir.

Ayrıca tüm bunlara ek olarak, halihazır durumdan hoşnut olmayan Yemenlileri rejime karşı birleşmeye davet edercesine, iktidar partisi,

¹² Stephen Day “Updating Yemeni National Unity: Could Lingering Regional Divisions Bring down the Regime?” (2008) 62 *Middle East Journal* 417 s. 8.

¹³ International Crisis Group “Breaking Point? Yemen's Southern Question” Middle East Report N°114, 20 Ekim 2011 s. i.

¹⁴ Khaled Fattah “Yemen's spaces of disorder” *World Politics Review* 8 Ağustos 2012, s. 15.

¹⁵ International Crisis Group “Yemen: Defusing the Saada Time Bomb” Middle East Report N°86, 27 Mayıs 2009.

Saleh'in ömür boyu başkan kalmasını mümkün kılma amacıyla, 2010 yılının sonunda başkanlık dönemiyle ilgili sınırlamaları kaldırmayı teklif etti.¹⁶ Mısır ve Tunus'tan alınan derslerle, protestolar kısa sürede ülke geneline yayıldı ve farklı grupları bir araya getirdi. Sokaklardaki gençler, günevi aktivistler, Hutiler ve muhalefet partileri birlikte harekete geçti. Güvenlik güçlerinin verdiği siddet içerikli vanıt ise meydan ve sokaklarda toplanan insanların sayısının artmasına neden oldu.

18 Mart 2011 Olayları ve Dönüşüm Anlaşması

18 Mart 2011'de, Sana'da 52 göstericinin güvenlik güçleri tarafından öldürülmesi ve çok daha fazlasının yaralanması¹⁷, bardağı taşıran son damla oldu. Kısa bir süre sonra, üst düzey askeri komutanların bir kısmı saf değiştirdi. Körfez İşbirliği Konseyi (KİK) ara buluculuk yaparak; Saleh'e dokunulmazlık verilmesi karşılığında görevinden çekilmesini ve iktidarı vekili Abd Rabbu Mansour Hadi'ye devretmesini teklif etti. KİK'in bu teklifine göre muhalefet (parlamentar muhalefet) bir ulusal birlik hükümeti (UBH) oluşturacaktı ve makamlar iktidardaki Genel Halk Kongresi (GHK) ile muhalefet arasında esit olarak paylaşılacaktı, başkanlık seçimleri 2 ay içinde yapılacak ve anlaşmaya varıldığı üzere Hadi tek aday olacaktı.¹⁸ Birçok konuda mutabakata varılmış olunmasına rağmen Saleh 23 Kasım'a kadar anlaşmayı imzalamadı. Geçen bu süre zarfında, 2014 sayılı Güvenlik Konseyi kararı, siyasal dönüşüm için KİK'in girişimine taraf olmayanlar dahil tüm gurupların katılımını şart kosmustu¹⁹ ve KİK'in önerdiği siyasal dönüşümü detaylandıran daha ayrıntılı bir düzenleme olan "Yemen'deki Dönüşüm Süreci için Uygulama Mekanizmaları Anlaşması" hazırlanmıştı. Uygulama Anlaşması, Genel Halk Kongresi adına Başkan Yardımcısı Hadi (başkan Saleh tarafından yetkilendirilmisti) ve muhalefet tarafından imzalandı. Uygulama anlaşması iki aşamalı bir geçiş düzenlemektedir. Birinci asama; Uygulama Anlaşmasının imzalanması ile başlar ve 27 Subat 2012'de tamamlanan (90 gün içinde) başkanlık seçiminden sonra Başkan Hadi'nin göreve gelmesi ile bitmekte idi. Bu zaman zarfında, Uygulama Anlaş-

¹⁶ International Crisis Group "Popular protest in North Africa and the Middle East" (dipnot 8) s. 1.

¹⁷ Başkan Saleh'in ayrılışına yol açan süreçle ilgi az ama öz bir değerlendirme için bkz. Thobias Thiel *Yemen's Arab Spring: From Youth Revolution to Fragile Political Transition* (tarih yok) http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__YemensArabSpring_Thiel.pdf

¹⁸ "Yemen peace plan requires Saleh to resign" FT.com <http://www.ft.com/cms/s/0/023cf1da-6d05-11e0-83fe-00144feab49a.html>.

¹⁹ 2014 sayılı Güvenlik Konseyi Kararı (2011) Güvenlik Konseyi tarafından 6634. toplantısında kabul edildi. 21 Ekim 2011.

ması'nda da talep edildiği üzere; bir ulusal birlik hükümeti, güvenlik ve istikrar sağlamak için de Askeri İşler Komitesi oluşturuldu. Belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, Uygulama Anlaşması'nın Ulusal Birlik Hükümeti'nin çalışmalarının oy birliği ile yürütülmesini şart kosmuş olmasıdır. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ise Başkan Hadi son kararı verecekti. İki yıl sürmesi beklenen ikinci aşama ise yeni anayasaya göre yapılacak genel seçimlerle son bulmaktadır. Hadi'nin başkanlığında birinci aşamada kurulan hükümet; güvenliğin sağlanması, iyi bir yönetim gibi yükümlülüklerini sürdürmektedir. İkinci aşamanın temel amacı ise; altı ay sürecek olan Ulusal Diyalog Konferansı, referandumla onaylanmak üzere yeni bir anayasa metni hazırlamak ve söz konusu anayasaya göre yapılacak seçimlerdir.

Gerek KİK'in girişimi gerekse de Uygulama Anlaşması elit kesim arasında sonuca bağlanmış anlaşmalardır; ne iktidarın el değiştirmesini hızlandırmış olan sokaklardaki gençler, ne Hutiler, ne de onlarla aynı kefeve konan Günevliler dahil edilmistir. Dönüşüm için belirlenmiş siyasal düzenlemeleri de sadece bir önceki iktidar partisi ve parlamentoda temsil edilen muhalefetin hazırlaması sasırtıcı olmadı. Uygulama Anlaşmasının bu durumu telafi etme yöntemi ise Ulusal Diyalog Kongresi oldu. Anlaşma'da söyle ifade edilmistir; "Seçilmiş Başkan ve Milli Birlik Hükümeti; tüm güçler ve gençleri, Güney Hareketi'ni, Hutileri, diğer siyasal partileri, sivil toplum temsilcilerini ve kadınları da kapsayan siyasal aktörler için kapsamlı bir Ulusal Diyalog Kongresi çağrısında bulunur. Katılımcı gurupların tümünde kadınlar temsil edilmelidir." ²⁰ Yukarıda da belirtmiş olduğum gibi, Ulusal Diyalog Kongresi Anlaşmadan beklenenleri belli ölçüde karşılamaktadır.

Ulusal Diyalog Kongresi'nin Oluşumu

Kapsamlı bir Ulusal Diyalog Kongresi Hazırlamak için Teknik Komite, Temmuz 2012'de Kararname ile oluşturuldu.²¹ Teknik bir organ gibi gösterilmesine rağmen Komite; Ulusal Diyalog Kongresi üveligi, bununla yakından ilişkili olarak karar alma mekanizmaları, kongrenin sekli ve programı gibi çok sayıda mesakkatli politik soruyla karşı karşıya kalmıştır. Buna ek olarak, Teknik Komite yetkisini genişleterek; başarılı bir konferansa olanak sağlayan bir siyasal iklim yaratmanın gerekleri nelerdir sorusuyla da ilgilendi. Komite, ilk toplantısında 20 noktada

²⁰ Uygulama Anlaşması, madde 20.

²¹ Kapsamlı bir Ulusal Diyalog Kongresi hazırlamak için Teknik Komite oluşturulmasına ilişkin 2012/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 20 Temmuz 2012.

özetlenen bir dizi mesele belirledi. ²² Esas itibarıyla, Komite'ye göre, değinilen bu 20 nokta, hükümetin değişim taahhüdünü onaylayacaktı. Güney ve Saada'ya yapılan vurgu, bu iki meselenin Ulusal Diyalog Kongresi'nde başarılı olarak sonuçlandırılmak zorunda olmasına verilen önemi isaret etmekteydi. 20 konunun on biri Güneyle ilgilidir ve 1994 savaşı için resmi bir özrün gerekliliğini, bu savaş neticesinde isini kaybetmiş kişilerin yeniden işe alınmasını, savastan sonra el konulanların gerektiği şekilde iade edilmesini, Güney Barış Harekatı'nın tutuklanmış üyelerinin serbest bırakılmasını ve güneylilerin merkezi yönetim kurumlarında istihdam edilmesini de içermektedir. Geri kalan dokuz başlık ise Saada'daki durumla ilgilidir ve diğer hususların yanı sıra, benzer bir şekilde, Saada'daki çatışmaların neden olduğu hasarlar için resmi bir özür talebini ve tutukluların serbest bırakılmasını içermektedir. Komite'nin raporunda bu 20 meselenin tamamının Ulusal Diyalog Kongresi'nin önüne getirilmesinin mümkün olmayabileceği kabul edilmisti. 'Teminatlar' başlığı altında acilen harekete geçmenin gerekliliği vurgulanmıştır. Fakat, her ne kadar Devlet Başkanı Hadi bu 20 meselevi hevesli bir şekilde kabul etmiş olsa da, ²³ konular üzerinde son derece vavas bir ilerleme kavdedilmiş: Ulusal Diyalog Kongresi sona vaklasıyor olmasına ve Hadi bu hususları bir yıldan fazla bir süre önce kabul etmiş olmasına rağmen az sayıdaki konuda bir şekilde çözüme ulaşılmıştır.

Sonunda Teknik Komite, Aralık 2012'de, Devlet Başkanı'na önemli bir rapor sundu ve Başkan Hadi bu raporu Kararnameler şeklinde uygulamaya koydu.²⁴

Ulusal Diyalog Kongresi²⁵

Teknik Komitevi kuran Kararname Ulusal Diyalog Kongresi'nin dört "temel ilke" ile uyum içinde olmasını belirtmiştir. Bunlar; "kapsayıcı temsil, gerçek temsil ("hicbir önkosul olmadan.....tüm gurupların tam katılımı sağlanacaktır"), şeffaflık, ve reel sonuçlar ("Kongrede alı-

²² Bkz., Republic of Yemen *Final Report of the Technical Committee to Prepare for the Comprehensive National Dialogue Conference (Technical Committee Report)* 12 Aralık 2012, Sana, Yemen, Ek 2.

²³ "Hadi OK's Points Crucial to Productive Dialogue, Urges Team Work, Al-Basha" *Yemen Post English Newspaper Online* 1 Eylül 2012 <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=5917>

²⁴ Ulusal Diyalog Kongresi Genel Sekreterliği'nin oluşturulmasına ilişkin 2013/5 Sayılı Başkanlık Kararnamesi, Ulusal Diyalog Kongresi Yöntemine ilişkin Hükümler 2013/10 sayılı Başkanlık Kararnamesi, Ulusal Diyalog Kongresi Oluşturmaya ilişkin 2013/11 sayılı Başkanlık Kararnamesi ve Ulusal Diyalog Kongresi Presidiyum'unun Üyelerinin belirlenmesine ilişkin 2013/12 sayılı Başkanlık Kararnamesi

²⁵ Ulusal Diyalog Kongresi internet sitesi <http://www.ndc.ye>.

nan kararlar, tüm taraflar ve hükümet tarafından uygulanmalıdır”²⁶. Ancak Yemen'in karmaşık politik yapısı ve mevcut güvenlik sorunları bağlamında bu ilkelerin gerçekleştirilmesi hiç kolay değildir. Özellikle, seffalık ilkesi tüm Yemenlileri Ulusal Diyalog Kongresi'ndeki tartışmalara çekme amacı taşımaya rağmen, güvenlik durumu halka uzanmayı zorlaştırmıştır. Özellikle de Ulusal Diyalog Kongresi sona yaklaşırken ve alınması gereken zorlu kararlar varken, Ulusal Diyalog Kongresi'ne erişim için yapılan düzenlemeler de sıklaşmıştır.

Ulusal Diyalog Kongresi için yapılan biçimsel düzenlemeler

Ulusal Diyalog Kongresi temel olarak, dokuz çalışma gurubu ve Devlet Başkanı Hadi başkanlığında bir cesit yürütme kurulu olarak hizmet eden Presidium aracılığıyla çalışmalarını sürdürmektedir. Her ne kadar Presidium önemli seçim çevrelerinin liderlerinden olussa da; daha kapsayıcı olan Uzlaşma Komitesi'nde farklılıkların bağdaştırılması ve uzlaşma sağlanması şart koşulmaktadır.

Genel Kurul üç kez toplanmıştır; iki buçuk haftalık ilk toplantıda Ulusal Diyalog Kongresi açıldı, ikinci bölümde ilerleme değerlendirildi ve Çalışma Gurupları tarafından kabul edilen kararlar tartışıldı ve son olarak Ulusal Diyalog Kongresi'nin sona erdiği 8 Ekim'de nihai bir rapor üzerinde karar verilecektir. Bu yazı yazılırken son genel kurul çalışma halindedir.

Ulusal Diyalog Kongresi'nde temsil

Uygulama Anlaşmasının kapsayıcı bir kongreye ilişkin verdiği sözleri somut bir şekilde dönüştürme sorumluluğu Teknik Komite'ye düştü. Komite “her bölge ve diğer ilgili guruplar, katılımcı gurupların delegasyonlarında tam anlamıyla temsil edilmelidir”²⁷ talimatını ekleyerek Uygulama Anlaşması'nı detaylandırdı. Temsil önerileri üzerine yapılan raporlamada, Teknik Komite; “dönüşüm; uzlaşma ilkesinin güçlendirilmesini, yeni bir Yemen'in insasında tam ortaklığı ve cesitli güçlere gereken güvencelerin sunulmasını şart koşar”²⁸ şeklinde belirtmiştir. Buna uygun olarak, Komite Ulusal Diyalog Kongresi'ndeki koltukların %50'sinin güney halkına tahsis edilmesini teklif etti. Bu teklif Hirak'ı sürece tamamen dahil etme girişiminin kanıtıdır. Buna ek olarak, aşağıda tartışılan, karar almaya ilişkin hükümler tüm guruplara yönelik güvenceler sunmayı amaçlamaktaydı.

²⁶ 2012/14 sayılı Kararname Madde 3, Madde 5.

²⁷ 2012/14 sayılı Kararname Madde 3(a)(i).

²⁸ Teknik Komite Raporu s.16.

Temsil meselesinin bizzat kendisi farklı boyutlara sahipti. İlk olarak, bir bütün olarak Ulusal Diyalog Kongresi'nde temsil; ikinci olarak, karar alma sürecine öncülük eden çeşitli Çalışma Grupları'na üyelik; ve son olarak, süreci yönetecek olan organlarda (Presidiyum ve Uzlaşma Komitesi) temsil. Her bağlamda, Ulusal Diyalog Kongresi düzenlemeleri, dönüşüm süreci esnasında, hükümete ilişkin düzenlemelere oldukça farklı bir yön verdi.

Ulusal Diyalog Kongresi, 11 "seçim çevresi"nden seçilmiş 565 katılımcıdan oluşmaktadır. Teknik Komite, üyelerin seçimi için iki geniş kapsamlı ilke belirlemiştir.²⁹ İlk olarak bir formül kullanıldı. Buna göre: üyelerin yüzde ellisi "güneyli nüfustan" seçildi, ve her "seçim bölgesindeki" temsilcilerin yüzde 30'u kadın, yüzde 20'si gençlerden (40 yaşın altındaki insanlar) oluştu. İkinci olarak, katılım "Yemen toplumunun her kesimi" vansıma bulacak şekilde dengelendi.³⁰ Fakat bu ilkeler, tartışmalı bir karar olan, 11 seçim çevresinden hangisinin kaç sandalye alması gerektiği konusuna pek katkı sağlamadı. Bu sorun nihayetinde Benomar'ın müdahalesi ile çözüldü. Böylece 263 koltuk, siyasi partileri içeren beş seçim bölgesine gitti.³¹ Hirak (Güney Barış Hareketi) 85 ve Hutiler 35 koltuk aldı. Buna ek olarak, herhangi bir partiye bağlı olmayan üç seçmen gurubu; kadınlar, gençler ve sivil toplumdaki 40'ar temsilci ve Başkan'ın atadığı ek 62 üye ile denge sağlandı. Genel amaç, hem partilere bağlı hem de bağlı olmayanları kapsayacak şekilde 145 (%25) genç üye ve katılımcıların %30'unun kadın olmasıydı.

Siyasi partiler, Hirak ve Huti kendi temsilcilerini kendileri seçtiler. Fakat genç, kadın ve sivil toplum çevreleri için Başkan tarafından atanacak olan temsilcileri teklif etmek öncelikle Teknik Komite'nin payına düştü. Biri güneylileri, diğeri kuzeylileri belirlemek üzere iki komite oluşturuldu ve başvurular kabul edildi. Bir kısmı başvuru için düzenlenen internet sayfası aracılığıyla olmak üzere, 10.000'den fazla başvuru alındı. Hal böyle olunca, başvuruların dağılımı üzerinde uzlaşma sağlanması sorun yarattı; zira, bunların çoğunun siyasi parti temsilcilerince kotarıldığına dair iddialar öne sürüldü.

Temsilin ikinci boyutu, Teknik Komite tarafından teklif edilen Çalışma Grubu üyelikleri ile ilgili idi. İki önemli istisna dışında, eşit temsil ilkesi uygulandı. Buna göre; Güneyle ilgili Çalışma Grupları'nın üyelerinin %50'si güneylilerden ve bu %50'nin üç çevresi de Hirak temsilcilerinden oluştu. Benzer bir şekilde, özel bir dağıtım Saada Çalışma

²⁹ a.g.e.

³⁰ a.g.e.

³¹ Bu rakam Rashad'ın ve Adalet ve Kuruluş Partisi'nin temsilcilerini de içerir.

Gurubu icinde Huti icin vapıldı: 50 üyeden oluşan gurupta, 10 (en fazla) üyenin Huti olmasına müsaade edildi.³²

Üçüncü olarak, Presidiyum ve Uzlaşma Komisyonu'ndan oluşan "vürütme organlarının" bileşiminin belirlenmesi gerekmektedir. Presidiyum icin Teknik Komite Başkana iki teklifte bulundu; Komite'nin Presidiyum icin önerdiği üyeler Ulusal Diyalog Kongresi Genel Kurulu'nda onaylanabilir ya da Başkan Presidiyum'un bilesenini Kararname ile belirleyebilirdi. İkinci yöntem izlendi ve Presidiyum; baslıca seçmen guruplarının liderleri, kadın temsilciler listesinden seçilen bir üye ve Devlet Başkanı'nın başkanlığında toplam 9 üyeden olusturuldu. Uzlaşma Komitesi ise; Presidiyum üyeleri, her Çalışma Grubu'nun başkanı ve esitliği sağlamak icin Teknik Komite'den seçilen altı üyeden olusturuldu. Çalışma Grubu başkanları, kadın ve genç temsilcilerin katılımını garantiye alan bir yöntemle secildiğinden, Uzlaşma Komisyonu'nun temsil gücü Presidiyum'a göre önemli ölçüde daha yüksektir.

Karar Alma

Ulusal Diyalog Kongresi'nde karar alma süreci tabandan başlayacak şekilde tasarlanmıştır. Bir diğer ifade ile, kararlar öncelikle ayrı çalışma guruplarında alınır ve daha sonra bir genel kurul toplantısında kurulun onayına sunulur. Amaç oy birliği ile karar almaktır. Bir konsensüsün oluşmadığı durumlarda ise Presidiyum (aslına bakılırsa baslıca siyasi liderler), dokuz Çalışma Gurubu'ndan her birinin başkanları ve Teknik Komite'den seçilen ek üyelerden oluşan Uzlaşma Komitesi'nin arabulucu olarak görev yaptığı özenle hazırlanmış bir süreç devreye girer.

İlk olarak, bir önerenin Çalışma Grubu'ndan geçmesi icin mevcut üyelerin %90'ının olumlu görüsü gerekmektedir. Eğer bu mümkün değilse konu 'farklı görüsleri uzlaştırmak' üzere seçmen guruplarına danışmanlık vapması beklenen Uzlaşma Komitesi'ne gönderilir. Eğer uzlaşma hala sağlanamıyorsa önerge, mevcut grup üyelerin %75'nin oyuyla onavlanır.³³ Çalışma Grubunun desteği olmadan bir tasarı hiçbir şekilde Genel Kurul'a gönderilemez.

Karar alma sürecinin ikinci aşaması Genel Kurul'da gerçekleşir ve usul, Çalışma Gurupları'ndakine benzer. Yine %90 çoğunluk aranmaktadır ve yine eğer teklif üyelerin %90'nının onayını sağlamazsa, farklı çıkarları bağdaştırmayı amaçlayan Uzlaşma Komitesine gönderilir. Nihayet, bir teklifi kabul etmek icin %75 çoğunluk yeterlidir. Burada; farklı

³² Hükümler, Madde 10. Not: Hükümlerin mevcut İngilizce versiyonu Teknik Komite'nin raporundan sonraki değişiklikleri içermemektedir. Ayrıca Saada grubunda Huti icin yapılan sunumu da içermemektedir.

³³ Hükümler Madde 41.

secim çevrelerinin görüşlerini güvence altına almak için ek koruma mekanizmaları konulmuştur. Eğer 142 üye karşı çıkarsa, teklif düşer. Dahası, kurallara daha sonra yapılan bir ekleme ile, daha büyük gruplanmalar için ek güvenceler sunulmuştur. Buna göre; eğer ki her biri Ulusal Diyalog Kongresi'nin %5'inden fazla koltuk sahibi olan iki seçmen grubunun tüm üyeleri bir teklife karşı çıkarsa, teklif düşer.

Esas Konu: Sonuçlar

Uzlaşma ve geçiş hukuku, anayasal reform, iyi bir yönetim, haklar ve kalkınma için öncelikleri belirlemenin yanı sıra; Uygulama Anlaşması ile Ulusal Diyalog Kongresi'nin yetki alanına giren iki mesele bizzat devletin bütünlüğüne meydan okumaktadır: Saada ve Güney.³⁴ Fakat Uygulama Anlaşması, sadece listelenen sorunların Ulusal Diyalog Kongresi'nde ele alınacağını belirterek, Ulusal Diyalog Kongresi'nin bu konularla ilgili görevini oldukça muğlak bırakmıştır. Teknik Komite Oluşturulmasına ilişkin Kararname de Ulusal Diyalog Kongresi'ni “Yemen toplumunun her kesimi ülkenin geleceği için yeni bir vizyon biçimlendirmek için katılmaya yetkilendirilecektir” hükmü aracılığıyla, yine oldukça geniş kavramlar kullanarak tanımlamaktadır.³⁵ Bu genel ifadeler, Ulusal Diyalog Kongresi'nin çalışmalarının giderek anayasal konulara odaklanmasıyla birlikte daha da keskinleşen iki soruyu daha ortaya çıkarmaktadır; “Ulusal Diyalog Kongresi'nin kararları ne kadar kesin olabilir?” ve “Ulusal Diyalog Kongresi'nin kararları anayasa hazırlık komisyonu için bağlayıcı olacak mı?”³⁶ Ulusal Diyalog Kongresi'nin süresi ve derecesi, Devlet Başkanı'nın ve diğer katılımcıların önemi ve sürece gösterilen özen, kapsayıcı karar alma süreçleri, birçok yorumcunun, Ulusal Diyalog Kongresi'nin kararlarının bağlayıcı olduğunu savunmasına neden olmuştur. Bu bakış açısına göre; “reel sonuçlar” ilkesi, Ulusal Diyalog Kongresi'nin sadece Başkanı ve hükümeti belli sorunları çözmeye ve belli önerileri dikkate almaya yönlendirebileceği anlamına gelmemekte, aynı zamanda, Anayasa Hazırlık Komisyonunu da bağlamaktadır.

³⁴ Uygulama Anlaşması, Madde 21.

³⁵ Kararname 30, Madde 2(b)(ii).

³⁶ Burada daha kapsamlı bir soru olan Ulusal Diyalog Kongresi'nin egemenliği sorunu karşımıza çıkmakta. Bazı üyeler Ulusal Diyalog Kongresi'nin egemen güç olduğunda ısrarcı. Burada sormamız gereken ilk soru Ulusal Diyalog Kongresi'nin Başkanlığın çıkardığı Kararname hükümlerini mi kullandığı yoksa kendi kurallarını kendisinin mi oluşturduğu. Ulusal Diyalog Kongresi'nde Teknik Komite tarafından hazırlanan Başkanlık Kararnamesi Hükümleri uygulanmaktadır. Yine de Ulusal Diyalog Kongresi'nin egemenlik sahibi bir kongre olduğuna ilişkin iddialar, belki de Ulusal Diyalog Kongresi sonrası dönemle ilgili tekliflerden dolayı sürmektedir.

Buna rağmen, başlarda Çalışma Grupları, yapılacak olan anayasa üzerinde sonuçlar doğurabilecek teklifler hazırlamaya teşvik edildiler. Teknik Komite'nin raporunda gruplara tahsis edilmiş konular listelenmiş olmasına rağmen, çalışma guruplarının tartışmaları çok geniş bir yelpazedeki meseleleri kapsamaktaydı. Bağımsız ayrıcalıklı kurumlar ve ayrıcalıklı sosyal, çevresel konular üzerine çalışan grubun son hazırlık raporu bu konuyu açıklamak için iyi bir örnektir. Rapor; devlet çalışanlarının mal bildirim beyanlarının halka açık olmasını, siyasi partileri denetleyen bağımsız bir kurum ve siyasi parti ödeneklerinde şeffaflık önermektedir, ki bu konular genellikle anayasaların içeriğinde yer almaktadır. Fakat bunun yanında Yemen'de yaygın silah kullanımının oluşturduğu sosyal sorunlar ve silah denetimi de dikkate alınmıştır.

Eylül Ayı'nın sonuna kadar, dört Çalışma Grubu raporlarını tamamlamıştı ve yukarıda da belirtildiği üzere, Benomar, Güvenlik Konseyi Eylül raporunda Ulusal Diyalog Kongresi'nin "olağanüstü" ilerlemesinin üzerinde durmuştu. Buna rağmen, temel siyasi meseleler henüz karara bağlanmadı, bilhassa Güney ve Saada sorunları. Güney üzerine çalışan grup, altı aydan fazla bir süre, Güney'deki sorunların köklerini ve içeriğini tartıştı. Grubun çalışmaları boykotlarla kesildi, güneyliler alınan 20 kararın uygulanması için baskı yaptı ve bu konuda bazı çalışmalar oldu. Fakat Eylül Ayı'nın sonunda, Ulusal Diyalog Kongresi için belirlenen kapanış tarihi geçmiş olmasına rağmen, Güney Çalışma Grubu nihai raporunu tamamlamaktan oldukça uzakta idi. Ancak en asli konu olan devletin şekli konusunda bir ilerleme olmuştu. Federal bir çözüme karşı koyan muhalefet geri çekilmiş ve tartışma federal yapılı bir Yemen'in nasıl kurulacağı üzerine kaymıştır: İki birimden mi oluşmalı, ya da beş veya altı veya farklı düzenlemelerden mi? Ama yine de, birçok hususta kararsız kalınmış ve güneyle ilgili kararların yetersizliği Devletin Kuruluşu üzerine Çalışma Grubunun (yönetim sistemi, yasama, yürütme, yargı ile ilgili düzenlemeleri, seçim sistemi vb konularda öneride bulunmakla yetkiliydi) çalışmalarını tamamlamasına engel olmuştur. Saada meselesi de bazı hususlarda karara bağlanmadan kalmıştır. Çünkü Hutiler daha geniş bir özerkliğe merak salmıştı ve Güneyle ilgili kararı duymak için beklemekteydiler. Buna ek olarak, Hirak temsilcilerinin Ulusal Diyalog Kongresi'nde sahip oldukları etkiyi muhafaza etme hususunda endişeleri vardı ve Güneyde Ulusal Diyalog Kongresi'ne katılıma karşı çıkanlara bir şeyler götürmeye önem veriyorlardı. Bu nedenle, hem hükümet ve diğer kamusal alanlardaki rolleri ile ilgili hem de gelecekteki güç paylaşımları ile ilgili talepleri vardı.

Mutabakata varılmamış başka hususlar da olmasına karşın, bunlardan en az üçüne muhakkak değinilmelidir. İlk olarak, Saleh ve Saleh yönetimine mensup üyelere, KİK'in teklifi üzerine dokunulmazlık verilmesine karşı oluşan muhalefet sürmekte idi. Ve dokunulmazlıktan yararlananların siyasetten men edilmesine ilişkin bir teklif gündeme geti-

rilmişti (herhangi bir siyasi partide ya da hükümet hizmetinden yasaklılık). Genel Halk Kongresi'nin bu teklife onay vermesi beklenmediğinden bu konunun karara bağlanması muhtemelen hayli zor olacaktır. Ekim sonunda, Geçiş Hukuku Çalışma Grubundan bir üye silahlı saldırıya uğradı, kaçırıldı ve eğer Ulusal Diyalog Kongresi'nin herhangi bir üyesi siyasetten men talebinde ısrarcı olursa, hayatlarının tehlikeye girebileceği konusunda bir uyarıda bulunuldu.

İkinci husus ise, devlet ve din arasındaki ilişki konusunda ortaya çıkan ihtilaftır. Devletin Kuruluşu üzerine Çalışma Grubu hiçbir öneri için, gereken %90 onayı sağlayamadı ve konu Uzlaşma Komitesine gönderildi. Çalışma Grubunda önemli bir çoğunluk (Hutileri de içeren) halen, (kabataslak bir çeviriyle) "sivil, egemen ve bağımsız, dini İslam olan, halkın iradesine dayanan" bir devlet tanımını desteklemektedir. Diğer tekliflerde, Yemen'in anayasa ile bir İslam devleti olarak kurulması ve tüm hukuk kurallarının İslam'a dayanması önerilmiştir.

Üçüncü olarak, Uygulama Anlaşması Ulusal Diyalog Kongresi'nden gelecekteki anayasa yapma sürecini göz önünde bulundurmasını beklemektedir. Anlaşma; bu konuyla ilgili detaylı bilgi vermemektedir, sadece üç ayda yeni bir anayasayı tamamlayacak olan Anayasa Hazırlık Komitesi'nin ve akabinde bir referandumun Ulusal Diyalog Kongresi'ni takip etmesini şart koşturmuştur. Ulusal Diyalog Kongresi'nin anayasa yapım sürecine ilişkin; Hazırlık Komisyonuna üyelik kriterlerini ve bir tasarı oluşturulduktan sonra atılacak adımları içeren daha detaylı bir teklif hazırlaması kuvvetle muhtemeldir. Ancak bu görev, yönetimle ilgili düzenlemeler içermesinden dolayı anayasa hazırlık sürecinde ortaya çıkma durumundan daha karmaşıktır. KİK'in teklifiyle yürürlüğe giren ayrıcalıklı yetki paylaşımı anlaşmasındaki bir yetki genişlemesinin Ulusal Diyalog Kongresi'ndeki tüm seçmen gruplarını memnun etmesi ve farklı seçenekler üzerinde uzlaşma sağlanması oldukça zor görünmektedir.

Geçiş Döneminde Anayasacılık

Süreçle ilgili olarak Anayasacılar açısından önem taşıyan birkaç husus daha var. Uzlaşma Anlaşması, geçmişten bir kopuşun sinyalini vererek 1990 Anayasasını geçersiz bıraktığını belirtmektedir.³⁷ Bu durum söz konusu Anayasa'nın dışında kalan Devlet Başkanı ve hükümetle ilgili düzenlemelerde ve Anlaşmanın belirlediği yeni anayasa yapım sürecinde (anayasa tasarısı, 1990 Anayasası'nın şart koştuğu gibi Temsilciler Meclisine gitmeyecek, referandumda halk tarafından kabul edile-

³⁷ Madde 4'e göre " KİK'in teklifi ve Uygulama Anlaşması mevcut kanuni düzenlemeleri hükümsüz kılmıştır."

cektir) yansıma bulmaktadır. Fakat, 1990 Anayasası henüz resmi olarak yürürlükten kaldırılmamıştır ve tüm mevcut kanunlar geçerliliğini sürdürmektedir. Hatta 2003'ten beri seçimlerin yenilenmemesine ve meşruiyeti çok sınırlı olmasına rağmen, Temsilciler Meclisi henüz feshedilmemiştir. Bu nedenle ülke, bir parça eski anayasal düzenlemelere göre bir parça da bunların dışında idare edilmektedir.

Açıkça görülüyor ki, dönüşüm sürecine özgü şartlar özel düzenlemeleri meşrulaştırmaktadır ancak dönüşüm sürecinde yaşanan ve açıkça kabul edilmiş olan gecikme hukuki bir soruyu daha ortaya çıkarmaktadır; Devlet Başkanı Hadi, kendisi ve muhalefet partileri tarafından imzalanan Uygulama Anlaşmasında mutabakata varıldığı üzere iki yıllık bir dönem için seçilmişti. Bu süre, 2014 yılı Şubat Ayı'nın sonunda dolmaktadır. Bu noktada başkanlık ne olmalı? Bu bağlamda, bir seçim cevap olabilir ve Genel Halk Kongresi bunun için oldukça çaba göstermektedir. Ancak, imkansız olmamakla birlikte, rekabet gücü olmayan ikinci bir seçimin siyaseten kabul görmesi pek mümkün değildir. Bununla birlikte sürece dahil olan diğer gruplar, iktidardaki uzun soluklu hakimiyetinin bir sonucu olarak mevcut durumun Genel Halk Kongresi'nin lehine olduğu bir ortamda seçime gitmeye isteksizler. Hadi'nin Başkanlık süresinin uzatılması gerektiğini ileri sürenler var, fakat nasıl? Temsilciler Meclisi tarafından çıkarılacak bir kanun, Hadi'nin kendisi tarafından çıkarılan bir Kararname, ana taraflar arasında yapılacak olan bir diğer anlaşma (muhtemelen KİK'in girişimine taraf olanlardan daha geniş bir grup) ya da Ulusal Diyalog Kongresi kararı (sağlanması zor olabilir) gibi çok sayıda olasılık söz konusu. Bu seçeneklerin hiçbiri tam anlamıyla tatmin edici değil ve bu problem, diğer ülkelerdeki geçiş süreçlerinde de olduğu gibi, Yemen'de halihazırda işleyen anayasal düzenin belirsiz ve hassas bir içeriğe sahip olduğunu gösteriyor. Tam da hukukun üstünlüğünün açıkça ortaya konması gereken zamanda, hukukun kendi temelleri güvende değil.

SONUÇ

Mart 2013'te, Thomas Friedman, New York Times'ta yayınladığı makalesinde Yemen sürecini bir model olarak ele aldı.³⁸ Makale, Friedman'ın Yemen'deki olaylara bakışının çok yüzeysel ve değerlendirmeleri için henüz çok erken olduğu iddialarını da içeren çok sayıda öfkeli tepkiye neden oldu. Elbette Yemen sürecini bir başarı olarak deklare etmek için henüz çok erken.³⁹ Fakat aynı nedenle, kesinlikle başarısız

³⁸ Thomas L Friedman "The Yemeni Way" *New York Times Sunday Review* 11 Mayıs 2013 http://www.nytimes.com/2013/05/12/opinion/sunday/friedman-the-yemeni-way.html?_r=1&

³⁹ Bkz, Atiaf Zaid Alwazir "The Myth of the 'Yemen Model'" a.g.e dipnot 1.

olduğu da söylenemez. Bu yazının basında da belirttiğim gibi bu oldukça tartısmalı bir süreç ve mevcut durumda Ulusal Dıvalog Kongresi Yemen'deki değişimin aynasıdır. Diğer değişim süreçlerinde olduğu gibi, Yemen'de de sonuçlarının tahmin edilmesi oldukça zor olan bu süreçte; Ulusal Dıvalog Kongresi katılımcıları, önde gelen siyasetçiler ve süreci harekete geçiren evlemciler zorlu sorunlarla karşı karşıya kaldılar ve oldukça büyük bir sorumluluk aldılar.

KAYNAKÇA

Alasrar, Fatima Abo, “Yemen’s Fitful Dialogue” The Middle East Channel 6 September 2013 http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/09/06/yemen_s_fitful_dialogue.

Alley, April Longley, “Yemen's Multiple Crises” (2010) 21 *Journal of Democracy* 72-86.

Al-Muslimi, Farea, “Yemen’s National Dialogue Paralyzes Government”, *Al-Monitor*, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/yemen-national-dialogue-conference-problems.html>, (10.07.2013).

Alwazir, Atiaf Zaid, “The Myth of the 'Yemen Model'” *Huff Post World* http://www.huffingtonpost.com/atiaf-zaid-alwazir/the-myth-of-the-yemen-mod_b_3352795.html, (29.05.2013).

Yemen’s Independent Youth and Their Role in the National Dialogue Conference: Triggering a Change in Political Culture SWP Comments (Ağustos 2013) German Institute for International and Security Affairs.

Burrowes, Robert D., “Prelude to Unification: The Yemen Arab Republic, 1962-1990” (1991) 23 *Int. J. Middle East Stud* 483-506.

Day, Stephen, “Updating Yemeni National Unity: Could Lingering Regional Divisions Bring down the Regime?” (2008) 62 *Middle East Journal* 417-436.

Fattah, Khaled. “Yemen's spaces of disorder” *World Politics Review* 8 Ağustos 2012.

Friedman, Thomas L., “The Yemeni Way” *New York Times Sunday Review* 11 Mayıs 2013.

http://www.nytimes.com/2013/05/12/opinion/sunday/friedman-the-yemeni-way.html?_r=1&.

International Crisis Group “Breaking Point? Yemen’s Southern Question” Middle East Report N° 114, 20 Ekim 2011.

Juneau, Thomas, “Yemen's Prospects for State Failure: Implications and Remedies” (2010) 10 *Middle East Policy* 134-152.

Phillips, Sarah, *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, International Institute for Strategic Studies, London: 2011.

Thiel, Tobias, *Yemen's Arab Spring: From Youth Revolution to Fragile Political Transition*. http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__YemensArabSpring_Thiel.pdf.

Ulusal Diyalog Kongresi internet sitesi <http://www.ndc.ye>.

YEMEN'S NATIONAL DIALOGUE CONFERENCE

Christina Murray*

ABSTRACT

As a critical part of the arrangements for Yemen's transition and to avoid civil war the Yemeni National Dialogue Conference (NDC) convened on 18 March 2013, the second anniversary of a vicious crackdown on protesters in Yemen's capital, Sana'a. Among the participants, alongside representatives of the formal political parties, were representatives of the South and the Huthi, two groups that been in conflict with the central government for decades, as well as youth, women and representatives of civil society. This note cannot predict the outcomes of the NDC and it is premature to assess the success of the process. Instead, following a brief background to the conflict in Yemen, this note explains the process up to now, including the settlement brokered by the Gulf Cooperation Council in 2011 and its elaboration in the Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process, describes the NDC process and indicates some of the issues that remain to be resolved.

Keywords: *Yemeni National Dialogue Conference (NDC), arrangements for Yemen's transition, Government of National Unity, Implementation Agreement, transition agreement, Gulf Cooperation Council, Technical Committee, primary principles of National Dialogue Conference, inclusive representation; actual participation, transparency, real outcomes, Working Groups, Formal arrangements, Presidium, the Consensus Committee, decision-making in the NDC, constitution drafting commission.*

* Professor at University of Cape Town

On 18 March 2013, the second anniversary of a vicious crackdown on protesters in Yemen's capital, Sana'a, the Yemeni National Dialogue Conference (NDC) was convened by President Hadi. Among the participants, alongside representatives of the formal political parties, were representatives of the South and the Huthi, two groups that been in conflict with the central government for decades, as well as youth, women and representatives of civil society. In the ensuing plenary meetings, which were broadcast on national television, many speeches contained fiery allegations of historical wrongs and ongoing oppression. Remarkably, these presentations were not disrupted and representatives of diametrically opposed groupings, some with violent histories, listened relatively quietly to one another, perhaps for the first time in such a setting. Public voicing of grievances in a formal setting is not the only thing that is different about the NDC for Yemenis. Although Yemen has a long tradition of dialogue, a meeting with almost 30% of its membership women and about 25% youth (people under the age of 40) is a clear break from the past.¹

The NDC is critical part of the arrangements for Yemen's transition and to have avoided civil war and reached this stage is an achievement on its own. Another achievement is that the NDC has continued to function since March. Its composition is imperfect, it has faced frequent boycotts, protests, and delays, attendance has varied, discussion has not always been cool, and its outcomes remain uncertain but, at the time of writing in late October, its third and final Plenary is underway and four of nine Working Groups have agreed on their final reports. This in itself justifies the positive comments of Jamal Benomar, Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Yemen, in his September report to the Security Council. Then he said:

“The Dialogue has made extraordinary progress since it was launched on 18 March. The 565 delegates, representing a wide cross-section of Yemeni society, have over the past six months, engaged in constructive, open and substantive deliberations on the key challenges

¹ See Atiaf Zaid Alwazir “The Myth of the 'Yemen Model'” *Huff Post World* 29 May 2013 http://www.huffingtonpost.com/atiaf-zaid-alwazir/the-myth-of-the-yemen-mod_b_3352795.html; Robert D. Burrowes “Prelude to Unification: The Yemen Arab Republic, 1962-1990” (1991) 23 *Int. J. Middle East Stud* 483 at 493 for a description of the national dialogue of 1980; and April Longley Alley “Yemen's Multiple Crises” (2010) 21 *Journal of Democracy* 72 for discussion of attempts to set up a dialogue in the 2000s. For the participation of youth in the NDC see Atiaf Zaid Alwazir *Yemen's Independent Youth and Their Role in the National Dialogue Conference: Triggering a Change in Political Culture* SWP Comments (August 2013) German Institute for International and Security Affairs.

facing the country. The focus on principal and controversial issues relevant to Yemen's governance have laid the foundation for a new social contract, as well as a legal framework based on dignity, equality, human rights and the rule of law. In fact, the work of the National Dialogue is nearly 90 per cent completed. Six of the nine Working Groups have completed their work.”²

Many local and foreign commentators take a very different view. The NDC has been described as self-indulgent, a process limited to the hotel in which it is taking place, and out of touch with ordinary Yemenis;³ it has been accused of paralyzing government,⁴ and the involvement of the international community has raised suspicion in some quarters.⁵ When asked informally what they expect of the NDC, many locals are skeptical – they have seen too little change since President Saleh left power. One of the greatest challenges to the NDC is that activists from the Southern Peaceful Movement (the Hiraak) have not been prepared to participate and the Hiraak is instead represented by moderates with limited following in the South. Appropriately, the bulk of Benomar's September presentation draws attention to a formidable set of challenges facing Yemen generally and the transition process of which the NDC is a part. The list includes desperate poverty; the security threat posed by Al-Qaeda in the Arab Peninsula (based in the South), activity by armed groups in the North, the frequent sabotage of infrastructure and, in relation to the NDC, the difficulty of reaching agreement on the most fundamental issues in the face of the tardy implementation of agreed confidence-building mechanisms by the government of national unity. Indeed, as Benomar emphasized, the NDC itself cannot resolve all the problems facing Yemen.

Thus, the transition process is at a difficult juncture.⁶ The conclusion of the NDC, scheduled for mid-September, has been delayed to provide more time for the hardest decisions about the past

² Statement by Mr. Jamal Benomar Special Adviser to the Secretary-General on Yemen, 7037th meeting of the Security Council 27 September 2013 New York para 3.

³ See, for example, Fatima Abo Alasrar “Yemen's Fitful Dialogue” The Middle East Channel 6 September 2013 http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/09/06/yemen_s_fitful_dialogue.

⁴ Farea al-Muslimi "Yemen's National Dialogue Paralyzes Government" *Al-Monitor* 10 July 2013 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/yemen-national-dialogue-conference-problems.html>.

⁵ See, for example, Atiaf Zaid Alwazir “The Myth of the 'Yemen Model'” note 1 above.

⁶ See, for example, “Yemen stands at dangerous crossroads” PressTV 11 October 2013 <http://www.presstv.ir/detail/2013/10/10/328649/yemen-stands-at-dangerous-crossroads/>.

(transitional justice) and the future structure of the state to be made. This note cannot predict the outcomes and it is premature to assess the success of the process. Instead, following a brief background to the conflict in Yemen, it explains the process up to now, including the settlement brokered by the Gulf Cooperation Council in 2011 and its elaboration in the Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process,⁷ describes the NDC process and indicates some of the issues that remain to be resolved.

The background

Yemen is frequently discussed together with the other Arab Spring countries and, certainly, the massive protests across the country that led to President Saleh's November 2011 agreement to step down were inspired by those in Tunisia and Egypt and, particularly, the ouster of Egypt's President Mubarak.⁸ But, many of the problems of the Saleh regime were different from those in other parts of the Arab world.⁹ In addition to growing resentment about the centralization of power, rampant corruption and deepening poverty (Yemen ranks 143 out of 186 countries on the UNDP Human Development Index),¹⁰ the Saleh regime confronted a strengthening secession movement in the South and rebellion by the Huthi in the highlands of north-western Yemen.

⁷“Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen in accordance with the initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC)” (Implementation Agreement) 21 November 2011. http://www.mpil.de/files/pdf1/agreement_on_the_implementation_mechanism_for_the_transition_process.pdf.

⁸ International Crisis Group “Popular protest in North Africa and the Middle East (II): Yemen between Reform and Revolution” Middle East/North Africa Report N°102, 10 March 2011, p. i.

⁹ See, for example, Sarah Phillips *Yemen and the Politics of Permanent Crisis* (International Institute for Strategic Studies, London: 2011) and Thomas Juneau “Yemen's Prospects for State Failure: Implications and Remedies” (2010) 10 *Middle East Policy* 134.

¹⁰ United Nations Development Programme *Human Development Report 2013 The Rise of the South Human progress in a Diverse World* (2013) p 143 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/> and see UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) *Humanitarian Bulletin Yemen* No 19, 5 Sept – 5 Oct 2013 <http://www.unocha.org/where-we-work/yemen> reporting that 43% of Yemenis suffer from food insecurity.

Yemen saw a growing protest movement in the South from 2007.¹¹ By the end of that year, “tens of thousands of protesters gathered daily in several Yemeni cities denouncing the government ... and calling for an end to corruption and regional discrimination inside the country”.¹² A principal cause of the protests was unresolved grievances linked to the unification of the Yemen Arab Republic – the North – and the People's Democratic Republic of Yemen – the South – in 1990. It was not ever a happy union and led to a bloody civil war in 1994. The central government won, beating the secessionists in the South, but, as the International Crisis Group has commented, “this hardly closed the chapter. In the wake of the conflict, two profoundly different narratives took shape. Under one version, the war laid to rest the notion of separation and solidified national unity. According to the other, the war laid to rest the notion of unity and ushered in a period of Northern occupation of the South.”¹³ These two narratives have been repeated multiple times in the NDC and by the southern activist who refuse to participate. The position of many southerners is most starkly reflected in arguments that the Union of 1990 itself was not ever legal under international law. Whatever the legality of the union, the central government did little to win southern support after the 1994 war. Among other things, property of southerners was confiscated; civil servants and members of the military lost their positions; and it is argued, the wealth of the South was steadily siphoned off by the North. Southerners claim with some justification that their standard of living, including educational standards, have deteriorated badly since union.

As in the South, the conflict in the North has a long history and multiple causes linked to the changing political influence of leaders from the northern province of Saada, the stronghold of the Huthis, the region's marginalization and underdevelopment, and, increasingly, the mobilization of religious differences as the Huthis fear “the dilution of [their] ancient Zaydi sect and culture”.¹⁴ The 2004 – 2007 war between Huthi rebels and the Sana'a government with high casualties, the destruction of homes, mosques and schools, and the displacement of tens

¹¹ The population of Yemen is estimated to be about 25 400 000 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html>. Estimates of the population of the South vary between 5 and 6 million.

¹² Stephen Day “Updating Yemeni National Unity: Could Lingering Regional Divisions Bring down the Regime?” (2008) 62 *Middle East Journal* 417 p. 8.

¹³ International Crisis Group “Breaking Point? Yemen’s Southern Question” Middle East Report N°114, 20 October 2011 p. i.

¹⁴ Khaled Fattah “Yemen's spaces of disorder” *World Politics Review* 8 August 2012, 13 at 15.

of thousands of people, deepened grievances but also left the central government with limited authority over the region.¹⁵ Huthis now control the province of Saada and some districts in neighbouring provinces.

Then, in addition, as if inviting discontented Yemenis to unite against the regime, at the end of 2010 the ruling party proposed removing presidential term limits, in effect to permit Saleh to become president for life.¹⁶ With lessons learned from Egypt and Tunisia, protests rapidly spread throughout the country and drew different groups together – the youth on the streets, southern activists, Huthis and formal opposition parties coordinated their activities. The violence of the response by security forces simply intensified the resolve of those in the streets and squares.

The 18 March 2011 protests and the transition agreement

On 18 March 2011 security forces killed 52 protesters and wounded many more in Sana'a.¹⁷ This proved a tipping point. Shortly after, a number of senior military commanders defected to the opposition and the Gulf Cooperation Council (GCC) intervened, proposing to President Saleh that he should resign and hand power over to his deputy, Abd Rabbu Mansour Hadi, in return for domestic immunity. Under the GCC proposal, on Saleh's resignation, the formal (parliamentary) opposition would form a government of national unity (GNU) with positions shared equally between it and the ruling General People's Congress (GPC), and presidential elections would take place within two months, with Hadi as the agreed, unopposed candidate.¹⁸ Despite apparently agreeing to the deal on a number of occasions, Saleh did not sign until 23 November. By this point, Security Council Resolution 2014 had stipulated that the political transition required the participation of all groups, including those not party to the GCC initiative,¹⁹ and a further agreement, the "Agreement on the Implementation Mechanism for the

¹⁵ International Crisis Group "Yemen: Defusing the Saada Time Bomb" Middle East Report N°86, 27 May 2009.

¹⁶ International Crisis Group "Popular protest in North Africa and the Middle East" (note 8) p. 1.

¹⁷ For a succinct account of the lead up to President Saleh's departure see Thobias Thiel *Yemen's Arab Spring: From Youth Revolution to Fragile Political Transition* (no date) http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__YemensArabSpring_Thiel.pdf.

¹⁸ "Yemen peace plan requires Saleh to resign" FT.com <http://www.ft.com/cms/s/0/023cf1da-6d05-11e0-83fe-00144feab49a.html>.

¹⁹ Security Council Resolution 2014 (2011) adopted by the Security Council at its 6634th meeting on 21 October 2011.

Transition Process in Yemen”, fleshing out the GCC proposal with more detail on the political transition, had been prepared. The Implementation Agreement was signed by Vice-President Hadi for the GPC (exercising powers delegated to him by President Saleh) and by the parliamentary opposition.

The Implementation Agreement sets up a two-phase transition. The first phase, from the signature of the Implementation Agreement itself to the inauguration of the President after presidential elections (within 90 days), ended on 27 February 2012 with the inauguration of President Hadi. During this period, as the Implementation Agreement required, a GNU and a Committee on Military Affairs for Achieving Security and Stability were established. Importantly, the Implementation Agreement stipulated that the GNU was to operate by consensus. If this was not possible, Vice-President Hadi was to take the final decision. The second phase is intended to be two years, to end with general elections held under a new constitution. The arrangements for government established in the first phase continue, now with Hadi as president, as do the government's obligations to attend to security, good governance and so on. But the main objectives of the second phase are the six-month NDC, drafting a new constitution for approval in a referendum, and elections under that constitution.

Both the GCC initiative and the Implementation Agreement were deals between elites concluded in the absence of the youth in the streets who had precipitated the transfer of power and the Huthis and southerners who aligned with them. Unsurprisingly, the political arrangements for the transition that they established also involved only the former ruling party and the parliamentary opposition. The Implementation Agreement's mechanism for redressing this is the NDC. The Agreement states “The President-elect and the government of national unity shall convene a comprehensive Conference for National Dialogue for all forces and political actors, including youth, the Southern Movement, the Huthis, other political parties, civil society representatives and women. Women must be represented in all participating groups.”²⁰ As I suggest above, to some extent the NDC meets the expectation of the Agreement.

²⁰ Implementation Agreement Article 20.

Setting up the National Dialogue Conference

The Technical Committee to Prepare for the Comprehensive National Dialogue Conference was established by Decree in July 2012.²¹ Despite its designation as a technical body, it confronted a number of difficult political questions: the membership of the NDC and, closely linked to this, decision-making procedures, its format and the programme. In addition, expanding its mandate, the Technical Committee paid attention to the broader question of what needed to be done to establish a political climate conducive to a successful conference. At its first meeting it identified a set of issues summed up as 20 points.²² In essence, in the view of the Committee, addressing the 20 points would confirm the commitment of the central government to change. Their emphasis on the South and Saada signaled the significance that these two matters had to the successful conclusion of the NDC. Eleven of the 20 points relate to the South and include requiring an official apology for the 1994 war, reinstating people who lost jobs in the aftermath of that war, the return of properly seized after the war, the release of detained members of the Southern Peaceful Movement and the employment of southerners in central government institutions. Nine points concern the situation in Saada and, similarly, include a demand for an official apology for the damage caused by the conflict in Saada and the release of detainees, among other things. The Committee's Report recognizes that fulfilling all 20 points before the NDC would not be possible. Under the heading "Guarantees", it spells out action needed immediately. However, although President Hadi received the 20 points enthusiastically,²³ progress on them has been extremely slow and, as the NDC was drawing to an end, over a year after he received them, few had been addressed in any way.

In December 2012, the Technical Committee finally presented a substantial report to the President who implemented it in a set of Decrees.²⁴

²¹ President of the Republic Decree No. 14 of 2012 regarding the establishment of the technical committee to prepare for the all-inclusive National Dialogue Conference, 20 July 2012.

²² See, Republic of Yemen *Final Report of the Technical Committee to Prepare for the Comprehensive National Dialogue Conference (Technical Committee Report)* 12 December 2012, Sana'a, Yemen, Annex 2.

²³ "Hadi OK's Points Crucial to Productive Dialogue, Urges Team Work, Al-Basha" *Yemen Post English Newspaper Online* 1 September 2012 <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=5917>.

²⁴ Presidential Decree No 5 of 2013 establishing the General Secretariat of the Comprehensive National Dialogue Conference; Presidential Decree No 10 of 2013 on the

The National Dialogue Conference²⁵

The Decree that established the Technical Committee stipulated that the NDC was to be managed in accordance with four “primary principles”: Inclusive representation; actual participation (“all participating groups shall be entitled to full participation ... without prior conditions”); transparency; and real outcomes (“The government and all parties must implement the outcomes of the ... Conference”).²⁶ None of these is easy to fulfill in Yemen's complicated political and security context. In particular, although the principle of transparency was intended to contribute to drawing all Yemenis into the debates at the NDC, the security situation made public outreach difficult and arrangements for access to the NDC, particularly as it draws to a close and tough decisions are to be made, became tighter.

Formal arrangements for the NDC

The NDC operates principally in Plenary and through nine Working Groups with a nine-member Presidium headed by President Hadi serving as a form of executive committee. Although the Presidium consists of the leaders of important constituencies, another, more inclusive committee, the Consensus Committee, is mandated to reconcile differences and promote agreement.

The Plenary has convened three times, first in a two and a half week session to open the NDC, then half way through its term to consider progress and discuss and adopt those resolutions that Working Groups had already adopted and, finally, on 8 October, at the end of the NDC's term, to agree to a final report. That final Plenary is underway at the time of writing.

Representation on the NDC

Responsibility for translating the Implementation Agreement's promise of an inclusive conference into concrete terms fell to the Technical Committee. The Committee's mandate expanded on the Implementation Agreement by adding that “each region and other concerned group must be properly represented in the delegations of the

Rules of Procedures of the Comprehensive National Dialogue Conference (Dialogue Controls); Presidential Decree No 11 of 2013 establishing the Comprehensive National Dialogue Conference; and Presidential Decree No 12 of 2013 naming the members of the Presidium of the Comprehensive National Dialogue Conference.

²⁵ The NDC website is <http://www.ndc.ye>.

²⁶ Decree 14 of 2012 Article 3 incorporated in the Rules of Procedure for the Comprehensive Dialogue Conference in Article 5.

participating groups.”²⁷ In reporting on its proposals for representation, the Technical Committee noted that the “transition requires entrenchment of the principles of reconciliation and a true partnership in building the new Yemen and in providing the necessary guarantees to the various forces”.²⁸ Pursuant to this and in an evident attempt to draw the Hiraak fully into the process, the Committee proposed that 50% of the seats in the NDC be allocated to the southern population. In addition, the provisions in the Rules concerning decision-making discussed below were intended to provide guarantees to all groupings.

The question of representation itself had a number of dimensions: First, representation in the NDC as a whole; second, membership of the various Working Groups in which the initial decision making was to take place; and thirdly, representation on the bodies set up to manage the process (the Presidium and the Consensus Committee). In each context, the NDC arrangements shift markedly from the arrangements for government during the transition.

The NDC is large with 565 participants drawn from 11 “constituencies”. The Technical Committee set two broad principles for determining membership.²⁹ First, a formula was to be used. Fifty percent of the membership was to be drawn from the “southern population”, and representation in each “constituency” was to include 30 percent women and 20 youth (ie people under the age of 40). Second, participation was to be balanced to reflect “all segments of Yemeni society”.³⁰ But these principles did little to assist with the deeply controversial decision of how many seats each of the 11 constituencies should receive. This was ultimately resolved with the intervention of Benomar. 263 seats went to the five constituencies consisting of political parties.³¹ The Hiraak (Southern Peaceful Movement) has 85 seats and the Huthis, 35. In addition, three non-partisan constituencies, youth, women and civil society, have 40 seats each, and the President appointed an additional 62 members to ensure balance. The overall goal was to have 145 seats (25 percent) for youth made up of both youth affiliated to parties and unaffiliated youth and for 30% of the participants to be women.

Political parties, the Hiraak and the Huthi selected their own representatives. But, identifying participants for the constituencies for

²⁷ Decree 14 of 2012 Article 3(a)(i).

²⁸ Technical Committee Report p.16.

²⁹ Loc cit.

³⁰ Loc cit.

³¹ This figure includes representatives of Rashad and the Justice and Construction Party.

youth, women and civil society to recommend to the President for appointment fell initially to the Technical Committee. It set up two committees, one to identify southerners and one northerners for each of these constituencies, and invited applications. Over 10 000 were received, some through the web page designed for these applications. Perhaps inevitably, agreement on these positions was difficult and there are allegations that many of them were filled by representatives of political parties.

The second dimension of representation concerned the membership of the Working Groups that the Technical Committee proposed. A principle of balanced membership was applied with two important exceptions: 50% of the members of the Working Group on the South are southerners and that, of that 50%, three-quarters are representatives of the Hiraak. Similarly, a special dispensation was made for the Huthi in the Saada Working Group: the Rules permitted up to ten of its 50 members to be Huthi.³²

Thirdly, the composition of the two “executive bodies”, the Presidium and the Consensus Committee needed to be determined. On the Presidium, the Technical Committee made two proposals to the President, either that the Plenary of the NDC be asked to endorse the Committee's proposal for membership of the Presidium or that the President determine the composition of the Presidium by Decree. The latter route was followed and the 9-member Presidium consists of leaders of the major constituencies and one woman drawn from the women's list with the President himself as chairperson. The Consensus Committee is made up of the Presidium, the chairpersons of each Working Group and six additional members drawn from the Technical Committee to ensure balance. It is considerably more representative than the Presidium because the chairs of the Working Groups were selected in a manner that ensured the inclusion of women and representatives of the youth.

Decision-making

Decision-making in the NDC is intended to come from the bottom up. In other words, decisions are initially made by the separate Working Groups and then ratified by a plenary meeting of the entire body. The goal is decision-making by consensus. In the absence of consensus an

³² Rules Article 10. Note, the English version of the Rules that is currently available excludes amendments made after the Technical Committee Report was issued. Among other things, they do not include special representation for Huthi on the Saada group.

elaborate process comes into effect with the Consensus Committee, comprised of the Presidium of the NDC (in effect the major political leaders), the chairs of each of the nine Working Groups and additional members drawn from the Technical Committee, acting as facilitator or mediator.

First, in the Working Groups, agreement of 90% of the members present is necessary for a resolution to pass. If this is not possible, the matter is passed on to the Consensus Committee which is expected consult the different constituencies in the Working Group “to reconcile the divergent opinions”. If consensus remains impossible, a resolution passes with support of 75% of the members of the Group who are present.³³ Without Working Group support, a proposal cannot be submitted to the Plenary.

The second level of decision-making occurs in the Plenary. The procedure is similar to that for Working Groups. Again, 90% is sought and, again, if a resolution does not secure the approval of 90% of the members, it is referred to the Consensus Committee which must seek to reconcile different interests. Finally, a 75% majority is sufficient to adopt a resolution. It is here that the reassurance for the different constituencies lies. If 142 members object, a resolution is lost. In addition, in a late addition to the Rules that offered additional reassurances to larger groupings, if every member of two constituencies, each of which has more than 5% of the seats in the NDC, object to a proposal, it fails.

Substantive issues: outcomes

The mandate of the NDC in the Implementation Agreement includes the two issues that challenge the integrity of the state itself, the South and Saada, as well as reconciliation and transitional justice, constitutional reform, good governance and rights, and determining priorities for development.³⁴ But the Agreement leaves the role of the NDC in relation to these issues somewhat unclear stating only that the NDC is to discuss the listed issues. Again, using rather broad terms, the Decree establishing the Technical Committee to prepare the NDC describes the NDC as an institution through which “all sectors of Yemeni society will be empowered to participate in formulating a new vision for the future of the country.”³⁵ These formulations pose two further questions that became more acute as the work of the NDC increasingly

³³ Rules Article 41.

³⁴ Implementation Agreement Article 21.

³⁵ Decree 30 Art 2(b)(ii).

focused on constitutional issues: “How specific should the NDC resolutions be?” and “Will the NDC decisions be binding on the constitution drafting commission?”³⁶ The scale and duration of the NDC, the importance that the President and others place on it, and its careful, inclusive decision-making procedures have led many to assert that the decisions of the NDC are binding. The principle of “real outcomes” in this view would not merely mean that the NDC would direct the President and government to address certain problems and consider certain proposals but would bind the Constitution Drafting Commission.

Against this background, early on Working Groups were encouraged to focus on preparing proposals that would have implications for the future constitution. Nonetheless, directed in part by the list of issues allocated to each Group in the Technical Committee Report, Working Group discussions covered a wide range of matters. The draft final report of the Working Group on the independence of special entities and special social and environmental matters is illustrative. It proposes that declarations of assets by employees of the state should be public, an independent entity to control political parties, and transparency in party funding, all matters that are now commonly covered in constitutions. But, in addition, it considered the social problems posed by the widespread use of qat in Yemen and weapons control.

By the end of September, four Working Groups had completed reports and, as mentioned above, in his September report to the Security Council, Benomar noted the “extraordinary” progress of the NDC. Nonetheless, key political issues remained undecided, notably, the issues of the South and Saada. Over six months, the Working Group on the South had discussed the roots and content of the problems in the South. Its work was interrupted by boycotts as southerners pressed for the 20 points to be implemented and there was some movement on this matter. But, by the end of September, already past the date on which the NDC was scheduled to close, the South Working Group was far from ready to report. There had been movement on the most fundamental issue: the structure of the state. Opposition to a federal solution had receded and discussion had moved to the structure of a federal Yemen: Should it consist of two units or five or six, or some other configuration?

³⁶ The larger question here concerns the sovereignty of the NDC. Some members insist on its sovereignty. The first test of this was whether it would use the Rules issued in a Decree by the President or insist in establishing its own rules. The President's Rules (prepared by the Technical Committee) have been used. Nonetheless, claims that the NDC is a sovereign conference remain and may be relevant to its proposals concerning the post-NDC period.

Nonetheless, much remains unresolved and lack of decisions concerning the South have prevented the Working Group on Building the State (mandated to propose the system of government, legislative, executive and judicial arrangements, the electoral system and so on) from completing its work. The Saada issue also remained outstanding, in part because the Huthis, interested in greater autonomy, were waiting to hear what had been resolved in relation to the South. In addition, representatives of the Hiraak, concerned that they should retain the influence that they had in the NDC and mindful that they needed to deliver something to those in the South who opposed participation in the NDC, demand both proper guarantees concerning their role in government and other parts of public life for the remainder of the transition period and power-sharing arrangements in the future.

Among other unresolved issues, at least three should be mentioned. First, opposition to the immunity granted to Saleh and members of his regime as a result of the GCC Initiative has continued and a proposal has been tabled that beneficiaries of the immunity should be isolated politically – barred from holding office in a political party or government. The GPC is not expected to agree and resolution of the issue is likely to be very difficult. In late October, a member of the Transitional Justice Working Group was abducted, assaulted and issued a warning that if he or any other member of the NDC persisted in demanding political isolation, their lives would be in danger.

Second is a dispute about the relationship between religion and the state. The Working Group on State Building has been unable to secure the required 90% agreement on any proposal and so the matter has been referred to the Consensus Committee. A substantial majority in the Working Group (including the Huthi) currently supports a description of the State as (in a rough translation) civil, sovereign and independent, the religion of which is Islam, based on the will of the people. Among other proposals is that the constitution should establish Yemen as an Islamic state with all laws based on Islam.

Thirdly, the Implementation Agreement expects the NDC to consider the future constitution-making process. The Agreement itself contains detail little on this merely stipulating that the NDC should be followed by a Constitution Drafting Committee which should complete a constitution within three months and that a referendum should follow. It is now likely that the NDC will develop a relatively detailed proposal to cover the constitution-making process, including criteria for membership of the Drafting Commission and steps to be taken once a draft is complete. This task is more complicated than it may appear as it has been linked with government arrangements during the constitution-drafting period. It is unlikely that all the constituencies of the NDC will be satisfied with an extension of the exclusive power-sharing agreement

that the GCC Initiative put in place and alternatives will not easily be agreed.

Constitutionalism during the transition

There is a further issue for constitutionalists. The Implementation Agreement states that it overrides the 1990 Constitution, signaling some sort of rupture with the past.³⁷ This is reflected in the arrangements concerning the President and government which are outside the framework of that Constitution and the process that the Agreement establishes for adopting the new constitution (it would not go to the House of Representatives as required by the 1990 Constitution but be adopted by the people in a referendum. However, the Constitution has not been formally abrogated and existing laws remain in place. Moreover, the House of Representatives has not been dissolved although elections have not been held since 2003 and its legitimacy is very limited. And so, the country operates in part under the old constitutional arrangements and in part outside them.

Obviously, the special circumstances of the transition are taken to justify the special arrangements but the delay in the transition process, which is now openly acknowledged, raises a related legal question: President Hadi was elected for a two year term – as agreed in the Implementation Agreement signed by the opposition parties and Hadi himself. This period expires at the end of February 2014. What should happen to the presidency at that point? In other contexts an election may be the answer and the GPC is pushing strongly for this. But, although not impossible, it is unlikely that another non-competitive election would be politically acceptable and other parties in the process are unwilling to go to election in a context in which, they argue, the cards are stacked in favour of the GPC as a result of its long grip on power. Some argue that Hadi's term should be extended but, if so, how should it be done? There are a number of possibilities such as passage of a law by the House of Representatives, a Decree issued by Hadi himself, a further agreement among the key parties (now presumably a broader group than those party to the GCC Initiative), or a decision by the NDC (which may be difficult to secure). None of these options is particularly satisfactory and the problem reflects the gray and vulnerable constitutional context in which Yemen, like other states in times of transition, is currently operating. Exactly at the time that the rule of law should be clearly asserted, the foundation of the law itself is insecure.

³⁷ Article 4 states “The GCC Initiative and the Mechanism [the Implementation Agreement] shall supersede any current constitutional or legal arrangements. They may not be challenged before the institutions of the State.”

Conclusion

In May 2013, Thomas Friedman published an op-ed piece in the *New York Times*, holding up the process in Yemen as a model.³⁸ The piece provoked a number of angry responses including allegations that Friedman's understanding of the problems of Yemen is superficial and his assessment premature.³⁹ Certainly, it is far too early to declare the Yemen process a success. But, equally clearly, it has not yet failed. Currently the NDC is the face of the transition in Yemen and, as I indicate at the beginning of this note, it is controversial. As with other transitions, it is very difficult to predict the outcome and the participants in the NDC, political elites and the activists who triggered the process face difficult questions and bear huge huge responsibilities.

BIBLIOGRAPHY

Alasarar, Fatima Abo, "Yemen's Fitful Dialogue" The Middle East Channel 6 September 2013 http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/09/06/yemen_s_fitful_dialogue.

Alley, April Longley, "Yemen's Multiple Crises" (2010) 21 *Journal of Democracy* 72-86.

Al-Muslimi, Farea, "Yemen's National Dialogue Paralyzes Government", *Al-Monitor*, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/yemen-national-dialogue-conference-problems.html>, (10.07.2013).

Alwazir, Atiaf Zaid, "The Myth of the 'Yemen Model'" *Huff Post World* http://www.huffingtonpost.com/atiaf-zaid-alwazir/the-myth-of-the-yemen-mod_b_3352795.html, (29.05.2013).

Yemen's Independent Youth and Their Role in the National Dialogue Conference: Triggering a Change in Political Culture SWP Comments (August 2013) German Institute for International and Security Affairs.

Burrowes, Robert D., "Prelude to Unification: The Yemen Arab Republic, 1962-1990" (1991) 23 *Int. J. Middle East Stud* 483-506.

Day, Stephen, "Updating Yemeni National Unity: Could Lingering Regional Divisions Bring down the Regime?" (2008) 62 *Middle East Journal* 417-436.

³⁸ Thomas L Friedman "The Yemeni Way" *New York Times Sunday Review* 11 May 2013 http://www.nytimes.com/2013/05/12/opinion/sunday/friedman-the-yemeni-way.html?_r=1&.

³⁹ See, for example, Atiaf Zaid Alwazir "The Myth of the 'Yemen Model'" note 1 above.

Fattah, Khaled. “Yemen's spaces of disorder” *World Politics Review*, 08.08 2012.

Friedman, Thomas L, “The Yemeni Way” *New York Times Sunday Review* 11 Mayis 2013.

http://www.nytimes.com/2013/05/12/opinion/sunday/friedman-the-yemeni-way.html?_r=1&.

International Crisis Group “Breaking Point? Yemen’s Southern Question” Middle East Report N° 114, 20.10.2011.

Juneau, Thomas, “Yemen's Prospects for State Failure: Implications and Remedies” (2010) 10 *Middle East Policy* 134-152.

Phillips, Sarah, *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, International Institute for Strategic Studies, London: 2011.

Thiel, Thobias, *Yemen's Arab Spring: From Youth Revolution to Fragile Political Transition*. http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__YemensArabSpring_Thiel.pdf.

Yemeni National Dialogue Conference: <http://www.ndc.ye>.