



مؤتمر جنيف لإغاثة اليمن بين الآمال والواقع المعقد

د. بلقيس أبو أصبع²

د. موسى عالية¹

B.abouosba@gmail.com

m.elayah@mae.ru.nl

دراسة تحليلية صادرة عن مركز أوام للتنمية وبناء السلام، ومركز قضايا التنمية الدولية (سيدين)
جامعة رادبود نيميغن (هولندا)



¹ د. موسى عالية، نائب رئيس مركز أوام، هو أستاذ مساعد وخبير في مجال التنمية وبناء السلام، قسم العلوم السياسية، جامعة صنعاء، اليمن، ومركز قضايا التنمية الدولية نيميغن (هولندا). هو على دراية بالقضايا السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لديه معرفة عميقة في مجال إصلاح القطاع العام في سياق البلدان النامية. وأجرى رسالة الدكتوراه وغيرها من البحوث المتعلقة بالإصلاح المؤسسي، ولا سيما دور المانحين الدوليين في تعزيز وإرساء الديمقراطية وإصلاحات القطاع العام في البلدان النامية. وفي رسالة الدكتوراه، استخدم أسلوب منهجي لتحليل سياسات الاتحاد الأوروبي الإنمائية والسياسات الخارجية، ولا سيما سياسات المعونات الهولندية، وركز على اليمن، ولكنه نظر أيضا في العديد من الأمثلة في البلدان النامية الأخرى. ومنذ عمله في الدكتوراه، حول أبحاثه إلى دور المانحين في تعزيز المنظمات غير الحكومية والنساء والشباب لبناء السلام داخل بلدان الربيع العربي.

² د. بلقيس أبو أصبع، رئيس مركز أوام، أستاذ في السياسات ونظم الحكم والجندر في قسم العلوم السياسية ومركز الدراسات النسوية، جامعة صنعاء، اليمن. وخبرتها متجذرة بدور المجتمع المدني في تمكين المواطنين العاديين في اليمن. وقد لعبت دورا رئيسيا في إنشاء العديد من الشبكات النسائية والتحالفات من أجل تمكين القيادات النسائية، وخاصة الشباب، من أجل الكفاح للحصول على حقوقهن خلال الفترة الانتقالية التي تمر بها اليمن. وقد ترأست العديد من اللوبيات والمناصرة مع المنظمات غير الحكومية / منظمات المجتمع المدني المحلية الرئيسية لإسراع أصوات النساء داخل اليمن وخارجه.

المساعدات الإنسانية تشمل إلتزام أخلاقي من قبل المجتمع الدولي لدعم السكان المعرضين للخطر والذين يعانون من حالات طوارئ مفاجئة نتيجة للكوارث الطبيعية والحروب والصراعات، الأمر الذي يتطلب مساعدة مستمرة للحفاظ على حياتهم أو تحسين نوعية حياتهم. اليمن: الدولة التي تقع في جنوب شبه الجزيرة العربية، تعاني من ويلات الجوع والمجاعة نتيجة للحروب والصراعات المستمرة منذ عشرات السنين. وفي 26 مارس / آذار 2017 حلت الذكرى السنوية الثانية لتدخل التحالف العربي بقيادة السعودية في اليمن من أجل كبح جماح جماعة الحوثيين بعد انقضائها على الحكم بالتحالف مع الرئيس السابق لليمن علي صالح ومع وجود ارتباط مع إيران. حتى الوقت الراهن، لم يستطع التحالف السعودي من حسم المعركة ولإجبار الفصيل الحوثي الصالحي على الحضور إلى طاولة المفاوضات على أقل تقدير، بينما تم وضع الصراع في اليمن تحت مظلة الصراع الإيراني السعودي في منطقة الشرق الأوسط وهذا أدى بدوره إلى تفاقم وتيرة الاقتتال واستخدام القوة و الحالة الإنسانية الخطيرة.

أدى القتال على الأرض بين القوات الموالية للرئيس عبدربه منصور هادي المدعوم من قبل التحالف العربي ومليشيات حركة الحوثيين وقوات صالح المتحالف معها من جهة، والضربات الجوية من قبل التحالف بقيادة السعودية من جهة أخرى إلى تشريد أكثر من ثلاثة ملايين شخص، وسبعة ملايين شخص لا يعرفون أين قد تأتي وجباتهم التالية، فالصراع الدائر في اليمن مدمر مع انهيار الخدمات الأساسية والتهجير القسري، 69% من سكان البلد الغارق في الحرب يعانون من انعدام الأمن الغذائي، كما يحتاج 90% من السكان إلى أشكال مختلفة من المساعدات الإنسانية. الأمم المتحدة بدورها حذرت من أن ثلث محافظات اليمن الـ 22 على شفير المجاعة، وهناك ما يقدر بنحو 18.8 مليون شخص بحاجة إلى المساعدات الإنسانية أو المساعدة في مجال الحماية، ويشمل ذلك 10.3 مليون شخص يحتاجون بشكل عاجل إلى مساعدة فورية لإنقاذ حياتهم من الموت بسبب المجاعة و انعدام الأمن الغذائي الشديد. ويعاني حوالي 3.3 مليون طفل ونساء حوامل أو مرضعات من سوء التغذية الحاد، بما في ذلك 462.000 طفل دون الخامسة يعانون من سوء التغذية الحادة الشديدة. وتفيد إحصائيات الأمم المتحدة للطفولة بأن نحو 63.000 ألف يمني ماتوا خلال عام 2016 لأسباب يمكن تفاديها، أغلبها متعلقة بسوء التغذية، وكل عشر دقائق يموت طفل واحد دون الخامسة بأسباب يمكن الوقاية منها، وتقول الأمم المتحدة أن أكثر من 10.000 شخص - معظمهم من المدنيين - لقوا مصرعهم وأصيب ما يقرب من 57 ألف آخرين (3)*. هناك ما يقارب عن 4

3 - هذه الاحصائيات غير دقيقة نتيجة لعدة عوامل منها: أن معظم سكان اليمن يقطنون المناطق الريفية و معظم هذه المناطق تعاني من الانعدام التام للبنية التحتية من اتصالات ومواصلات ومراكز صحية، بحيث يصعب توصيل المعلومات

مليون شخص يفتقرون الآن إلى مياه الشرب المأمونة أو الصرف الصحي، بما في ذلك 8.2 مليون شخص في أمس الحاجة إليها. ما يقدر بنحو 14.8 مليون شخص يفتقرون إلى الرعاية الصحية الأساسية، حيث يعيش 8.8 مليون شخص في مناطق متضررة بشدة. هناك حوالي مليوني طفل خارج المدرسة، وهناك حوالي ثلاثة آلاف مدرسة مغلقة أمام الطلبة ولا تمارس العمليات التعليمية بسبب الأضرار أو وجود المشردين من المدنيين فيها أو احتلالها من جانب المقاتلين من الجهات المتصارعة جميعاً، وهناك حوالي مليوني طفل غير ملتحقين بالمدارس أساساً.

خطة الإستجابة الإنسانية للعام 2017: سراب في واقع إنساني معقد

نتيجة لهذا الوضع الإنساني المخيف، في السادس والعشرين من أبريل/ نيسان 2017، نظمت الأمم المتحدة برعاية سويسري-سويدية مشتركة مؤتمر دولي لإغاثة اليمن بموجب خطة الإستجابة الإنسانية للعام 2017م، والتي كانت تتوخى الحصول على تمويل يقدر بـ 2.1 مليار دولار من أجل مساعدة 12 مليون شخص في اليمن و بنسبة 7٪ فقط. ومع ذلك الدول المشاركة في مؤتمر المانحين لدعم اليمن في جنيف تعهدت فقط في تخصيص 1.1 مليار دولار من أصل المليارين الضروريين لدعم جهود الإغاثة في البلاد. البلاد . حيث شملت التعهدات الأولية في المؤتمر ما يلي، 150 مليون دولار من السعودية و 100 مليون دولار من الإمارات ثم الكويت بـ 100 مليون، دول الإتحاد الأوروبي بـ 123 مليون والولايات المتحدة الأمريكية بـ 94 مليون دولار، ولكن مؤتمر جنيف يُعد سراب في واقع إنساني معقد لا تحكمه فقط إجمالي التعهدات ومقدار التعاطف الدولي الإنساني مع اليمن فقط، بل أن هناك عوامل أخرى أدت وستؤدي إلى عدم فاعلية المساعدات الإنسانية الشحيحة. خطة الإستجابة الإنسانية في اليمن للعام 2017م تُعد فكرة مثمرة في المسار الصحيح من أجل زيادة فاعلية المساعدات الدولية الإنسانية في اليمن وتوحيد وتنسيق جهود المنظمات الدولية المانحة، ومع ذلك هذه الخطة ليست واضحة أو أن إعدادها لم يكن بشكل فاعل نتيجة لعوامل عدة، أهمها، هذه الخطة لم تصمم وفق دراسات شاملة ومعلومات تعكس الواقع اليمني بشكل فاعل. بالعكس، تم الاعتماد بشكل رئيسي على، والشراكة مع، بعض منظمات المجتمع المدني الغير فاعلة والتي ليس لها قبول مجتمعي أو ليس لديها القدرات الكافية من أجل الوصول إلى كل فئات المجتمع.

والرصد، وخصوصاً في رصد واقع الوفيات بين الاطفال دون سن الخامسة نتيجة للجوع والمجاعة. هناك عامل ثقافي في المجتمع القبلي اليمني خوفاً من العار المجتمعي والكرامة لم يتم التبليغ عن حوادث الموت بسبب الجوع. وعليه يمكن القول بأن الأرقام المذكورة أنفاً هي أرقام تقريبية وتحتاج إلى مراجعة وأن الأعداد الصحيحة قد توازي عشرة أضعاف ما ذكر.

الأمم المتحدة وغيرها من الجهات المانحة ليس لديها سياسات واقعية ودراسات تعكس الواقع، بل في العكس تعمل في ظل عشوائية كاملة وبدون تنسيق وتناسق.

الجهات المانحة ساهمت بشكل واضح في القضاء على الشفافية وعدم المحاسبة حيث نجدها من يساعد في زيادة الفساد لدى منظمات المجتمع المدني وتقليل الرقابة المجتمعية على عملها. تحت ذريعة حساسية المعلومات والخطر المحدق بالقائمين على مؤسسات المجتمع المدني، تعتبر الجهات المانحة الإعلان عن حجم التمويل للمشاريع المنفذة عن طريق الشراكة المدنية وتوضيح أسماء القائمين عليها يجعلهم عرضة للاستهداف من قبل جهات الصراع. على الرغم من الدور المهم المتوقع أن تواجهه منظمات المجتمع المدني الناشئة في ظل تغيرات الربيع العربي، إلا أن الوقائع تشير إلى ذوبان هذه المنظمات في بحر الفساد، حيث ما تزال كافة الجهات العاملة في الشأن الإنساني اليمني تتكتم عن مصادر التمويل وحجمها وأماكن صرفها، فالشفافية المالية غير موجودة في حسابات المنظمات، على الرغم من أن العديد من المنظمات تشير بشكل واضح في أنظمتها الداخلية وسياساتها إلى أهمية دور الشفافية في التقارير المالية السنوية، إلا أن لكل منظمة أبوابها السرية المخفية حتى عن العاملين فيها، ولا يخفى على أحد أن مجالس إدارة المنظمات وهمية، فضلاً عن عدم وجود أعضاء غير الإدارة.

في مقالة علمية منشورة (2016) للباحثان الدكتور موسى عالية والدكتور لادو اسخبلن جامعة رادبوت هولندا حول " إلى أين تذهب المنظمات غير الحكومية في اليمن" توصل الباحثان إلى أن معظم منظمات المجتمع المدني توجد في الأماكن التي تتواجد فيها المنظمات الدولية من أجل التمويلات الخارجية، وقد يكون تواجدها سلبي أو لا يذكر في المناطق التي تعاني من فقر مدقع وحرمان من ظروف العيش الأساسية. لذا مع موجة الربيع العربي سجلت آلاف من هذه المنظمات الغير حكومية في سجلات الدولة، ولكن الآلاف منهم من اختار عدم التسجيل ولكنها تعمل في الميدان المدني. ففي عام 2014، ذكر البنك الدولي أنه بجانب منظمات المجتمع المدني المسجلة آنذاك والبالغ عددها 8.317 منظمة، كان هناك أكثر من 6.000 منظمة مجتمع مدني أخرى [...] يقدر أنها تعمل دون تسجيل. ويقال إن العدد الإجمالي للمنظمات غير الحكومية أو منظمات المجتمع المدني في اليمن قد وصل إلى حوالي 15 ألفاً في عام 2015 منها حوالي 40% أو أكثر غير مسجلة رسمياً.

خطة الإستجابة الإنسانية في اليمن للعام 2017م لم تتضمن آليات تنفيذية واضحة وضمانات من قبل أطراف النزاع في عدم فرض قيود على حركة المساعدات الإنسانية. تُعتبر تعقيدات الأطراف المتصارعة في الأرض واستحواذها على معظم المساعدات التي يتوقع وصولها إلى الفقراء أحد العوامل الرئيسية في زيادة وتيرة المعاناة الإنسانية في اليمن. لن يكون الأمر غريب أن تجد بعض المواد الإغاثية تباع بأسعار

خيالية في الاسواق السوداء المنتشرة في مناطق يمنية مختلفة من قبل عملاء ومحسوبيين على أطراف الصراع, ومن ثم أخذ المبالغ المحصلة من أجل تمويل العمليات القتالية وشراء المقاتلين وكذلك تجنيد الأطفال في حروب وصراعات عبثية.

الحصار البحري الذي تقوده المملكة العربية السعودية والذي يهدف رسمياً إلى قطع إمدادات الأسلحة إلى الحوثيين من إيران، يعمل على زيادة الكارثة الإنسانية في اليمن بل في عرقلة تنفيذ خطة الإستجابة الإنسانية, هناك شبه منع للسلع التجارية من دخول البلاد، مما ترتب على ذلك عواقب وخيمة على السكان المدنيين الذين يعتمدون على الواردات لنحو 90 % من احتياجاتهم الغذائية الأساسية. وأن تم السماح لبعض المواد الإغاثية من دخول اليمن فأنها تقابل تعقيدات أمنية مطولة من قبل دول التحالف السعودي مما يؤدي إلى تلف المواد الإغاثية في أماكن ونقاط التفتيش الأمني في البحر, و في كثير من الأحيان, معظم المساعدات الإنسانية في اليمن غير قابلة للإستخدام الإنساني كونها منتهية الصلاحية ولها مضاعفات صحية أكثر من الجوع والمجاعة. وهذا كله يُدار عن طريق برنامج الغذاء العالمي التابع لمنظمة الأمم المتحدة, والذي يثبت فشله وعدم قدرته في إدارة الأزمات والكوارث الإنسانية العالمية.

يبدو بأن إجمالي التعهدات لا تصل إلى الحد المطلوب لإغاثة شعب منكوب كلياً كما هو موضح في خطة الإستجابة الإنسانية, الرقم المطلوب قد يتجاوز الخمس عشر مليار دولار وفقاً احصائيات إعددها الباحثان في ورقة علمية حول إمكانية تجاوز الكارثة الإنسانية في اليمن. هذا إلى جانب زيادة فاتورة وكلفة إيصال المساعدات إلى الفئات الأكثر تضرراً, بحيث تعمل أكثر من 70 منظمة إنسانية على مساعدة المحتاجين في اليمن وهذا رقم كبير تحتاج إلى مصاريف تشغيلية كبيرة, هذا إلى جانب مصروفات الأمم المتحدة التشغيلية التي تتجاوز 40% من إجمالي المبالغ المرصودة. وهناك القيود المفروضة على الوصول، والبنية التحتية المتضررة، وعدم إمكانية الحصول على الوقود، إلى جانب نقص التمويل، كلها تزيد من مبالغ الفواتير التشغيلية بل في أعاققت جهود الإغاثة برمتها.

وعشية انعقاد المؤتمر أعلنت المنظمات الأممية العاملة في اليمن عن احتياجاتها، فقد أعلن برنامج الغذاء العالمي عن حاجته إلى مليار دولار، فيما أعلنت منظمة الأمم المتحدة للطفولة اليونسيف عن حاجتها إلى 236 مليون دولار ، أما منظمة الصحة العالمية فأعلنت عن حاجتها إلى 322 مليون دولار ، ومن هنا يبدو أن أموال وتعهدات مؤتمر جنيف سوف تكون محلت تقسيم وتقاسم بين هذه المنظمات الدولية متعددة الأطراف التي ترى أن عملها له الأولوية. ومع ذلك, الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات لا تعرف متى ستفي الدول المانحة بتعهداتها. وكما هو معهود تتنصل معظم الدول المانحة من دفع التعهدات كما تم من قبل في مؤتمرات الدول المانحة السابقة من أجل اليمن. في دراسة تم إعدادها من قبل الدكتور موسى

علاية حول فاعلية المساعدات الدولية في اليمن, وجد الباحث بأن المبالغ التي تم التعهد بها من قبل المانحين في مؤتمر لندن 2006, تم التعهد بها مرة أخرى في مؤتمر المانحين من أجل اليمن في لندن 2010, ولم يحصل إلا تغير بسيط وكان إجمالي ما تم استخدامه أو منحة بصورة فعلية بين المؤتمرين المذكوران سابقاً لا يتجاوز نسبة 12.5 %.

كيف يمكننا تحقيق التوازن بين جهود الإغاثة والوضع الأمني والإنساني المعقد في اليمن؟

من أجل تصميم خطة فاعلة للإستجابة الإنسانية و التخفيف من حدة المجاعة في اليمن، هذه الورقة تقدم التوصية الرئيسية بضرورة عمل دراسة شاملة وفاحصة للواقع المحلي وتعهدياته المختلفة. هذه الدراسة لا بد أن تركز على العديد من التساؤلات, ولا بد من الأجابة عليها بشكل منهجي, وهو ما افتقرت اليه خطة الإستجابة الإنسانية, منها الاتي: ما هو نوع برنامج الإغاثة و المعايير التي ينبغي استخدامها (السياسية والاقتصادية والإنسانية) فيما يتعلق بعملية اختيار نوع برنامج الإغاثة؟ وفي أي مستوى ينبغي وضع برنامج الإغاثة (المستوى الوطني، مستوى الإقليم، المستوى المحلي)؟ كيف يمكن اختيار المناطق المستهدفة حسب ترتيب الأولوية؟ وفقاً لأكثر المناطق تضرراً، وفقاً لأكثر المناطق احتياجاً أو تضرراً، أو سيتم التعامل مع جميع المناطق على قدم المساواة؟ ما هي الفئات الأكثر استهدفاً في برنامج الإغاثة؟ هل هم أكثر الفئات احتياجاً في المجتمع أم ستكون هناك دراسة فرعية نوعية للمجموعات المختلفة؟ كيف ينبغي أن يكون دور المرأة ومنظمات المجتمع المدني في برنامج الإغاثة؟ ما هو نوع الهيكل الإداري لبرنامج الإغاثة؟ ما مستوى القدرات المحلية في إدارة برنامج الإغاثة؟ كيف يمكننا التغلب على التحديات اللوجستية؟ كيف يمكننا التغلب على التحديات الأمنية لفرق الإغاثة؟ كيف ينبغي أن يكون دور الفصائل المتصارعة في برنامج الإغاثة؟ كيف ينبغي أن يكون دور القوى والجهات الإقليمية والدولية الفاعلة ؟ مقدار المساعدات المالية المطلوبة لبرنامج الإغاثة بأكمله؛ ومن أين مصادر التمويل؟ من هي الجهات المانحة الرئيسية لبرنامج الإغاثة؟

مؤتمر جنيف قد يكون سلط الضوء على بعض الأعراض الجانبية للأزمة اليمنية وبعض الاحتياجات للإغاثة الإنسانية, ولكنه يُعد بمثابة إعلان عن الفشل دولي في معالجة المعضلة الرئيسية وهي عودة أطراف الصراع إلى طاولة المفاوضات وإيجاد حل سياسي شامل يعمل على إيقاف الحرب ونزيف الدم اليمني.