

البقاء وتقديم الخدمات: الأمن



مارس 2022

سارة فولستيك





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فرق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية.

يأتي هذا التقرير كجزء من مشروع مركز صنعاء لرصد المساعدات الإنسانية وآثارها على الاقتصادين الجزئي والكلي في اليمن، بتمويل من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون. يستكشف المشروع العمليات والطرق المستخدمة لتقديم المساعدات في اليمن، ويحدد آليات تحسين كفاءتها وتأثيرها، ويدعو إلى زيادة الشفافية والكفاءة في تقديم المساعدات.

لا تمثل الآراء والمعلومات الواردة في هذا التقرير آراء الحكومة السويسرية، التي لا تتحمل أي مسؤولية عن المعلومات الواردة في هذا التقرير. الآراء التي عبر عنها المشاركون في هذا التقرير هي آراؤهم الخاصة ولا يُقصد منها تمثيل وجهات نظر مركز صنعاء.

مقدمة

تؤدي النزاعات المعقدة طويلة المدى والتي تعرّض عمال الإغاثة لبيئات عمل محفوفة بالمخاطر إلى تغيير طريقة إدارة الأمن في المجتمع الإنساني. تعد بعض أكبر وأطول العمليات الإنسانية في العالم وهي جنوب السودان وأفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسوريا أمثلة على مثل هذه السياقات التي سجلت أعلى عدد من الهجمات على عمال الإغاثة عامًا بعد عام.^[1] إضافة إلى ذلك، عادة ما توجد الجماعات المصنفة ككيانات إرهابية بشكل متزايد في مناطق العمليات الإنسانية، ومن الأمثلة على ذلك جماعة بوكو حرام في نيجيريا، وتنظيم الدولة الإسلامية في العراق وموزمبيق، وتنظيم القاعدة في اليمن وسوريا، والجماعات المحلية في منطقة الساحل الأفريقي. أدى وجود تلك الجماعات إلى زيادة تعرض عمال الإغاثة للمخاطر، كما أن خيارات التفاوض بشأن بيئات تشغيلية آمنة مع هذه المجموعات على الأرض خيارات محدودة.^[2]

ومع ذلك، فإن التقييم الفعال للاحتياجات وتقديم المساعدات المنقذة للحياة يتطلب وجود عمال الإغاثة على الأرض. تضاعف عدد عمال الإغاثة على مدى العقدين الماضيين من 210 ألف إلى أكثر من 500 ألف عامل إغاثة لمواكبة الزيادة في التدخلات الإنسانية التي بلغت 121%.^[3] مع تعرّض المزيد من الموظفين للمخاطر، ارتفع أيضًا عدد الحوادث الأمنية التي يتعرضون لها.^[4] وبغض النظر عما إذا كانت المخاطر نفسها قد زادت أم لا،^[5] فإن تصور ازدياد المخاطر أدى إلى تطور أسلوب إدارة أمن يفصل الجهات الفاعلة الإنسانية عن الأشخاص المحتاجين.

لا يمكن رؤية هذا الأمر بشكل أوضح في أي مكان مما هو عليه في اليمن. عندما تصاعدت وتيرة الحرب بشكل كبير عام 2015 مع بدء السعودية والإمارات حملة القصف الجوي ضد جماعة الحوثيين المسلحة، أدى التدهور المفاجئ للوضع على الأرض إلى خلق بيئة أمنية وتشغيلية معقدة. تجذرت عملية تجنب المخاطر في الاعتماد المفرط على التدابير الأمنية الوقائية والحماية منذ وقت مبكر، وفشل هذا النهج في التكيف مع تطور البيئة الأمنية، الأمر الذي منع عمال الإغاثة من الوجود على الأرض، وأدى إلى تفويض القدرة على تحقيق استجابة جيدة وقائمة على المبادئ، كما أدى إلى عدم فهم بيئة العمل. لا تزال المعلومات والتحليلات المستخدمة لتبرير هذا النهج مشكوكًا فيها، وقد قوبل التشكيك في الوضع الراهن بمقاومة مؤسسية، على الرغم من أن التدابير التي استند عليها كانت قد أعاققت بشدة قدرة عمال الإغاثة على التصرف بسرعة وفعالية.

اعتبرت الغالبية العظمى من مقدمي المعلومات الرئيسيين الذين ساهموا في هذا البحث أن إطار العمل الأمني يعوق التنفيذ الناجح لاستجابة فعالة وذات جودة.^[6]

(1) «السياقات ذات عدد الحوادث الأعلى (2019-2017)»، المخرجات الإنسانية، 12 مايو/أيار 2021، <https://aidworkersecurity.org/incidents/report-contexts>

(2) بيبي أوديو، «تزايد استهداف عمال الإغاثة من قبل الجماعات المتطرفة»، ذي إنترناشونال أفيروز ريفيو، واشنطن، 12 يناير/كانون الثاني 2021، <https://www.iar-gwu.org/blog/fubugs3vzmxldx15fmy1wtppwld9>

(3) يمكن الوصول إلى البيانات المتعلقة بالنداءات، بما في ذلك أعدادها وتمويلها، من خلال خدمة التتبع المالي التابعة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، <https://fts.unocha.org>؛ للحصول على نظرة عامة أكثر تفصيلاً عن النمو والتغيرات في نظام المساعدات الإنسانية، راجع: جيسيكيا ألكسندر وبن باركر، «التغيير في القطاع الإنساني بالأرقام: الغوص عميقًا في 25 عامًا من البيانات»، «ذا نيو هومانيتاريان»، 9 سبتمبر/أيلول 2020، <https://www.thenewhumanitarian.org/maps-and-graphics/2020/09/09/25-years-of-humanitarian-data>، والتقارير الأول في هذه السلسلة من التقارير، «تحدي الروايات».

(4) يشير أحدث تقرير للنتائج الإنسانية إلى أن عام 2019 تجاوز السنوات المسجلة سابقًا من حيث عدد الهجمات الكبيرة ضد موظفي الإغاثة، فعلى الصعيد العالمي، قُتل أو اختُطف أو جرح 483 من عمال الإغاثة في 277 حادثًا منفصلًا: «تقرير أمن عمال الإغاثة 2020: مواجهة التهديدات التي يتعرض لها العاملون في مجال الصحة الإنسانية في زمن الأوبئة»، تقرير النتائج الإنسانية، لندن، يناير/كانون الثاني 2021، ص. 3-4، https://www.humanitaria-noutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr2020_o_o.pdf

(5) على الرغم من وجود مخاطر والإبلاغ عن المزيد من الحوادث، إلا أنه من المختلف عليه ما إذا كان العاملون في المجال الإنساني أكثر عرضة للخطر مما كان عليه الحال في الماضي، ولا توجد إجابة نهائية بشأن هذه المسألة بسبب التساؤلات حول دقة البيانات وموثوقيتها وقابليتها للمقارنة. انظر: جوليا بروكس، «حماية العمل الإنساني: التحديات الرئيسية والدروس المستفادة من الميدان» ATHA، هارفارد، 2016، ص. 2-4، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/atha_key_challenges_in_the_protection_of_humanitarian_action.pdf

(6) أعرب 37 من أصل 43 من مقدمي المعلومات الرئيسيين عن هذا الرأي.

بالإضافة إلى ذلك، أشار غالبية الموظفين التنفيذيين الذين قُوبلوا إلى أن الإطار الأمني في اليمن كان قديمًا وبيروقراطيًا بشكل غير عادي مقارنة بالسياقات الأخرى غير الآمنة وغير متناسب مع مستويات المخاطر الفعلية،^[7] تدعم الأبحاث السابقة هذه الاستنتاجات.^[8]

يفحص هذا التقرير، وهو الأول من تقريرين ينظران في كيفية تنفيذ العمليات في اليمن لمسؤوليها المتمثلة في «البقاء وتقديم الخدمات»،^[9] مدى ملاءمة جهاز الأمن الحالي وقدرة الاستجابة على تقييم وتحليل المخاطر التي غالبًا ما تكون متغيرة ومتنوعة وموجودة في مناطق محددة. كما ينظر هذا التقرير في عواقب تبني نهج قائم على «الأمن أولاً»، بما في ذلك العقبات البيروقراطية التي سمح لها مثل هذا النهج بالازدهار، والدور الذي لعبه الجهاز الأمني في إعاقة اللامركزية التي طال انتظارها والتي من شأنها أن تجعل العاملين في المجال الإنساني أقرب إلى المجتمعات المحتاجة، واعتماد الاستجابة المشكوك فيه على الأطراف المتحاربة كمرافقين مسلحين وحراس للاستجابة. وفي الأخير، ينظر التقرير إلى ما ينقص تدابير التخفيف من المخاطر حتى الآن: مكون التعزيز والاستثمار في قبول المجتمع لعمال الإغاثة والمساعدات التي يمكنهم تقديمها.

إحدى التحذيرات المهمة التي يجب ذكرها في البداية هو أن تحليل إطار العمل الأمني أدناه ينطبق في معظمه على الأمم المتحدة، وليس على المنظمات الدولية غير الحكومية. تفتقر المنظمات الدولية غير الحكومية إلى وجود على الأرض بشكل عام، ولكن لديها في الواقع إطارًا أمنيًا أكثر تمكينًا، على الرغم من أن بعض الجوانب المتعلقة أساسًا بالإجلاء، ما تزال خاضعة للوجستيات الأمم المتحدة. استُبعدت منظمة أطباء بلا حدود واللجنة الدولية للصليب الأحمر من هذا التحليل؛ كون إدارتهم المستقلة للأمن والوصول والخدمات اللوجستية قد أتاحت لهم مزيدًا من المرونة ووجودًا أقوى وأكثر استدامة على الأرض.

(7) أيد هذا الرأي 20 من أصل 27 من العاملين في مجال المساعدات الإنسانية الذين تمت مقابلتهم كمقدمي معلومات رئيسيين.
(8) وجدت مراجعة النظراء للمراحل الأولية للاستجابة الإنسانية في اليمن عام 2016 أن وجود نظام إدارة أمنية أكثر فعالية كان ضروريًا لتحقيق الوجود الميداني، وأن إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن بحاجة إلى اعتماد نهج أكثر نشاطًا وقوة لدعم بدء العمليات. وجد تقرير المتابعة لعام 2017 لـ «البقاء وتقديم الخدمات» أن العاملين في المجال الإنساني على الأرض ينظرون إلى إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن على أنها «غير مستجيبة نسبيًا» عندما سعت وكالات الأمم المتحدة إلى إعادة تأسيس وجودها في جميع أنحاء اليمن بعد الإجلاء في عام 2015.
(9) يان إيجلان، وأديل هارمر، وأبي ستودارد، «البقاء وتقديم الخدمات. الممارسات الجيدة للعاملين في المجال الإنساني في البيئات الأمنية المعقدة»، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، جنيف، 2011، <https://reliefweb.int/report/world/stay-and-deliver-good-practice-humanitarians-complex-security-environments-enar>

تطور إدارة الأمن

تطور التركيز المتزايد على إدارة الأمن لكل من عمال الإغاثة وغيرهم من الموظفين الميدانيين أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في أعقاب العديد من الحوادث الأمنية البارزة، ومنها مقتل موظفي اللجنة الدولية للصليب الأحمر في الشيشان عام 1996، وتفجير المقر السياسي للأمم المتحدة في بغداد عام 2003، ومقتل موظفين في منظمة العمل ضد الجوع في سريلانكا عام 2006، والتفجير الانتحاري بالقرب من مقر الأمم المتحدة في الجزائر العاصمة عام 2007،^[10] واختطاف أربعة موظفين من المجلس الترويحي للاجئين في مدينة داداب في كينيا عام 2012.^[11] ونتيجة لكل ذلك، حُصصت المزيد من الموارد بشكل متزايد لإدارة الأمن، على سبيل المثال، أنشأت الأمم المتحدة إدارة الأمم المتحدة للسلامة والأمن في أعقاب التفجير في بغداد،^[12] كما أصبح لدى معظم المنظمات الآن مدراء أمن مخصصين في برامجها وإجراءات تشغيل قياسية لإدارة الأمن في جميع المجالات.^[13] إضافة إلى زيادة إدارة الأمن، سلطت أحداث مثل التفجيرات في العراق والجزائر الضوء على ضرورة فصل البعثات السياسية، التي تتعرض بطبيعتها لخطر استهداف أكبر عن البعثات والمباني الإنسانية.

على الرغم من تحديات بيئات العمل الأمنية المعقدة، فإن الفرضية العامة والرسمية للاستجابة الإنسانية هي أنه يتوجب إدارة المخاطر وليس تجنبها وذلك من أجل ضمان استمرار قدرة عمال الإغاثة على تقديم المساعدات المنقذة للحياة. تُرجم هذا المفهوم إلى سياسة "البقاء وتقديم الخدمات" التي وضعها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية عام 2011.^[14] ويُعرّف النهج التمكيني للأمن الذي تدعو إليه السياسة الأمنية بأنه نهج تطبق فيه التدابير الأمنية من أجل ضمان تنفيذ أهداف البرامج. ووثق تقرير مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية مجموعة من الأساليب لنشر وتقديم الإغاثة في البيئات غير الآمنة للغاية.^[15]

على الرغم من وجود التزام رسمي بالبقاء على الأرض وتقديم المساعدات في أكثر الظروف تعقيدًا، إلا أن السنوات الأخيرة شهدت معاناة متأصلة لوضع هذه السياسة موضع التنفيذ من قبل الجهات الفاعلة والمنظمات الإنسانية. أكد ذلك عبر دراسة متابعة أجريت عام 2017.^[16] الآن، أي بعد خمس سنوات تقريبيًا، لم يتحسن الوضع. ذُكرت هذه النتائج في العديد من التقارير الأخرى، حيث وجد تقرير عام 2016 أن العمليات الإنسانية تحددها الظروف الأمنية بدرجة كبيرة، وأنه على الرغم من وجود المزيد من الاحتياجات في المواقع الأكثر تضررًا من النزاع، إلا أن عدد المنظمات التي تعمل في حالات الطوارئ قليلة النزاعات أو التي لا يوجد بها نزاعات يصل إلى أربعة أضعاف عدد المنظمات التي تقدم المساعدات في المناطق الأكثر تضررًا من الصراع.^[17]

10 جيسبكا ألكسندر وبن باركر، «آنذاك والآن: 25 عامًا من انعدام الأمن لعمال الإغاثة، ذا نيو هيومانيتاريان، جنيف، 21 فبراير/شباط 2021، <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2021/2/25/then-and-now-25-years-of-aid-worker-insecurity>

11 «قرار الاحتطاف المرتبط بالمجلس الترويحي للاجئين هو دعوة ليصحو قطاع المساعدات، إيرين نيوز، جنيف، 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، www.thenewhumanitarian.org/analysis/2015/11/25/nrc-kidnap-ruling-wake-call-aid-industry

12 في البداية، كان لكل موقع رئيسي من مواقع الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم خدمات الأمن والسلامة الخاصة به والتي تعمل بشكل مستقل عن نظام إدارة الأمن التابع للأمم المتحدة وعن أي اتجاه مركزي. خلص تحليل للهيكل عام 2003 إلى أن وجود إطار عام مسؤول عن جميع الأفراد، سواء في المقر الرئيسي أو في الميدان، بما في ذلك المدنيين في بعثات حفظ السلام، من شأنه توحيد الأمن وتحسين المساءلة. عززت الأحداث في بغداد هذه الفكرة ودفعت إلى مراجعة ثانية من قبل الفريق المستقل المعني بسلامة وأمن موظفي الأمم المتحدة، والمعروف أيضًا باسم فريق أهتيساري، والذي أدى في النهاية إلى إنشاء إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. انظر: <https://www.un.org/en/safety-and-security/history>

13 بيير جاسمان، «إعادة تصور الأمن الإنساني»، شبكة الممارسات الإنسانية، يوليو/تموز 2005، لندن، <https://odihpn.org/magazine/rethinking-hu-manitarian-security>

14 ايجلاندا وآخرون، «البقاء وتقديم الخدمات»

15 المصدر نفسه.

16 «البقاء وتقديم الخدمات في العام الخامس: مخاطر وتعقيدات تقديم المساعدات في بيئات غير آمنة للغاية»، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، نيويورك، 21 يونيو/حزيران 2017، <https://www.unocha.org/story/stay-and-deliver-five-years-risk-and-complexity-delivering-aid-highly-insecure-environments>

17 آبي ستودارد وشعيب جيلاني، «آثار انعدام الأمن على التغطية الإنسانية»، المخرجات الإنسانية، نوفمبر/تشرين الثاني 2016، ص. 7 و9، https://www.gppi.net/media/SAVE_2016_The_effects_of_insecurity_on_humanitarian_coverage.pdf

سلط تقرير لمنظمة أطباء بلا حدود بعنوان "أين الجميع؟" الضوء على أن معظم المنظمات الإنسانية كانت تتخلى عن العمل في أصعب المواقف أو كانت تقوم بالإخلاء عند أول بادرة بوجود اضطراب. [18] هذه التقارير ليست سوى جزء من مجموعة متزايدة من الأدلة على أن القطاع الإنساني يعاني -رغم النوايا السامية المعلنة- عندما يتعلق الأمر بتقديم الاستجابة في المناطق التي تكون في أمس الحاجة للمساعدات. لا يقوم النهج المحصن لإدارة الأمن الذي ظهر إلا بمضاعفة القضايا المتعلقة بسلامة العاملين في المجال الإنساني، فدون وجود على الأرض، قد لا تحصل المنظمات على فهم حقيقي للمخاطر الفعلية وكيفية إدارتها أو قد يضيع هذا الفهم.

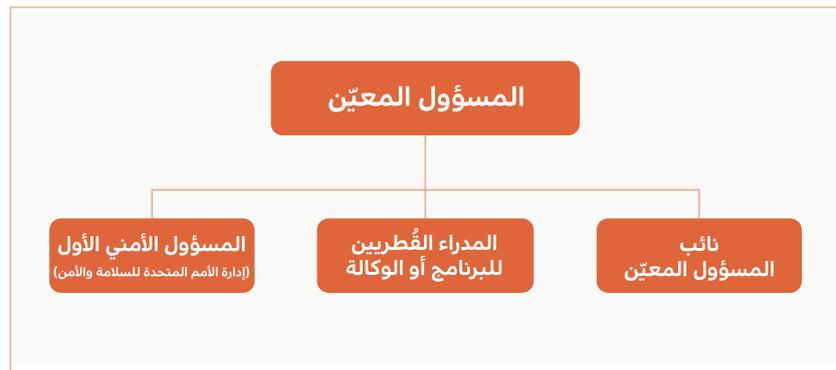
الإطار الأمني وتحديد المخاطر المقبولة

كما رأينا أعلاه، تُعد إدارة الأمن عنصرًا أساسيًا من أجل تمكين إيصال المساعدات، وبالتالي يجب أن توازن الإدارة الأمنية الجيدة بين الحاجة إلى تقديم الخدمات والمخاطر (المقبولة) وأن تكون قادرة على استخدام تدابير مناسبة للتخفيف من المخاطر. يتم ذلك عبر تطبيق إطار عمل لإدارة الأمن، ويحدد إطار العمل هذا المخاطر الموجودة ويحللها، ومن ثم يطور تدابير التخفيف من المخاطر لتقليلها و/أو إدارتها من أجل الهدف النهائي المتمثل في تمكين إيصال الأنشطة الإنسانية والمساعدات. يُعد تحليل المخاطر أساسيًا لأي منظمة تعمل في بيئة عمل معقدة. ضمن هذا الإطار، من المهم تذكّر أن أي استراتيجية لتقديم المساعدات يجب أن تأخذ حتمية تقديم الخدمات والمساعدات وليس الأمن كنقطة انطلاق، وفي نفس الوقت يُعد الحفاظ على سلامة العاملين في المجال الإنساني أمرًا مهمًا.

يتصف نظام الأمن داخل الأمم المتحدة بالتعقيد والبيروقراطية إلى حد كبير، حيث تشمل سياساتها وأدلتها مئات الصفحات من المواد. توفر الأطر والسياسات قدرًا ضئيلًا من المرونة وغالبًا ما تكون غير مفهومة بشكل جيد خارج النظام الأمني رغم أنها تؤثر بشدة على قدرة كيانات الأمم المتحدة على تنفيذ ولاياتها ومهامها.^[19] صحيح أن الهدف من نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة هو "تمكين تنفيذ أنشطة الأمم المتحدة مع ضمان سلامة وأمن ورفاه موظفي الأمم المتحدة ومبانيها وأصولها"،^[20] إلا أن غالبًا ما ينظر العاملون الميدانيون إلى أن مدى تعقيدها وبيروقراطيتها تنافي هذا الهدف. الإطار الأساسي لإدارة الأمن هو كما يلي:

الشكل 3.1

هيكل فريق إدارة الأمن



© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: تم تجميع هذا الشكل من دليل المسؤول المعين وفريق إدارة الأمن، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن

(19) السياسات الأربع الأساسية للقرارات الأمنية داخل منظومة الأمم المتحدة هي: إطار المساءلة لنظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة، وسياسة قابلية التطبيق لنظام إدارة الأمن للأمم المتحدة، وسياسة إدارة المخاطر الأمنية، وإطار الأهمية الحيوية للبرنامج. للحصول على مزيد من التفاصيل، انظر: «دليل المسؤول المعين وفريق إدارة الأمن، دليل للمسؤولين الأمنيين المعيّنين وفريق إدارة الأمن»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، نيويورك، 2020، ص. 12-13، https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/undss-do_handbook_2020.pdf.

(20) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة، دليل السياسة الأمنية»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، نيويورك، 12 أكتوبر/تشرين الأول 2017، ص. 8، https://www.un.org/en/pdfs/undss-unsms_policy_ebook.pdf.

يقود إدارة الأمن على مستوى البلد فريق إدارة الأمن الذي يرأسه مسؤول معيّن، وهو أكبر مسؤول في الأمم المتحدة في البلد، وهو المسؤول عن القرارات النهائية بشأن القضايا المتعلقة بالأمن.^[21]

وعادة من يتولى منصب نائب المسؤول هو ثاني أكبر مسؤول في الأمم المتحدة في البلد والذي تلقى تدريبًا على نظام إدارة الأمن. المدراء القطريون لكل برنامج أو وكالة هم أيضًا ضمن فريق إدارة الأمن ومسؤولون عن إدارة الأمن في منظماتهم.

على المستوى القطري، يقوم أكبر ممثل لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن بإنشاء "خلية أمنية" والإشراف عليها، وتضم الخلية ممثلين أمنيين عن جميع وكالات وبرامج الأمم المتحدة، إضافة إلى نقاط اتصال أمنية للمنظمات الأخرى. الخلية الأمنية هي أول منصة يُناقش فيها أية مسألة متعلقة بالأمن، وتقدم المشورة لفريق إدارة الأمن، وتطبق التدابير اللاحقة المعمول بها على مستوى النظام.^[22]

(21) يتم تعيين المسؤول الأمني المعيّن من قِبل الأمين العام للأمم المتحدة ويكون مسؤولاً أمامه من خلال نائب الأمين العام المسؤول عن إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. المسؤولون الأمنيون المعيّنون هم المسؤولون عن أمن موظفي الأمم المتحدة ومبانيها وأصولها. انظر: «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل سياسة الأمن» ص 10-11.

(22) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، نيويورك، مراجعة 2019، ص. 62 (وثيقة تمت مشاركتها مع الكاتب خلال مسار البحث عام 2021)، «دليل المسؤول المعيّن وفرق إدارة الأمن»، ص 25.

عملية إدارة المخاطر الأمنية في الأمم المتحدة

تتبع الأمم المتحدة عملية إدارة المخاطر الأمنية لتحديد المخاطر والآثار وتحليلها واتخاذ قرار بشأن التدابير اللازمة لمنع هذه المخاطر أو تخفيفها بهدف تنفيذ البرامج وتقديم المساعدات.^[23] السياسة واضحة في نصها على أن قرارات إدارة الأمن يجب أن تستند إلى مدى تعرض العاملين في المجال الإنساني للتهديد والسعي للحد من هذا التهديد، وليس على ما إذا كان التهديد موجودًا أو مستندًا إلى طبيعته. نادرًا ما تُنفذ عملية تحديد المخاطر وتقييم الضعف بالنسبة لبلد أو بعثة الأمم المتحدة ككل، بل تُحدد المناطق بشكل عام من خلال الجغرافيا والخصائص المشتركة.^[24] سيتم تناول جوانب محددة من عملية إدارة المخاطر الأمنية بما في ذلك افتقارها إلى الدقة في تحديد المخاطر وأوجه ضعفها في هذا التقرير حيث ذكرها مقدمو المعلومات الرئيسيين باعتبارها ذات صلة بالتحديات التي تواجه اليمن.

تقييمات التهديدات ومستويات المخاطر الأمنية

يعد تقييم التهديدات الذي يتضمن تحديد الأطراف والإجراءات التي يمكن أن تضر بمنظومة الأمم المتحدة، مكونًا رئيسيًا في عملية إدارة المخاطر الأمنية، ويُنفذ هذا التقييم بواسطة إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في قسمين. أولًا، يتم إجراء تحليل عام للبيئة الأمنية والمخاطر السائدة في النزاع المسلح والإرهاب والجريمة والاضطرابات المدنية. وثانيًا، يتم تحليل التهديدات التي يمكن أن تؤثر بشكل خاص على الأمم المتحدة.^[25]

الشكل 3.2

مقياس تصنيف التهديدات

تصنيف التهديد	درجة التهديد
ضئيل	3 إلى < 5
منخفض	5 إلى < 7
متوسط	7 إلى < 9
فوق المتوسط	9 إلى < 11
مرتفع	11 إلى < 13
شديد	13 إلى < 15

© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: دليل إدارة المخاطر الأمنية، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن

(23) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية،» إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، نيويورك، مراجعة 2019، ص. 5-3.

(24) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية،» ص. 11.

(25) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية،» ص. 21 - 34.

يُقيم كل تهديد في كل فئة تحليل عام بناء على ثلاثة متغيرات: نية الطرف أو المجموعة، وقدرتها، وأي عوامل معيقة أخرى، وتُقيّم كل من تلك المتغيرات على مقياس من الواحد إلى الخمسة.^[26] يأخذ تقييم التهديدات العام في الاعتبار "المخاطر" أيضًا، وهي الأحداث المهمة غير المقصودة، سواء كانت طبيعية مثل الزلازل أو تسبب بها الإنسان مثل الحوادث الصناعية.^[27] تحدد "درجة التهديد" الناتجة قياس كل تهديد من التهديدات (انظر الشكل 3.2). على سبيل المثال، في منطقة عدن عام 2019، صُنّف تهديد النزاع المسلح على أنه مرتفع:

المجدول 3.1

حساب التهديدات: النزاع المسلح، عدن، 2019

درجة التهديد	تصنيفات درجات التهديد
3	القدرة
4.5	سياق معيق أو مثبط
4	النية
11.5	الدرجة الإجمالية

© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: إدارة المخاطر الأمنية المنطقة: اليمن - إدارة المخاطر الأمنية في المنطقة الجنوبية، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، 2019

الأمر الواضح الذي يؤكده دليل إدارة المخاطر الأمنية هو أن الفهم الجيد للوضع الأمني في المنطقة قيد التحليل أمر بالغ الأهمية كي تكون مدخلات التحليل ذات صلة ومستندة إلى حقائق موثوقة. ويتسبب الفهم غير الواضح أو الخاطئ للبيئة الأمنية في خلل بعملية إدارة المخاطر الأمنية برمتها.^[28] ينص الدليل بوضوح على أن المقصود من التقييمات ليس أن تكون تمارين تنبؤية، بل أن تُقيم التهديدات والمخاطر بناء على الوضع الحالي، وليس على ما قد يحدث. لهذا السبب، يجب تكرار هذا النوع من التحليل على أساس منتظم للتأكد من أنه لا يزال ذات صلة بالواقع.^[29]

[26] المصدر نفسه، ص. 22-24.

[27] في حين أن نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة ليس عليه مهمة تحليل المخاطر، إلا أنه قد يكون مشاركًا في التخفيف من عواقب بعض هذه الأحداث. بالتالي تنعكس المخاطر التي تُقيّم على أساس حدوثها التاريخي، وشدتها، وكنافتها بالإضافة إلى درجة التأهب لها، في نفس مصفوفة درجات الخطورة كتهديدات في تقييم عام للمخاطر: «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية. الملحق د. تقييم التهديد العام والمستويات الأمنية»، ص. 104-105.

[28] المصدر نفسه، ص. 26.

[29] المصدر نفسه.

الشكل 3.3

مستويات الأمن

الوصف	مستويات الأمن	درجة التهديد
ضئيل	1	3 إلى < 5
منخفض	2	5 إلى < 7
متوسط	3	7 إلى < 9
فوق المتوسط	4	9 إلى < 11
مرتفع	5	11 إلى < 13
شديد	6	13 إلى 15

© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: دليل إدارة المخاطر الأمنية، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن

يمكن أن تؤدي نتائج التقييم العام للتهديدات أيضاً إلى تقرير مستوى الأمن في منطقة معينة، حيث تُحسب درجة كل تهديد وخطر، ثم تُرجح كل فئة من فئات التحليل لتتضمن الفئات الأخرى التي قد تتسبب بعواقب أمنية أكثر خطورة (مثل النزاع المسلح والإرهاب).^[30] تم تحدد الدرجات المرجحة المجمعدة مستوى الأمن للمنطقة المعنية.^[31] لنواصل الحديث عن المثال الموضح في الجدول 3.1، كانت الدرجة المرجحة عام 2019 للنزاع المسلح في المنطقة الجنوبية التي تشمل عدن 4.6 درجة، وتمت إضافتها إلى بقية الدرجات في ذلك الوقت وهي 0.8 للاضطرابات المدنية، و2.2 للجريمة، و3.36 للإرهاب، و0.12 للمخاطر، وكان الناتج درجة مرجحة تبلغ 11.08،^[32] أو المستوى الأمني 5 (أي مرتفع)، (انظر الشكل 3.3).

بالنسبة للخطوة الثانية، يحدد التقييم خطورة حدوث التهديدات المحددة ضد الأمم المتحدة في منطقة إدارة المخاطر الأمنية، كما يبحث في وقوع أحداث معينة يمكن أن تؤثر على الأمم المتحدة (مثل الاختطاف). يتطلب إنجاز هذه الخطوة تحليلاً للوضع ومعرفة بالحوادث الأمنية الفعلية التي وقعت في المنطقة محل الاهتمام، ومعلومات محددة عنها، وبناءً على ذلك، فهم أي اتجاهات وأنماط.^[33] ثم يُقِيم كل تهديد محتمل باستخدام نفس المنهجية المذكورة أعلاه. وفي النهاية تقود التهديدات التي حُددت ما تبقى من عملية إدارة المخاطر الأمنية.

(30) يُقدر النزاع المسلح بنسبة 40%، والإرهاب بنسبة 28%، والجريمة بنسبة 22%، والاضطرابات المدنية بنسبة 8%، والمخاطر بنسبة 2%: «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية. الملحق د. تقييم التهديد العام والمستويات الأمنية»، ص. 105.

(31) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر. الملحق د. تقييم التهديد العام والمستويات الأمنية»، ص. 106-104.

(32) «منطقة إدارة المخاطر الأمنية: اليمن - المنطقة الجنوبية لإدارة المخاطر الأمنية»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، صنعاء، 28 يناير/كانون الثاني 2019، ص. 144 (وثيقة داخلية).

(33) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية»، ص. 27-26.

مستويات المخاطر للتهديدات المحددة

تقييم التهديد	درجة المخاطر
منخفض	1 إلى 6
متوسط	> 6 إلى 10
مرتفع	> 10 إلى 16
مرتفع جدًا	> 16 إلى 20
غير مقبول	> 20 إلى 25

© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: دليل إدارة المخاطر الأمنية، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن

يتبع ذلك تقييم للمخاطر الأمنية لتحليل احتمالية حدوث تهديدات محددة وتأثيرها المحتمل على الأمم المتحدة.^[34] يُحسب بعد ذلك درجة التهديد المحسوبة لكل حدث وتحدد النتائج المخاطر النهائية لكل حدث. في الأخير يتم تطوير تدابير أمنية للتخفيف من مخاطر كل تهديد من التهديدات المحددة.

الأهمية الحيوية للبرامج

المفهوم الرئيسي: الأهمية الحيوية للبرنامج

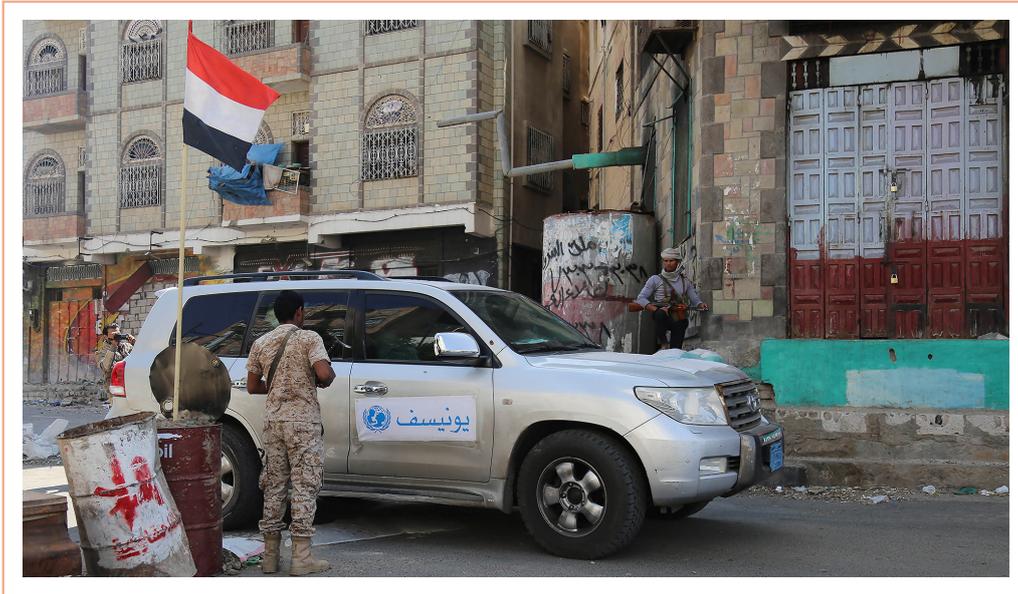
تهدف الأهمية الحيوية للبرنامج إلى ضمان قبول مستويات أعلى من المخاطر، واستثمار المزيد من الموارد في التخفيف من المخاطر بالمناطق التي تُعد فيها البرمجة حاسمة أو ضرورية. تعتمد الأهمية الحيوية للبرنامج على مبادئ توجيهية ومقاربة منهجية لضمان موازنة الأنشطة ذات الأولوية التي يشارك فيها موظفو الأمم المتحدة مع المخاطر الأمنية. يهدف استخدام هذا البروتوكول إلى تسهيل التعاون بين أفراد الأمن ومديري البرامج وكبار المدراء، ويُعد إلزاميًا في الأماكن التي تُصنف عالية الخطورة أو شديدة الخطورة مثل اليمن.

تعتبر درجات المخاطر مهمة ليس فقط لتقييم حدوث تهديدات محددة، ولكن أيضًا لتوضيح أي أنشطة يمكن تنفيذها لأنه لا يُسمح سوى ببعض الأنشطة في المناطق ذات الخطورة الشديدة جدًا والمناطق شديدة المخاطر. تُحدد هذه الأنشطة من خلال عملية "الأهمية الحيوية للبرامج"، التي تحلل مدى أهمية تنفيذ نشاط أو برنامج.^[35]

(34) تُحدد درجة الخطورة من خلال أخذ درجة التهديد من الخطوة السابقة وضربها في عامل «ضعف الوقاية»، وهي قيمة تُحدد بناءً على التدابير الأمنية المعمول بها ومدى فعاليتها في المنطقة المعنية. انظر: «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية»، ص. 37-35.
(35) «إطار عمل الأهمية الحيوية لبرنامج الأمم المتحدة» اللجنة رفيعة المستوى للإدارة، الأمم المتحدة، باريس، أكتوبر/تشرين الأول 2016، ص. 6، https://unesceb.org/sites/default/files/imported_files/Programme%20Criticality%20Framework%20FINAL%20HLCM%2025102016.pdf

هناك أربعة مستويات من الأهمية الحيوية للبرنامج. المستوى الأول ويسمى PC1 مخصص لمهام إنقاذ الأرواح أو تلك التي يوجهها الأمين العام، أما بقية المستويات أي PC2 وPC3 وPC4 فتُخصص بناءً على الأهمية الاستراتيجية للنشاط أو البرنامج واحتمالية أن يتم تنفيذه.^[36] تقوم وكالات وبرامج الأمم المتحدة بشكل مشترك بتعيين فئات للأنشطة والبرامج، ثم يجري التحقق من صحة هذه الفئات من قبل أعلى ممثل للأمم المتحدة على المستوى القطري (مستوى البلد).^[37] يُسمح فقط بالأنشطة المخصصة من المستوى PC1 في المناطق المصنفة على أنها ذات خطورة شديدة جدًا، وPC1 وPC2 في المناطق عالية الخطورة. يُسمح بأنشطة PC1 إلى PC3 في المناطق ذات المخاطر المتوسطة، أما المناطق منخفضة المخاطر فلا تواجه أي قيود. وبهذه الطريقة، يؤثر تحديد المخاطر أيضًا بشكل كبير على الأساليب التي يمكن من خلالها تقديم المساعدات.

خط الأساس الأمني في اليمن



مركبة يونيسف تتوقف عند نقطة تفتيش في مدينة تعز خلال زيارة ميدانية في 2 مايو/أيار 2018 للقاء السلطات المحلية حول تلقي المساعدات وزيارة المستشفى. الصورة لمركز صنعاء. التقطها أحمد الباشا.

في اليمن، تخضع كل منطقة من المناطق الست (انظر: الجدول 3.1) لتحليل إدارة المخاطر الأمنية الخاص بها. كانت مستويات الأمن المحددة في جميع تلك المناطق اعتبارًا من منتصف عام 2021 "عالية الخطورة"، أو عند المستوى الخامس في مقياس من واحد إلى ستة.^[38]

(36) «إطار عمل الأهمية الحيوية لبرنامج الأمم المتحدة»، ص. 10-7.

(37) «إطار عمل الأهمية الحيوية لبرنامج الأمم المتحدة»، ص. 15؛ للحصول على نظرة عامة موجزة عن أهمية البرنامج، راجع: <https://programmecrit-icality.org/Static/index.html?loc=En>

(38) أخذت مستويات الأمن من نصائح وتعليمات السفر الداخلية الخاصة بإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن وملف معلومات أمن السفر الخاص بإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن لكل إدارة مخاطر أمنية على الرابط: <https://dss.un.org/traveladvisory.aspx> (وصول محدود)، تم الاطلاع في 28 يونيو/حزيران 2021، ومن تقييمات إدارة المخاطر الأمنية لكل منطقة إدارة مخاطر أمنية، والتي خُذت في ديسمبر/كانون الأول 2020 أو مارس/آذار 2021 بحسب المنطقة (تمت مشاركة الوثائق الداخلية مع الكاتبة عام 2021 من قبل مقدمي معلومات رئيسيين مختلفين).

تقييم الأمم المتحدة لمستويات الأمن في اليمن، يوليو 2021

مستوى الأمن	الوصول الجغرافي	منطقة إدارة المخاطر الأمنية
5	إب وصنعاء	المنطقة المركزية أو الوسطى
5	الضالع والمخا وتعز	المنطقة المركزية الجنوبية (الوسطى الجنوبية)
5	حجة والحديدة	المنطقة الغربية
5	صعدة والجوف	المنطقة الشمالية
5	المكلا	المنطقة الشرقية
5	عدن	المنطقة الجنوبية

© Sana'a Center for Strategic Studies, July 2021

المصدر: تم تجميعه من قِبل الكاتب عبر الاستشارات الداخلية لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن وتقييمات إدارة المخاطر الأمنية

يُعزى تصنيف المستوى الأمني عند مستوى "مرتفع" إلى حد كبير إلى التهديد المتصور لحدوث النزاع المسلح والإرهاب، وهي المخاطر التي تُقيّم بين "مخاطر مرتفعة" إلى "مخاطر قصوى".^[39] بالإضافة إلى ذلك، تُحدد مناطق أصغر ضمن تلك المناطق وتُصنف على أنها مناطق شديدة الخطورة أو مناطق ذات خطورة شديدة جدًا (في اليمن، لم يتم العثور على تصنيف مخاطر أقل من هذا التصنيف). تُعد أجزاء كثيرة من اليمن "مناطق ذات خطورة شديدة جدًا"، ما يعني أن تلك المناطق تصبح محظورة على موظفي الأمم المتحدة إذا لم تُتبع ممارسات معقدة وتستغرق وقتًا طويلًا في الحصول على إذن خاص للوصول إليها.

(39) «نصائح وتعليمات السفر من إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن: اليمن»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، يونيو/حزيران 2021، <https://dss.un.org/traveladvisory.aspx> (وصول محدود). يُعد خطر الإرهاب مرتفعًا بالنسبة لجميع المناطق. أما المناطق التي تُعد معرضة لمخاطر شديدة باندلاع نزاع مسلح هي: المنطقة الجنوبية الوسطى (الضالع، المخا، تعز)، المنطقة الغربية (الحديدة وحجة)، المنطقة الشمالية (صعدة والجوف).

مناطق "ذات خطورة شديدة جدًا" حددتها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن (يونيو/حزيران 2021)

- مناطق شمال وجنوب الجبهات في محافظات تعز ولحج والضالع والبيضاء حتى مسافة 10 كيلومترات.
- داخل حضرموت: حجر، والضليعة، وعمد، والقطن، والعبر، وزمخ ومنوخ.
- جميع مناطق محافظة البيضاء وجميع المناطق الواقعة بين مدينة ذمار وحدود محافظة البيضاء.
- داخل الضالع: جبن، ودمت، وقعطبة، والحوشة.
- داخل لحج: القبيطة وأجزاء من المسيمير قريبة من الخطوط الأمامية للمعارك.
- معظم مناطق تعز: شمال وغرب مديرية جبل حبشي (10 كيلومترات من الخطوط الأمامية)، النصف الغربي من مديرية المعافر (10 كيلومترات من الخطوط الأمامية)، الربع الشمالي الغربي من الشمايتين (10 كيلومترات من الخطوط الأمامية)، المناطق الشمالية والشرقية من مديرية موزع (10 كيلومترات من الخطوط الأمامية)، المناطق الشمالية بمديرية الواضية (10 كيلومترات من الخطوط الأمامية)، النصف الشرقي من مديرية المخا (20 كيلومترًا من الخطوط الأمامية). تستثني هذه المناطق ذباب وهي الطريق الساحلي الرئيسي في المخا وممرًا آخر عبر الشمايتين والمواسط والمظفر إلى المركز الإنساني في تعز.
- جميع مناطق جنوب الحديدة وصولاً إلى مديريات الحالي والمراوعة والسخنة والمنصورية، والمناطق الواقعة بين محافظة ريمة ومدينة الحديدة.
- شمال حجة: ميدي، وحيران، ومستبأ، وحرص، وبكيل المير، ووشاح، وكشر، وقارة.
- داخل صعدة: محيط جبهات القتال (كتاف والبقع، وباقم، والظاهر، ورازح).
- داخل الجوف: مديريتا الحزم وخب والشعف والمناطق الواقعة بين الحزم وحدود محافظة مأرب.
- داخل صنعاء: نهم، والمناطق الواقعة بين مدينة صنعاء وحدود محافظة مأرب.
- داخل إب: المناطق الواقعة بين مدينة إب وحدود المحافظة مع الضالع.

المصادر: تم تجميعها من التحذيرات الأمنية المتعلقة بالسفر التابعة لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن وتقييمات إدارة المخاطر الأمنية

إذا نظرنا إلى مستويات الأمن المطبقة في كل بلد فقط، فإن اليمن يبدو بشكل عام أقل أمانًا من بين أربعة بلدان حُددت في "قسم تحدي الروايات" (انظر الجدول 3.3). مثل اليمن، تُعد كل من أفغانستان وسوريا وجنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية أيضًا حالات طوارئ معقدة وحالات صراع طويل، وصُنفت في نقاط زمنية مختلفة على أنها حالات طوارئ من المستوى الثالث، ما يعني أن البلدان الخمسة جميعًا قد شهدت تعبئة كاملة للموارد لمعالجة الوضع الإنساني سريع التغير.

مستويات الأمن حسب البلد، يونيو 2021

اليمن	أفغانستان	سوريا	جنوب السودان	الكونغو	
5	5	6	4	4	أعلى مستوى أمني في البلد
5	3	4	3	2	أقل مستوى أمني في البلد

© Sana'a Center for Strategic Studies, May 2021

المصدر: تحذيرات ونصائح السفر لكل بلد، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن

ومع ذلك، فإن تصنيفات مستوى التهديدات هذه عبر هذه البلدان المختلفة تتعارض مع البيانات الأخرى فيها. كما يفصل قسم "تحدي الروايات"، تحتل جميع دول المقارنة مرتبة أعلى من اليمن من حيث الحوادث الأمنية ضد العاملين في مجال الإغاثة، حيث صنّف جنوب السودان باستمرار على أنه أخطر بلد بالنسبة للعاملين في مجال المساعدات الإنسانية. ومع ذلك، كما هو مبين في الجدول 3.3، فإن درجات جنوب السودان في تقييم المخاطر أقل من اليمن في جميع الجوانب. بالإضافة إلى ذلك، كانت أعداد حوادث العنف ككل المسجلة في سوريا وأفغانستان خلال الفترة بين 1 يناير/كانون الثاني 2015 و31 ديسمبر/كانون الأول 2020 أعلى مما كانت عليه في اليمن لنفس الفترة الزمنية.^[40] ومع ذلك، فإن الإطار الأمني في اليمن، الذي بررته إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن بناء على مستويات التهديد هذه، كان أوسع وأكثر تقييمًا مما هو عليه في أفغانستان أو سوريا. على سبيل المثال، صنفت صنعاء في المستوى الأمني الخامس، وكابول (استمر تصنيفها حتى أوائل أكتوبر/تشرين الأول 2021) في المستوى الأمني الرابع.^[41] نتيجة لذلك، كانت القيود الأمنية في كابول أقل صرامة من صنعاء، وذلك على الأقل قبل الأحداث الجارية.^[42] في كابول، كان حظر التجول المفروض على الموظفين بشكل عام هو العاشرة مساءً،^[43] ويبدأ في صنعاء الساعة 8 مساءً، كما كانت التحركات حول كابول وإلى المطار تتم دون استخدام حراس مسلحين، على عكس صنعاء.^[44] كان هذا على الرغم من كون عدد الهجمات على عمال الإغاثة وارتفاع مستوى العنف العام في أفغانستان أكثر من اليمن كما ذكر سابقًا، فضلًا عن ورود تقارير منتظمة عن حوادث أمنية كبيرة في كابول.^[45]

(40) «لوحة المعلومات»، مشروع بيانات مواقع النزاع المسلح وأحداثها، بحث مخصص، 28 يونيو/حزيران 2021، <https://acleddata.com/#/dashboard>، من 1 يناير/كانون الثاني 2015 إلى 31 ديسمبر/كانون الأول 2020، شهدت سوريا 77,035 حادثة عنف، وأفغانستان 34,229 حادثة عنف، واليمن 32,821 حادثة عنف.

(41) «إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، نصائح السفر: أفغانستان»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، تم الاطلاع في 9 أكتوبر/تشرين الأول 2021، <https://dss.un.org/traveladvisory.aspx> (وصول محدود).

(42) الإطار الزمني للمقارنة يمتد حتى سيطرة طالبان على أفغانستان، فحتى وقت النشر كان الوضع متقلبًا ومن المحتمل أن يؤدي إلى تعديلات أمنية قصيرة وربما طويلة الأجل. دخلت قوات طالبان كابول في 15 أغسطس/آب 2021، وظل المستوى الأمني في كابول عند المستوى الأمني الرابع في الأسابيع التي تلت ذلك.

(43) حالات حظر التجول في كابول تطبق لكل وكالة من الوكالات على حدة لكنها تبدأ في المتوسط الساعة العاشرة مساءً.
(44) في صنعاء، تتطلب التنقلات إلى المطار والقيام برحلات التسوق الأسبوعية مرافقة مسلحة. تجربة الكاتبة في اليمن عام 2019: تحديث قواعد الأمن الخاصة بصنعاء، «ملف معلومات أمن السفر من إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن (مركز إدارة المخاطر الأمنية في المنطقة الوسطى، اليمن)»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، موقع الانترنت الداخلي، تم الاطلاع في 1 أغسطس/آب 2021، ص. 4، ومعلومات أفغانستان التي قدمها أحد عمالي الإغاثة الإنسانية في كابول.

(45) انظر على سبيل المثال: فاطمة حسيني وعلي م. لطيفي، «حي كابول، موطن الهزارة، منذهل من موجة الهجمات» الجزيرة، 13 يونيو/حزيران 2021، <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/13/anger-as-afghanistan-mourns-death-of-car-blast-victims>؛ مايكل كوجلان، «الهجمات الإرهابية تصاعدت في أفغانستان مع انسحاب الولايات المتحدة»، فورين بوليسي، 13 مايو/أيار 2021، <https://foreignpolicy.com/2021/05/13/afghan-istan-terror-attacks-violence-surge-us-withdrawal-taliban>؛ توماس جيبونز نيف وفاطمة فايزي، «سلسلة الهجمات تجعل أشخاص في كابول يشيرون بأصابع الاتهام إلى الحكومة»، نيويورك تايمز، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، <https://www.nytimes.com/2020/11/07/world/asia/kabul-afghanistan-tolo-anchor-killed.html>

يقدم أفراد الأمن اليمن كدولة خطيرة بطبيعتها حيث تتصف بتنوع جغرافي محدود من حيث التهديدات الموجودة. هذه الرواية التي التزمت بها القيادة الإنسانية العليا، وقال أحد المسؤولين خلال زيارة عام 2019 إلى عدن إن المدينة الساحلية الجنوبية كانت "المدينة الأكثر خطورة في الشرق الأوسط".^[46] ومع ذلك، فإن البيانات التي تبحث في المؤشرات الرئيسية مثل عدد الوفيات بين المدنيين، وأمن عملي الإغاثة، وحوادث العنف لا تدعم هذه الرواية. إضافة إلى ذلك، ينظر العاملون في مجال المساعدات الإنسانية والذين عملوا في العديد من حالات الصراع المعقدة، من بينها جنوب السودان ونيجيريا وأفغانستان وسوريا والعراق، إلى اليمن بشكل كبير على أنه أكثر أماناً نسبياً من مناطق النزاع الأخرى التي عملوا فيها.^[47]

لا يعني هذا أن اليمن لا يوجد فيه أي مخاطر، فما زال اليمن يعاني من نزاع معقد يشمل أطرافاً متعددة، والعمل في هذا السياق ينطوي بطبيعته على مخاطر. وقد تجلّى ذلك بشكل مأساوي في وفاة أحد موظفي اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام 2018 بتعز،^[48] وثلاثة من موظفي اللجنة الدولية للصليب الأحمر في عدن عام 2020،^[49] واحتجاز سلطات الحوثيين لموظفي الأمم المتحدة في صنعاء عام 2019،^[50] وغارة جوية أصابت مركزاً لعلاج الكوليرا يتبع منظمة أطباء بلا حدود عام 2018.^[51] لكن هذه الأحداث لا تزال متفرقة نسبياً، ولم يصبح العنف ضد عمال الإغاثة جزءاً طبيعياً من الصراع في اليمن. السؤال الأساسي ليس حول ما إذا كانت المخاطر موجودة، ولكن ما إذا كانت إدارة هذا الخطر متناسبة مع المخاطر الموجودة، وما إذا كانت التدابير المتخذة مصممة لتمكين إيصال المساعدات وليس فقط للحد من المخاطر التي يتعرض لها الموظفون.

(46) بيان صادر عن مسؤول إنساني كبير خلال اجتماع فريق تنسيق الشؤون الإنسانية لعام 2019 في عدن. معلومات تمت مشاركتها من قبل مقدم معلومات رئيسي تمت مقابلته أثناء إجراء هذا البحث.

(47) من بين 22 من عمال الإغاثة ذوي الخبرة في العمليات الإنسانية الأخرى في ظروف معقدة، لم يتفق سوى شخص واحد مع هذه الفرضية.

(48) «اليمن: مقتل موظف في اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالرصاصة في تعز»، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 21 أبريل/نيسان 2018، <https://www.icrc.org/en/document/yemen-icrc-staff-member-shot-and-killed-taiz>

(49) «اليمن: مقتل 3 من موظفي اللجنة الدولية في انفجار بالمطار»، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، 30 ديسمبر/كانون الأول 2020، <https://www.icrc.org/en/document/yemen-2-icrc-staff-members-killed-1-unaccounted-after-airport-blast>

(50) أحمد الحاج، «متمردو اليمن يقولون إنهم احتجزوا عاملين في الأمم المتحدة»، أسوشيتد برس، 25 نوفمبر/تشرين الثاني 2019، <https://apnews.com/article/1aabb02539a414e8f9c6df82d9baeac1c>; «طرد الموظفين من صنعاء وإهانة واحتجاز الأخرين. الأمم المتحدة في مرمى إهانات الحوثيين»، المصدر أونلاين، 26 أكتوبر/تشرين الأول 2019، <https://almasdaronline.com/articles/173359>

(51) «اليمن: غارة جوية على مركز علاج الكوليرا في عيس»، منظمة أطباء بلا حدود، 12 يونيو/حزيران 2018، <https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/story/yemen-airstrike-hits-msf-cholera-treatment-center-abs>

الفجوة التحليلية: تقييم المخاطر عن بعد



دبابة مهجورة على طول الطريق الساحلي لمحافظة شبوة عام 2019. الصورة لمركز صنعاء.

يعد فهم السياق والبيئة التي تعمل فيها الاستجابة أمرًا بالغ الأهمية على جميع المستويات، فهو أمر حاسم لفهم الاحتياجات التي يجب الاستجابة لها والكيفية التي سيتم الاستجابة لها كما هو موضح في قسم "خرافة البيانات"، كما أنها ضرورية من أجل الحصول على الوصول واستدامته كما هو موضح في "البقاء وتقديم الخدمات: الوصول المستدام والخطوط الحمراء"، ويتصف بنفس القدر من الأهمية من المنظور الأمني. يجب أن يستند أي تحليل، سواء كان عامًا للوضع^[52] أو تقييمًا محددًا للتهديدات، إلى الحقائق، حيث يمكن أن تؤدي المعلومات غير الصحيحة أو الخاطئة إلى تخريب العملية برمتها، مما قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات أمنية غير مناسبة وحتى خطيرة.^[53] تصبح هذه العملية صعبة بشكل خاص عند عدم وجود الأشخاص المناسبين للقيام بها -أي محلي الأمن المطلعين على البيئة (الأمنية) العامة -لتطوير المعرفة اللازمة وإجراء التحليل المناسب.

كانت إحدى الفجوات الأكبر في الاستجابة الإنسانية في اليمن التي حددها مقدمو المعلومات الرئيسيون هي الافتقار إلى القدرة التحليلية الداخلية،^[54] والتي كانت ستسهل اتخاذ قرارات أكثر ملاءمة واستنارة. تعاني جميع المجالات من هذا النقص، ولكنه متفش في قطاع الأمن بشكل خاص. في عملية إدارة المخاطر الأمنية، يعد تحليل الموقف أساسياً في وصف الوضع وتقديم نظرة عامة جيدة على أسباب انعدام الأمن في البيئة العامة. كما يشكل ذلك أساساً للمزيد من تحليل المخاطر والتهديدات، ويجب ألا يشمل الحوادث الأمنية فحسب، بل العوامل الأخرى بما في ذلك الروايات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية.^[55]

[52] يغطي التحليل الأمني العام ثمان فئات: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، والبنية التحتية، وقوات الأمن في الدولة، والمجموعات والأطراف التي تشكل تهديداً، وتفويض مهام الأمم المتحدة.

[53] «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية»، ص. 15-13، 26.

[54] مقابلات مع: موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظفي المنظمات الدولية غير الحكومية رقم 1 في 5 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 2 في 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 6 في 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 7 في 20 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 10 في 3 ديسمبر/كانون الأول 2020، ومستشار الشؤون الإنسانية في إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية، 18 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ومحلل صراع رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ومحلل بيانات إنسانية، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ومحلل اقتصادي رقم 1، 2 ديسمبر/كانون الأول 2020، ومحللين إنسانيين رقم 1 في 4 ديسمبر/كانون الأول 2020 ورقم 2 في 15 ديسمبر/كانون الأول 2020، والجهة المانحة رقم 2 في 8 ديسمبر/كانون الأول 2020. ذكرت هذه المشكلة أيضاً في اجتماع ديسمبر/كانون الأول 2019 في عمان، شاركت الكاتبة في ترؤسه وشارك فيه محللون وعمال إغاثة تشغيليين من اليمن.

[55] «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة. دليل إدارة المخاطر الأمنية»، ص. 15-13.

صحيح أن هناك عدد كبير من ضباط الأمن الموجودين في الاستجابة - لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن والوكالات الفردية مثل برنامج الغذاء العالمي واليونسيف فرق أمنية خاصة بها^[56] - إلا أن محللين أمنيين دوليين اثنين فقط يخدمان عمليات الأمم المتحدة بأكملها في اليمن.^[57] كلاهما يجلس في المكتب القطري في صنعاء. لا يوجد محلل أمني في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة اليمنية المعترف بها دوليًا.^[58] رُفِع خيار تعيين محللين (أمنيين) تابعين للأمم المتحدة في عدن، وهي المنطقة التي يمكن القول إن القيود المفروضة على الموظفين فيها أقل،^[59] وجرى مناقشته عدة مرات من قبل الوكالات في عدن مع إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، وكذلك نُوقِش في تقرير داخلي لعام 2018 مع القيادة العليا في اليمن،^[60] لكن حتى منتصف عام 2021، لم تقم إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن بإنشاء هذه المناصب في أي جزء آخر من البلاد. إن تغطية محللين اثنين اليمن بالكامل هو مهمة شاقة إن لم تكن مستحيلة.^[61] ونتيجة لذلك، فإن الاعتماد على التحليل يذهب إلى الاعتماد على محللين خارجيين كثير منهم ليسوا في اليمن، وضباط أمن يفترقون إلى المهارات الفنية والخلفية الإنسانية والاستعداد لقضاء بعض الوقت في الميدان.

يتم إجراء التحليل الخارجي المتاح من قبل أغلبية ساحقة من مراكز الأبحاث والاستشارات الإنسانية أو الأمنية، بما في ذلك مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، وفريق تحليل اليمن، ومركز تحليل اليمن في مشروع تقييم القدرات (ACAPS)، ومركز سايفر يمن (Safer Yemen)، وغيرها. صحيح أن هذا النوع من التحليل متاح ومقتصر إلى حد ما على الاستجابة،^[62] إلا أنه لم يصل بالضرورة إلى أولئك الذين يمكنهم استخدامه لإبلاغ عمليات صنع القرار بشكل أفضل داخل العمليات أو استخدامه بشكل صحيح عند تلقيه.^[63] يظل التحليل الخارجي من قبل أطراف ثالثة - حتى عندما يكون ذا جودة عالية - ذا قيمة محدودة لأنه لا يستهدف اتخاذ القرارات التشغيلية الخاصة باحتياجات الاستجابة عمومًا. على سبيل المثال، يُعد فهم الديناميكيات الأخيرة أو وقت حدوثها في المناطق النائية أمرًا مهمًا في صناعة القرارات العملية، أما التحليل الخارجي فغالبًا ما يكون بشكل دوري فقط.

التهديدات ليست ثابتة أو موجودة طوال الوقت، كما أن المخاطر تتطور بمرور الوقت، وبالتالي يتطلب الحصول على المعلومات في الوقت الفعلي، أي وقت حدوثها، الوجود والمشاركة المباشرة وبناء العلاقات مع الجهات الفاعلة والمجتمعات المحلية. يسمح الاندماج في المجتمعات المحلية لعمال الإغاثة بإدراك متى سترتفع المخاطر، والاستجابة وفقًا لذلك، مع الحفاظ على وجودهم عندما تكون المخاطر أقل. تفتقر استجابة اليمن إلى الوجود الميداني للموظفين الرئيسيين في جميع أنحاء البلاد، الأمر الذي أضر بشدة بأي قدرة على التحقق من الأحداث على الأرض. هذا بدوره يساهم في محدودية الوعي بالسياق والبيئة واتخاذ قرارات عملية ضعيفة. من المفارقات أن هذا النقص في الوجود الميداني الذي ترك الاستجابة تعمل إلى حد كبير في فراغ معلوماتي يُعزى إلى التدابير الأمنية المطبقة والتي سُنقش بمزيد من التفصيل أدناه.

مع وجود محللين أمنيين اثنين فقط مقيمين في صنعاء، فإن ما يُمرر كتحليل للأمن والمخاطر في الاستجابة يتم غالبًا عبر البحث والمراجعة المكتبية من قبل موظفي الأمن وهم ليسوا محللين مدربين ونادرًا ما يغادرون مجتمعات الأمم المتحدة في صنعاء أو عدن أو المراكز المخصصة لهم. يعتمد التحليل في الغالب على

(56) عام 2021، تم تعيين 14 موظفًا دوليًا و27 موظفًا محليًا لتشكيل فريق الأمن القطري في اليمن مع إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن والوكالات السياسية. وكان 8 من الموظفين الدوليين في صنعاء (بما في ذلك المحللين الاثنين)، و3 في الحديدة، و3 في عدن. أما بالنسبة للموظفين المحليين، فكان هناك 13 موظفًا في صنعاء، و6 في عدن، و2 في صعدة، و2 في المكلا، و2 في إب، و2 في الحديدة. كما تقوم وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية بتوظيف ضباط للأمن.

(57) وفقًا لسجلات إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في اليمن، كان هناك كبير محللي المعلومات ومحلل معلومات واحد في صنعاء: «استشارات السفر التابعة للأمم المتحدة: اليمن»، تم الاطلاع في 5 يوليو/تموز 2021.

(58) كان هذا هو الحال عام 2019، عندما كانت الكاتبة تعمل في اليمن، وأكد موظف الأمم المتحدة رقم 3، 2 يونيو/حزيران 2021.

(59) تخضع المنظمات الدولية، خاصة في شمال اليمن، للمراقبة من قبل السلطات التي تنظر إلى وظائف المحللين بريبة، ويرفض منحهم التأشيرات بشكل متكرر، خاصة من يمتلكون أي خلفية في تحليل النزاع أو الجيوش المدنية أو الحماية.

(60) تقرير سري إلى القيادة الإنسانية العليا في اليمن عام 2018، وشاركه أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين واطلعت عليه الكاتبة عام 2020 كجزء من عملية البحث.

(61) وفقًا لمقابلة مع أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، كان على المحللين الأمنيين في صنعاء تغطية الثغرات التي أحدثها النقص في أفراد الأمن خلال العام الماضي بسبب جائحة كورونا وتعليق التعيينات مما حد من قدرتهم على التركيز في أعمالهم.

(62) على سبيل المثال، تتعاقد العديد من وكالات ومكاتب الأمم المتحدة مع منظمة سايفر يمن لتقديم التحليل وتقديم نفس المنتجات إلى الأمم المتحدة وكذلك قطاع المنظمات غير الحكومية. يقدم مركز صنعاء، ناشر سلسلة التقارير هذه، الدعم التحليلي لمكتب المبعوث الخاص للأمم المتحدة مع منظمة شريكة.

(63) ذكرت هذه القضية تحديدًا ونوقشت في اجتماع للمحللين والعاملين في عمليات الإغاثة من اليمن الذي عُقد في عُمان في ديسمبر/كانون الأول 2019، وشاركت المؤلفة في ترؤسه. كما تم وصف القضية من قبل اثنين من مقدمي المعلومات الرئيسيين خلال المقابلات: أحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020.

معلومات من الحوادث الأمنية المبلّغ عنها والتي تُجمع من مصادر مفتوحة مثل وسائل الإعلام التقليدية أو الاجتماعية دون توثيقها أو التحقق منها، ويتم تقديمها واستخدامها في صنع القرار دون تحليل تأثيرها على الموظفين والبرمجة أو تحليل السياق الأوسع. [64] من الواضح أنه يُشكك فيما إذا كان التحليل الأمني في اليمن يفي بمتطلبات إجراءات التشغيل المعيارية الخاصة بإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن أو يفي بأي معيار من معايير التحليل.

هناك مشكلة إضافية غالبًا ما يشير إليها موظفو الإغاثة وهي أن القرارات التي تؤثر على الاستجابة غالبًا ما يتخذها من ليس لديه فهم أو خبرة بالولاية الإنسانية والاحتياجات التشغيلية وكذلك من ليس لديهم مصلحة واهتمام في الاستجابة الإنسانية. [65] يؤثر تحديد المخاطر وتدابير التخفيف على تنفيذ الاستجابة الإنسانية بشكل مباشر، سواء من حيث قدرتها على تقديم الخدمات أو الطريقة التي تعمل بها. رغم ذلك، فإن الخلفية المعتادة بين ضباط الأمن الذين يحاولون إجراء هذا النوع من التحليل هي امتلاكهم خبرة في مجال تطبيق الأمن والقانون أو في جيوش بلدانهم الأصلية أو كمتقاعدين أمنيين في القطاع الخاص. ساهم هذا الافتقار إلى مجموعة المهارات المتعلقة بالبرامج الإنسانية وتحديد الأولويات في أن يصبح نهج الأمن الوقائي والردع هو النهج الافتراضي بدلًا مما يجب أن يكون نهجًا أكثر مرونة وقابلية للتكيف.

ينشأ الانحراف في تصوّر المخاطر من الافتقار لتحليل مناسب للأوضاع والتهديدات، ويضعف ذلك الافتقار إلى المشاركة مع بيئة العمليات. وما يأتي إلى جانب ذلك هو تصور محرف للواقع، وغالبًا ما يؤدي الجمع بين الإثنين إلى اتخاذ تدابير تخفيف غير مناسبة وغير لائقة لمعالجة المخاطر.

على سبيل المثال، اعتبرت الأمم المتحدة مديرية المخا الواقعة على البحر الأحمر وأجزاء من محافظة لحج مناطق شديدة المخاطر من حيث إمكانية حدوث نزاع مسلح. [66] ومع ذلك، تمتلك العديد من المنظمات غير الحكومية الدولية قواعد ميدانية في المخا منذ سنوات، ومن بينها منظمة أطباء بلا حدود والمجلس الدنماركي للاجئين ومنظمة سوليداري، وتقوم بتنفيذ برامج في المنطقة دون فرض تدابير أمنية مشددة. تصل هذه المنظمات بانتظام إلى مناطق مثل التحيّتا التي تُعد خطيرة جدًا بالنسبة للأمم المتحدة. تستضيف لحج ما يقرب من 65 ألف نازح. [67] وتقع على بُعد مسافة قصيرة بالسيارة من عدن. تسافر العديد من المنظمات إلى هناك وتعود بشكل يومي لخدمة المجتمعات دون الإبلاغ عن حدوث أي مشاكل، ومع ذلك فإن موظفي الأمم المتحدة يعانون من أجل الحصول على الأدونات الداخلية المطلوبة للقيام برحلة إلى هناك. في محافظة حجة، صُنفت مديرية بكيل المير أيضًا على أنها خطيرة جدًا، لكن الشريك المنفذ لبرنامج الغذاء العالمي التابع للمنظمات غير الحكومية الدولية يصل بانتظام لتوزيع المواد الغذائية في المديرية وبمشاركة موظفين دوليين. في مثال آخر، ووفقًا لإدارة شؤون السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة ومسؤولي الأمن الإنساني، كان الطريق المختصر والأقصر إلى مأرب مليئًا بالألغام بشكل وخطيرًا للغاية، ومع ذلك، في زيارة للمنطقة في أبريل/نيسان 2019، لم تجد بعثة الأمم المتحدة أي دليل على انعدام الأمن أو وجود ألغام أرضية. في الواقع، كان عمال النفط الدوليون المتعاقدون في اليمن ينتقلون بين حقول نفط صافر في مأرب والمكلا، عاصمة محافظة حضرموت، على سيارات خفيفة دون أي حوادث أمنية كبيرة لعدة سنوات. [68] يوجد عدد لا يُحصى من الأمثلة على التناقضات بين الواقع والمخاطر التي يصورها بشكل أساسي أفراد الأمن التابعون للأمم المتحدة، التي أدت إلى تأخير أو إلغاء بعثات ومهام إنسانية.

(64) تجربة الكاتبة في اليمن، شارك العديد من المحللين وعمال عمليات الإغاثة من استجابة اليمن روايات مماثلة خلال اجتماع ديسمبر/كانون الأول 2019 في عمان. تم التأكيد على أنها مشكلة مستمرة في مقابلات مقدمي المعلومات الرئيسيين مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(65) مقابلات مقدمي المعلومات الرئيسيين: موظف إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية رقم 1 في 5 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 2 في 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 6 في 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، ورقم 10 في 3 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 5، 8 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(66) «نصائح السفر من إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن: اليمن، مركز إدارة المخاطر الأمنية للمنطقة الجنوبية»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، 28 يونيو/حزيران 2021، <https://dss.un.org/traveladvisory.aspx> (وصول محدود).

(67) «نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية 2021، اليمن»، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ص. 35، https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/yemen_hno_2021_final.pdf

(68) مقابلات مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020؛ مدعومًا بالتجربة الشخصية للمؤلفة أثناء وجودها في مهمة أبريل/نيسان 2019 إلى مأرب.

عندما يحرف التحليل غير الكافي الواقع

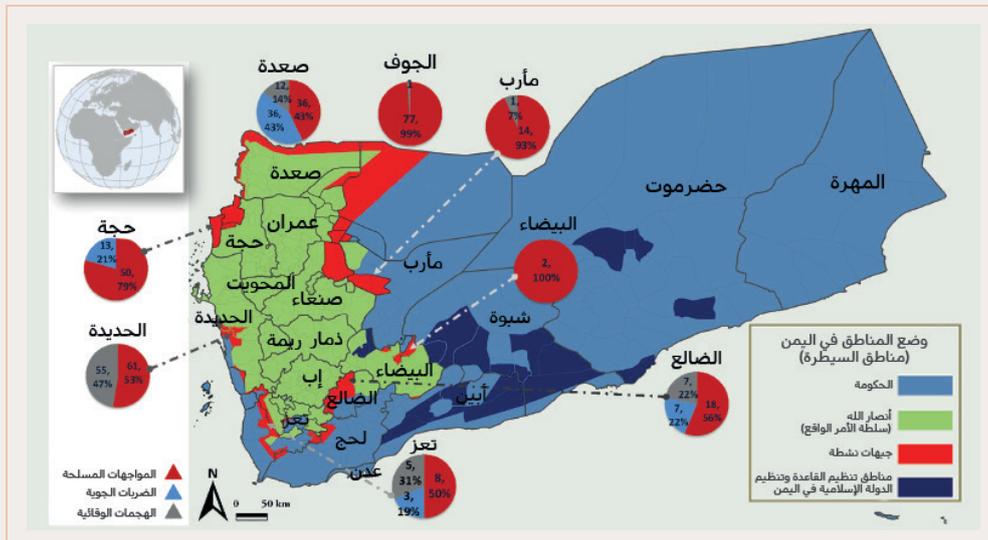
يتعلق أحد الأمثلة التوضيحية على عواقب عدم القدرة أو عدم الرغبة في تحليل المخاطر بوجود الجماعات المسلحة المتطرفة مثل تنظيم القاعدة في جزيرة العرب وتنظيم الدولة الإسلامية في اليمن. تصنف إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة الاختطاف وأخذ الرهائن على أنه التهديد الرئيسي في اليمن، وأن خطر الحوادث الإرهابية محتمل على الصعيد الوطني.^[69] نتيجة لذلك، تم تقييد القدرة على التنقل في المحافظات الجنوبية تقييدًا شديدًا. على سبيل المثال، غالبًا ما كان السفر على الطريق الساحلي بين عدن والمكلا وبين المكلا ومأرب مقيّدًا ويخضع لمتطلبات مسؤولي الأمن التابعين للأمم المتحدة بأن يرافق عمال الإغاثة سيارات مدرعة. أثر ذلك على القدرة في الوجود الميداني بمحافظة أبين وشبوة وحضرموت ومأرب، حيث لا يزال الوجود الدولي محدودًا للغاية.

لم يأخذ موقف إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن بعين الاعتبار الوجود الخاص للجماعات المتطرفة المسلحة في اليمن، حيث إن الهجمات المتطرفة المسلحة غائبة إلى حد كبير في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون، على الرغم من أن تنظيمي القاعدة وداعش استهدفا وحدات تابعة للحوثيين في مناطق المواجهات المتنازع عليها غالبًا.^[70] سيطرة جماعة الحوثيين على مناطقها قوية، والخطر الحالي للإرهاب من قبل داعش والقاعدة في هذه المناطق أقل بكثير من أي مكان آخر في البلاد. ورغم صحة وجود المتطرفين المسلحين في المحافظات الجنوبية، إلا أنه كثيرًا ما يُبالغ في تقدير وجودهم وقوتهم. في مايو/أيار 2019، قدمت إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن الخريطة التالية لوجود تنظيمي القاعدة وداعش في اليمن إلى فريق إدارة الأمن.^[71]

الشكل 3.5:

وجود تنظيم القاعدة وتنظيم الدولة الإسلامية في اليمن

(إدارة الأمم المتحدة للسلامة والأمن)



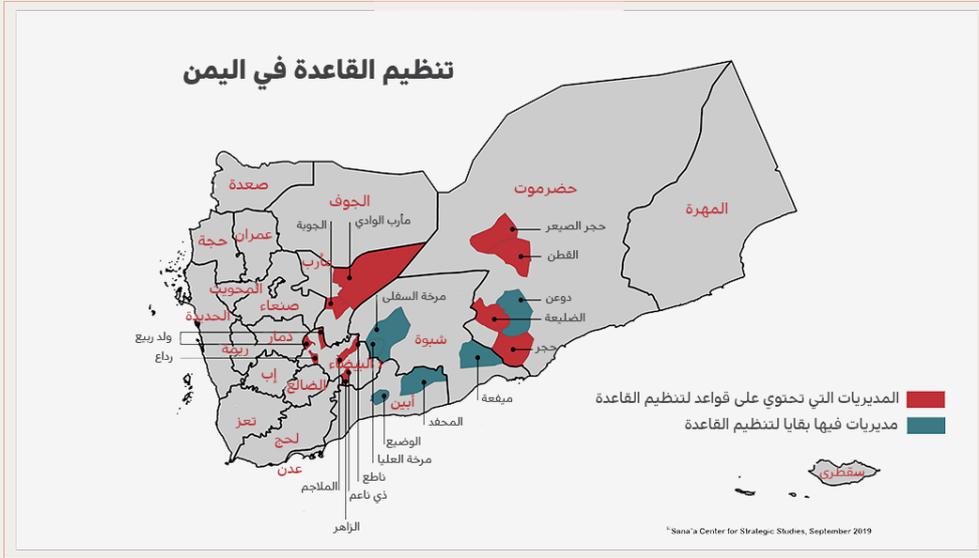
المصدر: إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، مايو/أيار 2019

(69) «ملفات معلومات أمن السفر من إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن-اليمن»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، تم الاطلاع في 28 يونيو/حزيران 2021 (وصول محدود)؛ وثائق إدارة المخاطر الأمنية لكل منطقة من مناطق إدارة المخاطر الأمنية رأتها الكاتبة في يونيو/حزيران 2021. (70) البرزايبث كيندال، «تنظيم داعش في اليمن: واقع في صراع إقليمي على السلطة»، معهد نيولانز للاستراتيجية والسياسة، 21 يوليو/تموز 2020، <https://newlinesinstitute.org/isis/isis-in-yemen-caught-in-a-regional-power-game-2> (71) «تحديث الوضع الأمني. اجتماع فريق إدارة الأمن في اليمن»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، 23 مايو/أيار 2019. (وثيقة تمت مشاركتها مع الكاتبة من قبل اثنين من مقدمي المعلومات الرئيسيين خلال فترة البحث عام 2020).

كما أشارت الأطراف التنفيذية فإن هذه الخريطة كانت مضللة في أحسن الأحوال وغير صحيحة في أسوأ الأحوال. فالطريق بين عدن والمكلا لم يسيطر عليه تنظيم القاعدة أو تنظيم الدولة الإسلامية، ولم تسيطر هذه الجماعات على مناطق شمال ووسط أبين أو شرق المكلا.^[72] فيما يتعلق بتنظيم القاعدة، فإن خريطة سبتمبر/أيلول 2019 التي نشرها مركز صنعاء تشهد على وجود جماعات مسلحة متطرفة في المحافظات الجنوبية، لكنها أشارت بوضوح إلى أنها لم تسيطر على مناطق وأنها كانت أكثر تشتتًا مما أشارت إليه إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. إضافة إلى ذلك، أشارت المحادثات مع السلطات المحلية في ذلك الوقت إلى أنه حتى في المناطق التي كانت تلك الجماعات فقط، فإنها ظلت في مناطق جبلية معزولة بعيدًا عن المجتمعات والطرق الرئيسية.^[73]

الشكل 3.6

وجود تنظيم القاعدة في اليمن (SCSS)



المصدر: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية

كان التحليل الذي أجراه مسؤولو الأمن الإنساني لتنظيم القاعدة وداعش في اليمن معيَّبًا عمومًا، ومنح تلك التنظيمات قوة أكبر مما تمتلك في الواقع. وثق خبراء في شؤون القبائل اليمنية والجماعات المتطرفة تراجع قوة تنظيم القاعدة في السنوات الأخيرة.^[74] كما تراجعت عمليات تنظيم الدولة الإسلامية مرة أخرى أوائل عام 2020، بعد تصاعد ضرباتها التي كانت إلى حد كبير ضد تنظيم القاعدة المنافس لهم في البيضاء عام 2019.^[75] في الوقت الذي شارك تنظيم القاعدة وداعش في هجمات محلية على قوات الأمن والمؤسسات العسكرية والسياسية الرئيسية، وعلى الأخص الهجوم الانتحاري الذي شنه تنظيم داعش على مركز للشرطة بعدن في أغسطس/آب 2019، لم يستهدف أي من التنظيمين الجهات الفاعلة الإنسانية بشكل مباشر. وعلى عكس تصور مسؤولي الأمن في الأمم المتحدة، تسافر المنظمات غير الحكومية الدولية وغيرها بحرية عبر المحافظات الجنوبية دون مشاكل وتعمل في مناطق من بينها أبين وشبوة التي تدعي إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن أن الجماعات المسلحة المتطرفة تسيطر عليها.

(72) مقابلات مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020؛ ويظهر أيضًا في نقاشات الكاتبة مع الجهات الفاعلة التنفيذية في عدن، مايو/أيار 2019.
(73) مقابلات مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020؛ يظهر ذلك أيضًا في محادثات الكاتبة مع سلطات حضرموت في المكلا، أبريل/نيسان 2019.
(74) «تحول تنظيم القاعدة في جزيرة العرب في اليمن في زمن الحرب» مشروع بيانات مواقع النزاع المسلح وأحداثها، 14 ديسمبر/كانون الأول 2020، <https://acleddata.com/2020/12/14/the-wartime-transformation-of-aqap-in-yemen>؛ غريغوري دي جونسن، «نهاية تنظيم القاعدة في جزيرة العرب كتهديد عالمي»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 5 مارس/آذار 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/9382>.
(75) كيندال، «داعش في اليمن».

كلما عملت هذه المنظمات غير الحكومية الدولية بانتظام في هذه المناطق، زادت قدرتها على تحليل المخاطر والاستجابة للتهديدات الحقيقية في الوقت الفعلي من خلال تدابير التخفيف من المخاطر الأكثر ملاءمة. لم تبلغ أي من المنظمات غير الحكومية الدولية المعنية عن مشاكل أمنية تتعلق بوجود الجماعات المتطرفة. ذهب أحد الخبراء في شؤون اليمن إلى حد القول إن تنظيم داعش "هو أكثر الأشياء مبالغة في الحديث والتعظيم التي قرأتها في حياتي كلها".^[76] من المثير للاهتمام أيضًا أن اليمن لا يظهر كموقع نشط في النشرة الإخبارية لحملة داعش الأخيرة التي توضح بالتفصيل الهجمات والتقدم المحرز في حملاته المسلحة بجميع أنحاء العالم.^[77]

رغم ذلك، فإن القيود التي فرضتها الأمم المتحدة على تحركات الموظفين ووجودهم بناءً على تقييمات الأمم المتحدة للتهديد الذي يشكله تنظيم القاعدة وداعش قد تركت مناطق واسعة في المحافظات الجنوبية دون وجود إنساني أو خدمات إنسانية لسنوات. كما أن نهجًا آمنًا ملتزمًا بمبدأ البقاء وتقديم الخدمات كان ليجد أو ليستكشف خيارات أخرى بدلاً من التغيب عن العمل واشتراط المرافقين المسلحين في جميع التنقلات. على سبيل المثال، لاحظ الخبراء آثار علاقات الحوثيين والقبائل مع تنظيمي القاعدة وداعش^[78] وكذلك الدور الذي تلعبه القبائل في الحد من النشاط المتطرف بشكل عام.^[79] يمكن اعتبار المشاركة مع السلطات القبلية وسيلة رئيسية يمكن استكشافها للتخفيف من المخاطر المتعلقة بالجماعات المسلحة المتطرفة في المناطق التي توجد فيها التهديدات.

بالإضافة إلى ضعف التحليل، ذكر بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم حالات رأوا فيها أن المعلومات المتاحة قد تم التلاعب بها لخدمة تحيز المصدر. على سبيل المثال تم إعادة كتابة التحليلات الأمنية القادمة من الجنوب من قبل النظراء في صنعاء لزيادة الشعور بانعدام الأمن في عدن.^[80] وأشار الموظفون في عدن أيضًا إلى أن عدم رغبة موظفي إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في الانضمام إلى البعثات الميدانية أو إجراء تقييمات ميدانية أدت إلى نشوء مزاعم بانعدام الأمن أدت إلى تأخير البعثات لشهور، وهي مزاعم ثبت لاحقًا أنها غير دقيقة إلى حد كبير. شوهد هذا في بداية الاستجابة عام 2015، حيث خلص الباحثون إلى أن النهج الذاتية للتحليل الأمني وتقييم المخاطر لعبت دورًا في تأخير عودة البعثات إلى اليمن.^[81]

وكان هذا هو الحال أيضًا بالنسبة لبعثة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات إلى المكلا في أبريل/نيسان 2019، التي استغرق إعدادها شهرًا، وكذلك بالنسبة للبعثات الأولية إلى الضالع التي طلبتها الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة عندما اندلع الصراع في المحافظة عام 2019. نتيجة لذلك، تُرك المدنيون في قعطبة وأماكن أخرى في الضالع دون استجابة إنسانية لعدة أشهر.^[82] كما رفض الموظفون الدوليون بشكل متكرر وروتيني التحليل الذي يجريه موظفو الأمن المحليين عندما كان يشير إلى وجود مخاطر أقل، على الرغم من فهم موظفي الأمن المحليين للسياق فهماً أفضل.^[83] يتعارض هذا الانحراف والتلاعب المتعمد في تحليل الموقف والتهديدات بشكل مباشر مع الأحكام الواردة في عملية إدارة المخاطر الأمنية للأمم المتحدة، والتي تنص على وجه التحديد على أنه لا ينبغي تقييم التهديدات لتناسب ملف محدد أو نتيجة مطلوبة.^[84]

(76) محادثة مع المحلل الاقتصادي اليمني رقم 1، 14 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(77) «استجابوا للنداء»، تنظيم الدولة الإسلامية، نشرة تحديث الحملة، ديسمبر/كانون الأول 2020.

(78) للحصول على شرح أكثر تفصيلاً عن علاقات الحوثيين مع تنظيم القاعدة في جزيرة العرب وداعش والقبائل، فضلاً عن ديناميكيات العلاقات القبلية وتنظيم القاعدة في جزيرة العرب وداعش، انظر، ماجد المذحجي، «البيضاء: محافظة استراتيجية أهم من أن تُنسى»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 4 يونيو/حزيران 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/10135>

(79) ندوى الدوسري، «عدو وليس صديق، القبائل اليمنية وتنظيم القاعدة في جزيرة العرب»، مشروع ديمقراطية الشرق الأوسط، فبراير/شباط 2018، ص. 6

(80) مقابلات مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة في 30 نوفمبر 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4 في 9 ديسمبر/كانون الأول 2020. كان لدى كلا مقدمي المعلومات الرئيسيين المذكورين إمكانية الوصول إلى المعلومات التي تُرسل إلى صنعاء من عدن والتصور الناتج على مستوى صنعاء.

(81) أشلي جاكسون وستيفن زيكر، «الحضور والقرب، البقاء وتقديم الخدمات بعد خمس سنوات»، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والمجلس النرويجي للاجئين، ومدرسة جيندال للشؤون الدولية، نيويورك، يونيو/حزيران 2017، ص. 13، <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Presence%20and%20Proximity.pdf>

(82) مقابلات مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة في اليمن عام 2019، وأكدت خلال مقابلات مقدمي المعلومات الرئيسيين مع أحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(83) المصدر نفسه.

(84) «نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة، دليل إدارة المخاطر الأمنية»، ص. 26، 32.

إن الافتقار إلى القدرة والاستعداد داخل جهاز الأمن الإنساني لإجراء التحليل اللازم ليس مشكلة جديدة - فقد لوحظ ذلك منذ بداية الاستجابة. أفادت مراجعة النظراء للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أوائل عام 2016 أنه "تم إجراء تحليل تفصيلي غير كاف للتمييز بين الوضع الأمني في أجزاء مختلفة من البلاد" وأن "القرارات الأمنية تم إرجاؤها بانتظام إلى نيويورك بالمقارنة مع عدم اتخاذ القرار على المستوى الميداني بناءً على تحليل من الميدان".^[85] رغم التوصيات بتحسين الأمر، إلا أنه لم يلاحظ أي تغيير يُذكر. على سبيل المثال، وصف تقرير مقدم إلى القيادة الإنسانية العليا في اليمن عام 2018 الافتقار إلى تحليل الآثار الأمنية والتشغيلية بأنه "يعيق" الاستجابة، مما يؤدي إلى ثقافة عزلة وتحصن لتجنب المخاطر، ونشوء موقف "لا يمكن أن نفع ذلك".^[86] تم التأكيد على هذا الشعور من قبل غالبية الذين تمت مقابلتهم من أجل هذا البحث،^[87] حيث أشاروا إلى أنها مشكلة رئيسية وعائق أمام استجابة اليمن.

85) بانوس مومتريس، وكيت هالف، وزلتان ميليشيتش، وروبرتو مينوني، «مراجعة النظراء العملية، الاستجابة للأزمة اليمنية» اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، 26 يناير/كانون الثاني 2016، ص. 10.
86) تقرير سري إلى القيادة الإنسانية العليا في اليمن عام 2018، أطلعت عليه الكاتبة (وثيقة تمت مشاركتها مع الكاتبة خلال مسار البحث في 2020).
87) وجد من 24 من مقدمي المعلومات الرئيسيين الذين شاركوا في الاستجابة الإنسانية أن هذا البيان دقيق.

كيف يمنع الأمن اللامركزية

كما ذُكر سابقًا، يعد القرب من المستفيدين أمرًا بالغ الأهمية لتمكين إيصال أفضل وأسرع للمساعدات، ورصد أفضل، وفهم أفضل للبيئة التشغيلية والأمنية. ومع ذلك، لا تزال الاستجابة في اليمن شديدة المركزية، حيث يتمركز غالبية العاملين في المجال الإنساني في صنعاء رغم موقعها تحت سيطرة جماعة الحوثيين المسلحة وفي عدن بدرجة أقل. تستضيف صنعاء المكاتب القطرية وأعلى الأدوار الإدارية. في البداية، كان الهدف أن تكون المكاتب في عدن والمراكز الميدانية في عدد من المدن الصغيرة في جميع أنحاء البلاد للقيام بأدوار مستقلة، مما يضمن تحقيق آلية لامركزية لصنع القرار وتقديم الاستجابة، لكن هذه الاستراتيجية ظلت دون تنفيذ إلى حد كبير، وفشلت محاولات إنشاء المراكز إلى حد كبير.^[88] يُتطرق إلى تأثير الفشل في تحقيق اللامركزية لاحقًا في هذه السلسلة من التقارير، لكن الدور الذي لعبه نظام الأمن التابع للأمم المتحدة في اليمن في فشلها حتى الآن يستحق المناقشة لأنه وبعد مرور أكثر من ست سنوات على الاستجابة كانت هناك محاولات جديدة لتعزيز المكاتب الثانوية، ولكي تنجح هذه المراكز وتكون فعالة، سيكون من المهم بشكل خاص وجود نهج أمني تمكيني.

ترجع جذور المشاكل إلى النصف الأخير من عام 2015، أي في بداية الاستجابة للطوارئ عندما اتخذت قرارات قوضت فرضية تكييف إدارة الأمن للاستجابة بدلًا من تكييف الاستجابة لتناسب مع إدارة الأمن. تألفت الكوادر الأولية التي عادت في مايو/أيار 2015 من أغلبية ساحقة من أفراد الأمن التابعين للأمم المتحدة والقيادة العليا. صحيح أن الأدوار القيادية والأمنية كانت ولا تزال مهمة، إلا أن هذا الاختيار خلق فجوة فورية في أدوار الاستجابة العملياتية الاستراتيجية حيث عانى موظفون في القيادة التشغيلية والوظائف الفنية للوصول إلى البلد. على سبيل المثال، كان الحد الأقصى الأول لعدد موظفي الأمم المتحدة الدوليين الموجودين في اليمن هو 17 شخصًا، وبعد زيادتهم ببطء إلى 107 بحلول أكتوبر/تشرين الأول 2015، فإن 37 مكانًا من الأماكن المخصصة لهم (أي ثلث العدد) حُصصت لأفراد الأمن،^[89] مما أثر في القدرة على توسيع نطاق العمليات في سياق الاحتياجات العالية. لا يزال نظام الأعداد المتوفرة ساريًا بسبب المساحة المحدودة في أماكن الإقامة التي تم التحقق منها، مما يعني أن موظفي الأمن والعمليات ما زالوا يتنافسون على هذه المساحات بعد مرور سبع سنوات على الاستجابة.

يمكن أيضًا التشكيك في خيارات التوظيف مع تكثيف الاستجابة للطوارئ، حيث أصرت إحدى الوكالات مثلًا على بقاء موظفي التنمية وموظفي إصلاح قطاع الأمن - الذين كانوا أساسيين في أولويات التنمية قبل الحرب، ولكن في مناصب لا تعتبر هامة عمومًا في المراحل الأولى من الاستجابة لحالات الطوارئ - يجب أن يظلوا موظفين أساسيين ويشغلون مساحات كان من الممكن تخصيصها لموظفي التدخلات الإنسانية.^[90] بما أنه لم يعد سوى عدد قليل فقط من الموظفين الدوليين التابعين للمنظمات الدولية غير الحكومية بحلول نهاية عام 2015،^[91] فقد ظلت القدرة التشغيلية في جوانب الاستجابة في هذا الوقت. بالإضافة إلى ذلك، ظلت إدارة الأمن حتى عام 2016 ضمن مسؤوليات المنسق المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. أدى الإبقاء على تولي منصب المسؤول المعين من قبل مسؤول كبير كان يقود استجابة إنمائية خلال المراحل الأولية للاستجابة للطوارئ إلى انفصال بين الأولويات الإنسانية والمتطلبات الأمنية.

(88) مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 1، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 5، 8 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(89) مومتريس وآخرون، «مراجعة النظراء العملياتية»، ص. 1.

(90) مقابلة مع موظف الأمم المتحدة رقم 5، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(91) ساهم الخلاف بين إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن وقطاع المنظمات غير الحكومية الدولية حول قدرات الإجراء في هذا التأخير. سعت بعض المنظمات غير الحكومية إلى الحصول على دعم الأمم المتحدة للمنظمات غير الحكومية الدولية في حالة عمليات الإجراء المستقبلية، لكن إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن لم تكن متقبلة لإدراج المنظمات غير الحكومية الدولية في تخطيطها للإجراء. في حين تقوم الأمم المتحدة بإجراء موظفي المنظمات غير الحكومية الدولية، إلا أن التوتر لا يزال قائمًا بشأن الشروط والتوقيت. لمزيد من المعلومات، انظر: جاكسون وزيك، «الوجود والقرب»، ص. 43، ومومتريس وآخرون، «مراجعة النظراء العملياتية»، ص. 2، وأندرو كينغهام، «البقاء وتقديم الخدمات: الأزمة الإنسانية في اليمن 2015».

منظمة أطباء بلا حدود، أبريل/نيسان 2016، ص. 17، <https://arhp.msf.es/sites/default/files/Case-Study-01.pdf>.

تمت برامج التنمية بطبيعتها في سياقات أكثر استقرارًا مع محددات مستقرة، وبالتالي نادرًا ما يمتلك موظفو التنمية المهارات اللازمة لإدارة حالات الطوارئ وتحقيق التوازن المناسب بين أولويات البرامج الإنسانية والمخاطر الأمنية. وقد أدى ذلك إلى فرض الإطار الأمني وعملية صنع القرار على العاملين في المجال الإنساني من قبل أشخاص اعتادوا العمل في بيئة مختلفة تمامًا.^[92]

طوال مرحلة التأسيس، لم يكن الموظفون الدوليون موجودين سوى في صنعاء، مع بقاء بعض الموظفين المحليين في مكاتب الحديدة وعدن.^[93] بعد ستة أشهر من الاستجابة للطوارئ وجدت مراجعة أن الأمم المتحدة بحاجة ماسة إلى تفعيل ستة محاور محددة مسبقًا (رُفِعَ العدد لاحقًا إلى ثمانية)^[94] لتقريب الاستجابة والجهات الفاعلة الإنسانية من الأشخاص الذين يحتاجون للحماية والمساعدات. قدمت المراجعة تعليماتها إلى المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية والمسؤول المعين للأمن لدى إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن لضمان اتباع نهج أمني استباقي وتمكيني من شأنه تمكين استجابة إنسانية لا مركزية وفعالة.^[95] رغم هذه التوصية، لوحظ بعد بعامين أن إدارة شؤون السلامة والأمن في الأمم المتحدة ظلت غير مستجيبة للضغط من قبل وكالات الأمم المتحدة لإعادة تأسيس وجود ميداني في مواقع مختلفة.^[96] واستغرق الأمر أربع سنوات أخرى قبل آخر جهد لإشراك المراكز في الاستجابة، وهو ما جعلها أكثر فاعلية قليلًا مع وجود أعداد صغيرة من الموظفين في أغلب المراكز.

فاقمت وسهلت التدابير الأمنية التي فُرضت في إطار الاستجابة من التردد في السماح للموظفين بالعمل في الميدان وهو تردد طال أمده، وشملت ما يلي:

- **الحد الأعلى لعدد الموظفين في المواقع الميدانية:** نحن الآن في السنة السابعة من الاستجابة،^[97] ولا يزال هناك حد أعلى لعدد الموظفين رغم الطلبات المتكررة إلى المسؤول المعين وإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن والقيادة العليا، لزيادة هذه الحدود أو إلغائها، خاصة بالنسبة للمواقع الميدانية. تؤثر الحدود العليا أو القصوى لعدد الموظفين في قدرة الموظفين التشغيليين والفنيين على ضمان تقديم مساعدات عالية الجودة ومراقبة العمليات طوال فترة الاستجابة، وغالبًا ما تستثني وجود الموظفين في المواقع الرئيسية. في عدن، مثلًا، يجب على موظفي الأمم المتحدة البقاء في مقر الأمم المتحدة، والذي يُسمح له باستضافة عدد معين من الموظفين عبر جميع الوكالات. وهذا يعني أن أي موظفين إضافيين يصلون من أجل التوسع أو المهام الخاصة لم يتمكنوا في كثير من الأحيان من السفر إلى عدن، ما أثر على الأنشطة والبرامج بسبب عدم وجود مكان لهم هناك. ورغم أن المراكز أصبحت أكثر فاعلية مؤخرًا، إلا أن القيود الأمنية أبقّت على عدد موظفيها أقل بكثير من عدد موظفي المكاتب القطرية. على سبيل المثال، يوجد في صنعاء ما يقرب من 100 موظف دولي تابع للأمم المتحدة، ومعظم الوكالات في مأرب لديها موظف دولي واحد فقط؛^[98] والحاجة إلى الاستجابة هي في المواقع الميدانية وليس في المكتب القطري. هذه الأرقام تدعو للتساؤل.

- **المتطلبات الأمنية لمباني الأمم المتحدة:** يتأثر الحد الأقصى لعدد الموظفين ووجود العاملين في المجال الإنساني بشكل مباشر بالمتطلبات الأمنية التي وضعها مسؤولو الأمن في الأمم المتحدة. تتطلب المبادئ التوجيهية بشأن إدارة الأمن واستراتيجيات التخفيف من المخاطر التي وضعتها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن أن تتوافق مباني الأمم المتحدة والمواقع التي يقيم فيها الموظفون مع بروتوكولات الأمن الصارمة، بما في ذلك تركيب نوافذ مقاومة للانفجار، وجدار محيط آمن، وغرف آمنة، ووصول إلكتروني، ووصول دائم للكهرباء والمياه. وغني عن القول إن العثور على مثل هذا المبنى في اليمن أمر صعب، خاصة في المواقع الميدانية، وغالبًا ما يتطلب تحديث

[92] مقابلة مع موظف الأمم المتحدة رقم 5، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[93] المصدر نفسه.

[94] مواقع المراكز الثمانية هي: صنعاء، والحديدة، إب، وحجة، والمكلا، والمخا، ومأرب، والتربة.

[95] مومتريس وآخرون، «مراجعة النظراء العملية، الاستجابة لأزمة اليمن»، ص. 2.

[96] جاكسون وزيك، «الوجود والقرب»، ص. 42.

[97] تعتمد الأعداد القصوى للموظفين هذه على الظروف الأمنية السائدة. على سبيل المثال، تم إجلاء الموظفين وحُفِضَ العدد الأقصى للموظفين خلال معارك 2019 في عدن بين القوات التابعة للمجلس الانتقالي الجنوبي والقوات الحكومية اليمنية. وبالتالي، فإن توفر الإقامة ليس ثابتًا طوال الوقت. في مايو/أيار 2019، كان العدد الأقصى للموظفين في عدن ما يقارب 50 موظفًا وفي صنعاء 96 موظفًا.

[98] في يوليو/تموز 2021، كان لدى كل من برنامج الغذاء العالمي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين موظف دولي واحد موجود في مأرب، وكان لدى عيادة الأمم المتحدة موظفان، في حين كان لدى المنظمة الدولية للهجرة أكثر من الجميع بفرق برنامج دولي كامل يتألف من 13 موظفًا.

المباني استيراد المواد اللازمة وهو أمر مكلف ويستغرق وقتًا طويلًا. بعد تجديد المباني، تستغرق عملية الحصول على الموافقة الأمنية مزيدًا من الوقت. على سبيل المثال، كان من المقرر إنشاء مركز حجة بداية عام 2019، وحتى بداية عام 2021، لم يتم التصريح سوى بموقع مؤقت للإقامة لمدة تصل إلى أسبوع لعدد 10 موظفين كحد أقصى من بينهم السائقون.^[99] حتى عام 2021، منعت قيود جائحة كورونا العاملين في المجال الإنساني من استخدام المركز، لذلك استمروا في الإقامة في مساكن مؤقتة عند زيارة حجة.^[100] تم الانتهاء من بناء المركز في المخا، الذي كان مقرًا الانتهاء منه عام 2019 متأخرًا بعام كامل. بداية عام 2021، لم يكن هناك سوى موظف محلي واحد من مكتب الأمم المتحدة يعمل خارج المركز بسبب القيود الأمنية المستمرة المفروضة على موظفي الأمم المتحدة الدوليين، رغم وجود العديد من موظفي المنظمات غير الحكومية الدولية غير اليمينيين في نفس المنطقة لسنوات عديدة قبل ذلك.^[101] غُدل موقع المكلا ليتوافق مع المعايير بحلول أبريل/ نيسان 2019، وبعد ستة أشهر كان يتوجب أن توافق إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن على المبنى بشكل رسمي ليستخدم كمركز.

أثرت هذه الإجراءات الأمنية، من بين أمور أخرى، بشكل مباشر على قدرة عمال الإغاثة الإنسانية في الوجود في الميدان والأماكن ذات الاحتياجات الأعلى. ما تزال العمليات والترتيبات التي أعاقت تشغيل المراكز تمنع الجهود المبذولة لتعيين الموظفين في الأماكن ذات الاحتياجات التشغيلية الأعلى، مما يجعل الموظفين مركزيين بشكل كبير في صنعاء وبدرجة أقل في عدن. بمجرد إعادة التوازن، ستكون هناك فرصة لتقديم الخدمات بشكل أسرع وأكثر فعالية وملاءمة، ولتحقيق رصد أفضل، وفهم أكبر للاحتياجات وبيئة العمليات.

[99] «نظرة عامة على المراكز»، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مايو/أيار 2019 (وثيقة داخلية تمت مشاركتها مع الكاتبة أثناء البحث عام 2020 بواسطة أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين).

[100] محادثة عبر الواتساب مع زميل سابق في إحدى وكالات الأمم المتحدة، 5 يوليو/تموز 2021.

[101] مقابلة مع أحد موظفي المنظمات الدولية غير الحكومية رقم 5، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

حول المعاملات الورقية والحماية: كيف يعوق جهاز الأمن الاستجابة

تعطل الطريقة التي يتم بها إنشاء جهاز الأمن الإنساني في اليمن، الذي يتصف بالاعتماد المفرط على تدابير الحماية والردع، في تحقيق استجابة مرنة. لا يقتصر الأمر على كون الأجهزة الأمنية "محصنة" داخل مجتمعات شبيهة بالقلع وتتحرك في عربات مصفحة برفقة مرافقين مسلحين في الغالب إلى الحد الذي لا يمكنها فيه دعم الوجود الميداني بشكل كافٍ، بل إنها أيضًا تتصف بالبيروقراطية الشديدة. سيتم أدناه التطرق إلى ثلاث من القضايا الرئيسية التي أثارها مقدمو المعلومات الرئيسيين: درجة البيروقراطية المطلوبة للقيام بالمهام الميدانية البسيطة، ومتطلبات استخدام المرافقين المسلحين، وانحراف نظام تفادي التضارب الذي منح الأطراف المتنازعة سلطة منع التحركات الإنسانية.

العوائق البيروقراطية أمام التوظيف وتنفيذ المهام الميدانية

أدت الطريقة التي صُنفت بها المخاطر في اليمن إلى تدابير حماية وردع شديدة، ومن هذه النتيجة نشأت نتيجة أخرى، وهي الإجراءات البيروقراطية المرهقة التي تعرقل الاستجابة السريعة والمرنة. على سبيل المثال، يتعين على جميع الموظفين المحليين والدوليين المنتشرين في اليمن إكمال الدورة التدريبية للنهج الآمنة في البيئات الميدانية قبل القيام بأي مهام ميدانية.^[102] يمكن أن يؤدي هذا المطلب إلى تأخير شديد في بدء العمل للموظفين الميدانيين المُتعاقد معهم، ممن لم يتلقوا التدريب من قبل، حيث تُحجز هذه الدورات التدريبية الدورية غالبًا قبل أشهر من موعدها.^[103] على الرغم من أنه لم تُطبق سوى على الموظفين الدوليين في البداية، إلا أنها أصبحت إلزامية لجميع موظفي الأمم المتحدة المحليين أيضًا عام 2019. أدى ذلك إلى تقييد القدرة على نشر ونقل مئات من موظفي الأمم المتحدة المحليين غير المدربين، رغم أنهم شغلوا مناصب رئيسية في تنفيذ البرنامج ورصده. وفقًا لرسالة بريدية داخلية لعام 2019، فإن تدريب جميع الموظفين اللازمين في وكالة واحدة تابعة للأمم المتحدة في اليمن على آلية النهج الآمنة في البيئات الميدانية وفقًا للسياسة في ذلك الوقت كان سيستغرق حوالي عامين.^[104] رُفضت الطلبات المقدمة إلى إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن لإجراء التدريب في صنعاء مرارًا وتكرارًا بحجة أن سلطات الحوثيين لن تسمح بذلك. قررت إحدى وكالات الأمم المتحدة عام 2019 تجاوز إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، وتحمل المخاطر وتنظيم تدريب لموظفيها المحليين في البيئات الميدانية بصنعاء، وتجنب الوقت والعبء المالي لإرسال جميع الموظفين إلى العاصمة الأردنية، عمّان.^[105]

أعاقت عملية الحصول على التصاريح الأمنية المطلوبة للمهام الميدانية إيصال المساعدات في اليمن. صحيح أن البيروقراطية للمهام والبعثات الميدانية في المناطق شديدة الخطورة والمناطق ذات خطورة شديدة جدًا هي نفسها في جميع أنحاء العالم، إلا إن مزيج بروتوكولات الأمن التابعة للأمم المتحدة وعدم الجاهزية المؤسسية لتسهيل التحركات والإجراءات التي تفرضها السلطات على الأرض يجعل التحركات والوقت الميداني في اليمن مرهقًا للغاية ومستهلكًا للوقت. شرط أساسي للقيام بأي مهمة في اليمن هو وجود تصريح من السلطات اليمنية، سواء كانت جماعة الحوثيين المسلحة في الشمال أو الحكومة

[102] لمزيد من المعلومات حول تدريب نهج الأمن والسلامة في البيئات الميدانية، راجع: <https://www.unssc.org/ssafe-course-surge-deployment/>
[103] على سبيل المثال، تمت الإشارة إلى أنه من المقرر عقد أربع جلسات فقط عام 2021.

[104] إشعار البريد الإلكتروني المشترك بين الوكالات، الأمم المتحدة، سبتمبر/أيلول 2019 (تمت مشاركته مع الكاتبة بواسطة أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين أثناء عملية البحث عام 2020).

[105] مقابلة مع موظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020؛ تجربة الكاتبة في اليمن عام 2019.

المعترف بها دوليًا في الجنوب، وكذلك التصاريح من داخل منظومة الأمم المتحدة. يجب الحصول على جميع التصاريح في نفس الوقت لكي تتم الأنشطة في نفس التواريخ لأنه عادة ما يتم تحديد الأطر الزمنية للتحركات. ضمان تصافر كل التصاريح في نفس الوقت أمرًا صعبًا حيث تتطلب إجراءات التشغيل الموحدة للسفر^[106] التي وضعتها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن قدرًا كبيرًا من الأعمال الورقية ومهلة للتحضير لها.

بالنسبة للبعثات في المناطق شديدة الخطورة (أي غالبية المناطق في اليمن)، يجب تعبئة طلب تصريح أممي للمهمة أو البعثة (MSCR) لأي سفر بين المراكز والمدن وخارج حدود المدن. تطلب هذه الاستثمارة المكونة من ثمان صفحات تقريبًا قائمة طويلة من المعلومات، بما في ذلك أسماء الموظفين ولوحات أرقام السيارات والتخطيط الدقيق للمسار وإحداثيات GPS للمواقع التي ستتم زيارتها، إضافة إلى وصف لأهداف المهمة. ثم يتطلب الأمر موافقة من موظفي الأمن التابعين لوكالة الأمم المتحدة التي تطلب المهمة، ويليهم رئيس المكتب القطري للوكالة. بعد ذلك، يجب تقديم الطلب إلى إدارة شؤون السلامة والأمن في الأمم المتحدة قبل يومين على الأقل من السفر وأن يتم الموافقة عليه من قبل المسؤول المعين أو مسؤول أممي كبير في الأمم المتحدة. لرحلات الذهاب والعودة، يجب الحصول على إذن منفصل للذهاب وآخر للعودة. إذا كانت عدة وكالات ستشارك في نفس الرحلة، فيجب إكمال هذه العملية بشكل منفصل من قبل كل وكالة، وهذا يعني في كثير من الأحيان أن وكالة واحدة من وكالات الأمم المتحدة يمكن أن تؤخر إنهاء العملية للوكالات الأخرى. كما يجب تقديم طلب السفر عبر الإنترنت إلى إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن لكل مشارك في البعثة والحصول عليها قبل الموافقة النهائية على التحركات. يجب أيضًا الحصول على موافقة من التحالف العسكري الذي تقوده السعودية (سيتم تناول عدم التضارب أدناه). ونتيجة لذلك، فإن المهلة الزمنية للبعثات والتنقلات البسيطة بين المحاور أو لأغراض الرصد تتراوح من ثلاثة إلى خمسة أيام تقريبًا. في حالة حدوث أي تغييرات "كبيرة"، مثل تغيير في المشاركين أو المركبات، تبدأ العملية مرة أخرى بإعادة تقديم كاملة لجميع الوثائق المطلوبة، وبالتالي تأخير المهمة لمدة ثلاثة إلى خمسة أيام.

بالنسبة للبعثات التي تُعد ذات خطورة شديدة جدًا، فإن العملية تكون أكثر تعقيدًا. بالإضافة إلى المعلومات المذكورة أعلاه، يتطلب الأمر تعبئة استثمارة MSCR-VH والتي تتطلب تحليلًا إضافيًا للبيئة الأمنية، وتوفيرًا لتدابير تخفيف المخاطر، ومبررًا لتصنيف النشاط المطلوب في الفئة PC1. ويجب على مسؤول الأمن، عادة من المركز الذي يغطي المنطقة التي سيتم زيارتها، إكمال تقييم خاص للمخاطر الأمنية يوصي بتدابير التخفيف، والتي تتم الموافقة عليها بعد ذلك من قبل كبير مستشاري الأمن في صنعاء. من المطلوب أيضًا تقديم مستند إضافي يصف مفهوم العمليات المطلوبة. بعد موافقة الوكالة، يجب تقديم هذه الأوراق إلى إدارة شؤون السلامة والأمن في الأمم المتحدة قبل مدة لا تقل عن خمسة أيام عمل. وإضافة إلى الموافقات الداخلية، يجب أن يوافق المدراء التنفيذيون للوكالات المشاركة على مستوى المقر الرئيسي على قبول مخاطر هذه البعثات أو المهام، وبعد ذلك، يجب أن يوقع وكيل الأمين العام لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في نيويورك عليها. نتيجة لذلك، فإن المهلة الزمنية للبعثة في منطقة مصنفة على أنها ذات خطورة شديدة جدًا هي 10 أيام على الأقل. تعيق هذه القيود بشكل كبير سرعة الاستجابة ومرونتها، وهناك العديد من اللحظات والطرق التي يمكن من خلالها إخراج العملية عن مسارها.

هذه الممارسات والإجراءات هي نفسها عالميًا، لكن الاستجابات الأخرى قد طورت طرقًا أكثر كفاءة ومرونة تتبعها في هذه العملية. على سبيل المقارنة، استغرقت المهمات الإنسانية التي تجري في الموصل بالعراق خلال معركة الموصل 2016-2017 من 48 إلى 72 ساعة للتخطيط والتنفيذ رغم وجود نفس العبء بالنسبة للوثائق المطلوبة. خلال استجابة الموصل، شكّل فريق متخصص لتسهيل وضمان إيصال المساعدات. يتألف هذا الفريق من ثمانية موظفين دوليين في مجال الوصول والتنسيق العسكري المدني وموظفين محليين يقدمون تقارير مباشرة إلى منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية. تم تضمين موظفي إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في هذا الفريق. كُلف كل موظف بإعداد عدد معين من استمارات MSCR-VH في الأسبوع، ومن ثم فُحصت وُعولجت هذه الاستثمارات من قبل موظفي إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن المتضمنين في الوحدة نفسها. كل يوم، تُمرر طلبات MSCR-VH عبر سلسلة من

[106] «إجراءات التشغيل القياسية لطلبات التصريح الأمني اليدي للبعثات في اليمن» إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، (وثيقة داخلية)، 30 يونيو/حزيران 2019.

المستوى التشغيلي، إلى المستوى القطري، ثم إلى المقر الرئيسي ووكيل الأمين العام لإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في نيويورك، وتُعاد بعد 24 إلى 72 ساعة. نتج عن هذه الآلية ما بين 220 و240 مهمة من أربيل إلى الموصل في غضون تسعة أشهر.^[107]

قال موظف إغاثة إنسانية مشارك في استجابة الموصل إن العوامل الرئيسية التي جعلت النظام ينجح هي الإرادة السياسية وإرساء الثقافة التشغيلية الصحيحة. خلال معركة الموصل، كان المسؤول المعين ووكيل الأمين العام لإدارة الأمن والسلامة والأمن داعمين للعملية. كما كان هناك اهتمام كبير من الولايات المتحدة، العضو الدائم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بضمان إيصال المساعدات الإنسانية. في المناسبات القليلة التي تراجعت فيها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن عن المهام وتسببت بتأخر المساعدات، كانت الخارجية الأمريكية تثير الأسئلة على الفور، مما يمنح دعمًا قويًا لاستمرار العملية وضمان كفاءتها. مع مرور الوقت، أصبحت ثقافة إدارة المهام وتجهيز الأعمال الورقية أمرًا طبيعيًا. كما أن تضمين مسؤولي الأمن داخل الوحدة أدى إلى وجود منتظم ومتسق لمسؤولي الأمن في المهام نفسها، مما زاد بشكل كبير من فهمهم للبيئة وسمح لهم بتحليل المخاطر بدقة أكبر، وأدى هذا بدوره إلى تنفيذ أفضل وأكثر مرونة لتدابير التخفيف التي استمرت في دعم التحركات والوجود الإنساني.^[108]

كثيرًا ما تساءل موظفو الإغاثة في اليمن عن إمكانية توظيف أساليب مماثلة لتسريع النظام.^[109] باختصار، لا يبدو أن الثقافة العملية والإرادة السياسية موجودتان في اليمن. رغم محاولات إنشاء مثل هذا التدفق في اليمن من الذين عملوا على كلا الاستجابتين، إلا أن مقاومة إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن والمسؤول المعين تسببت في خنق تأسيس ثقافة استكشافية تطبع الوجود الميداني والزيارات وتبسط العملية البيروقراطية. في اليمن، يمكن القول إن الاستثمار السياسي الأكبر في الاستجابة هو من قبل وكالات الأمم المتحدة نفسها، التي لها مصلحة في الرواية كما نُوقش في "خرافة البيانات في اليمن". سيقوض المزيد من الوجود الميداني الرواية الثابتة، وبالتالي لا يوجد اهتمام كبير بتسهيل المزيد من الوجود الميداني. أدى استمرار إحجام مسؤولي الأمن عن الانضمام إلى البعثات والمهام الميدانية وترك مناطق الراحة الخاصة بهم، وتركيزهم على نهج الأمن المحصّن بسبب سوء فهمهم المخاطر والبيئة، إلى إعاقة بدء تطبيق نظام أكثر كفاءة. توجد بدائل فعّالة كتلك التي رأيناها في الموصل، لكنها تتطلب إرادة داخلية واهتمامًا شديدًا من المانحين.

(107) مقابلة إضافية مع عامل إغاثة إنسانية عمل في استجابة الموصل من 2016-2017، وكان حاضراً في العملية الإنسانية في اليمن من 2018-2019، في 6 يوليو/تموز 2021.

(108) المصدر نفسه.

(109) مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2021، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020.

استخدام المرافقين المسلحين: عندما يصبح الاستثناء هو القاعدة في الحماية



عربات مصفحة إماراتية ترافق بعثة أممية في محافظة الحديدة عام 2019. الصورة لمركز صنعاء.

كان أكثر ما يبعث على الإحباط -التي أثارها موظفو الإغاثة خلال هذا البحث- استخدام المرافقين المسلحين، وهي قضية تنطبق بشكل رئيسي في المحافظات الجنوبية، وجرت في مناسبات عدة أيضًا بالشمال. هناك إرشادات دولية متاحة حول استخدام الحراسة المسلحة، طورها منتدى تنسيقي عُقد على أعلى مستوى في مجال المساعدات الإنسانية، وهو اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. الإرشادات غير ملزمة، لكنها واضحة وحظيت بتأييد واسع النطاق. وفقًا للجنة فإن استخدام الحراسة المسلحة -على الرغم من عدم حظرها- "يجب استخدامها فقط كملأذ أخير وفي الحالات الاستثنائية" بعد النظر في جميع البدائل وعدم إمكانية الوصول إلى أي وسيلة أخرى للوصول إلى السكان لتقديم المساعدات.^[110]

أصبح استخدام الحراسة المسلحة في اليمن، لا سيما في الجنوب، هو القاعدة، حتى بالنسبة لبعض التحركات المحلية، وهو ما يخالف فورًا شرط استخدامها "في الحالات الاستثنائية". تتطلب إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن وجود حراسة مسلحة في أي مهام خارج عدن، وحتى عام 2019 كان مطلوبًا وجود حراسة مسلحة للتحرك داخل عدن أيضًا. هذا يمثل إشكالية لأسباب مختلفة، بما في ذلك أن الجماعات الأخرى أو عامة السكان قد يرون أن العاملين في المجال الإنساني مرتبطون بالجهات المسلحة التي ترافقهم، مما يقوّض حيادهم. على سبيل المثال، قد يؤدي استخدام مرافقين مسلحين من قوات الأمن في عدن التابعة للمجلس الانتقالي الجنوبي إلى دفع الجماعات الأخرى المتحالفة سياسيًا، التي دخل المجلس الانتقالي الجنوبي في صراع معها، إلى اعتبار العاملين في المجال الإنساني داعمين للانفصاليين الجنوبيين.

يؤدي هذا إلى خطر ثانٍ وهو أنه وبسبب هذا التصور، قد يشكل السفر مع مرافقين مسلحين خطرًا أمنيًا أكبر من السفر دونهم. إذا واجهت أي مجموعة أو فرد على طول الطريق مشاكل مع طبيعة الحراسة المسلحة أو أفرادها فقد يصبح المرافق هدفًا لهم. المرافقون هم عبارة عن قوات مسلحة يتم تعيينها من قبل الجيش وتشارك في النزاع، وبالتالي فهي تُعد أهدافًا مشروعة بموجب البروتوكولات الدولية الخاصة بالنزاع المسلح. هذا ليس فريدًا في السياق اليمني، لكن تطبيع استخدام هذا الأمر في جنوب اليمن يميّز الوضع. في هذا السيناريو، يخاطر العاملون في المجال الإنساني بأن يصبحوا أضرارًا جانبية، فبموجب البروتوكولات الأمنية

[110] «المبادئ التوجيهية غير الملزمة الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن استخدام المرافقين المسلحين للمواكب الإنسانية»، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، نيويورك، 27 فبراير/شباط 2013، ص. 4-1. <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20-%20Final.pdf>

في اليمن، لا تحمل المركبات المدرعة للأمم المتحدة علامات عليها، مما يجعل تحديدها على أنها مركبات تابعة لجهات إنسانية مشكلة بطبيعتها. برزت هذه المشكلة عام 2019 في ظل ذروة التوتر بين المجلس الانتقالي الجنوبي وقوات الحكومة اليمنية. في ديسمبر/كانون الأول 2019، تم التخطيط لبعثات من عدن إلى المكلا في محافظة حضرموت وإلى زنجبار في أبين لنقل الموظفين وإجراء التقييمات. في نهاية الأمر، أُلغيت المهمات لأن انتماءات المرافقين المسلحين كان سيعقد عبورها خط المواجهة. ورغم ذلك، استمر شرط استخدام الحراسة المسلحة، الأمر الذي أدى فعليًا إلى وقف أي تحركات للموظفين، وعرقلة عمليات تقييم الاحتياجات، وإعاقة تنفيذ البرامج.

من منظور عملي بحت، يمنع استخدام الحراسة المسلحة أيضًا توصيل الإمدادات والخدمات بحرية. وجود الموظفين في المجال الإنساني بالجنوب محدود أكثر مما هو عليه في الشمال، لكن المرافقين العسكريين يمكنهم فقط مرافقة عدد معين من المركبات في كل رحلة ولا يكونون متوفرين دائمًا. بالنظر إلى أن بعض المهام يمكن أن تستغرق عدة أيام، يصبح توفر المرافقين أحد القيود اللوجستية التي يجب التخطيط لها للمهام وهو الأمر الذي يؤدي إلى تأخير تقديم المساعدات.

في حالات أخرى، بدا أن الاستخدام المتكرر للمرافقين المسلحين قد خلق دافعًا ماليًا للقوات التي يُعتمد عليها لضمان استمرار هذه العملية، حيث دُفعت مبالغ جيدة للمرافقين: مثلًا مرافقة موكب من عدن إلى المكلا، ذهاب فقط دون عودة، يمكن أن يكلف نحو 3,000 دولار أمريكي، إضافة إلى الوقود.^[111] هذا يخلق تبعية مالية واهتمامًا باستمرار هذه العملية.

أخيرًا، تعزز ممارسة استخدام الحراسة المسلحة عقلية التحصين ويزيد المسافة بين عمال الإغاثة والمستفيدين والعملية الإنسانية والمجتمع ككل. إن حضور مواقع العمل الإنساني برفقة الجهات المسلحة لا يخلق بيئة مواتية للحوار والتفاوض واستكشاف الاحتياجات، بل يخلق على الفور، بيئة معادية وخالية من الثقة.

[111] مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 3، 2 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020؛ تجربة الكاتبة في اليمن عام 2019.

عدم التضارب في عمليات اليمن



مقاتل تابع للواء العصبة المدعوم من التحالف يحمل سلاح "آر بي جي" أثناء حراسة مدرسة ناصر في مدينة تعز، وهي نقطة توزيع سلال غذائية، خلال زيارة وفد من برنامج الأغذية العالمي في 3 مايو/أيار 2018. الصورة لمركز صنعاء. التقطها أحمد الباشا.

عدم التضارب هو مصطلح وإجراء عسكري استُخدم منذ السبعينيات للحماية من النيران الصديقة، واستُخدم من قِبل العاملين في المجال الإنساني مؤخرًا نظرًا لتشاركهم نفس المساحة مع الأطراف العسكرية بشكل متزايد. بالنسبة للعاملين في المجال الإنساني، يُعد عدم التضارب جزءًا من التنسيق المدني العسكري، والتعريف الشائع له هو "تبادل المعلومات واستشارات التخطيط من قِبل الجهات الفاعلة الإنسانية مع الأطراف العسكرية لمنع أو حل التضارب بين مجموعتين [من] الأهداف، وإزالة العقبات التي تعترض العمل الإنساني، وتجنب المخاطر المحتملة على العاملين في المجال الإنساني"^[112]. يمكن أن يشمل ذلك مثلًا التفاوض على فترات توقف عسكرية، أو وقف إطلاق نار مؤقت، أو ممرات آمنة للسماح بإيصال المساعدات^[113]. لا توجد ممارسة معيارية في كيفية تطبيق عدم التضارب، ففي كثير من الأحيان، يأخذ ذلك شكل مشاركة الإحداثيات الجغرافية مع الجهات العسكرية، وخاصة أولئك الذين لديهم قدرات جوية، لمحاولة ضمان سلامة المباني و/أو الأصول الإنسانية. على سبيل المثال، في أفغانستان تمت مشاركة إحداثيات البنية التحتية الإنسانية مع القوات الأمريكية وحلف شمال الأطلسي (الناتو). يمكن استخدام عدم التضارب بطرق أخرى أيضًا. ففي جنوب السودان، أنشأ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية نظامًا لمنع التضارب خلال الأزمة عام 2013 لتجنب استهداف الطائرات الإنسانية من قِبل القوات البرية.

يُعد عدم التضارب من أفضل الممارسات لتقليل الهجمات العرضية ضد الأنشطة الإنسانية، لا سيما في البيئات المعقدة، وتُنفذ في استجابات متعددة، بما في ذلك اليمن، والعراق، وأفغانستان، وسوريا. ومن المهم أن نفهم أنه عبارة عن نظام لتبادل المعلومات، ولا يضمن بالضرورة سلامة وأمن الأنشطة الإنسانية. بموجب القانون الدولي الإنساني، يُحظر على الأطراف المتحاربة استهداف العاملين في المجال الإنساني والمواكب والمباني وكذلك المدنيين. أي هجمات من هذا القبيل تمثل انتهاكًا للقانون الدولي الإنساني، بغض النظر عما إذا كان قد حدث عدم تضارب أم لا^[114]. من ناحية أخرى، لا يضمن عدم التضارب دائمًا سلامة الأفراد أو المرافق أو المواقع.

[112] إيجلاند وآخرون، «البقاء وتقديم الخدمات»، ص. 14.

[113] المصدر نفسه.

[114] انظر: «قاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني: القانون الدولي الإنساني العرفي. القاعدة 1، والقواعد 25-32»، «اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul

مدى فعالية عدم التضارب كانت محل نقاش، فقد طُرحت تساؤلات حول قصف مستشفى أطباء بلا حدود في قندوز، أفغانستان، عام 2015 على الرغم من مشاركة إحدائياته مع القوات الأمريكية وقوات الناتو.^[115] والاستهداف المتكرر للمرافق الصحية في إدلب في سوريا.^[116] دفعت هذه الأحداث الأمم المتحدة إلى مطالبة مجلس تحقيق داخلي في مقرها بالنظر في الدمار أو الضرر الناجم عن العمليات العسكرية على المنشآت المدرجة في قائمة الأمم المتحدة لمنع التضارب أو تلك التي تدعمها الأمم المتحدة. نتيجة لذلك، أنشئ الفريق الاستشاري الأعلى المستقل المعني بفض النزاعات الإنسانية لمعالجة التوصيات التي قدمها مجلس الإدارة.^[117] وفي حين ركز نطاق اللجنة في البداية على سوريا فقط، بدأت اللجنة أيضًا النظر في نظام عدم التضارب باليمن.^[118]

وُضع نظام عدم التضارب في اليمن مع التحالف العسكري بقيادة السعودية في أعقاب بدء حملته الجوية في مارس/آذار 2015، وكان الهدف الأولي هو ضمان سلامة مباني العمل الإنساني من الضربات الجوية للتحالف بعد استهداف بعض المستشفيات التي تديرها المنظمات الإنسانية.^[119] أدرج هذا النظام القائم على النموذج المعمول به في غزة بالأراضي الفلسطينية المحتلة^[120] في البداية، جميع المباني الإنسانية الثابتة، حيث مُررت الإحداثيات إلى التحالف العسكري بقيادة السعودية. من هناك، نما النظام ليصل إلى شكله الحالي. اليوم تُستخدم ثلاثة من أنواع عدم التضارب:

- عدم التضارب الدائم للمباني، التي تضاف إلى "قائمة مواقع لا يجب الهجوم عليها" (مثل أماكن الإقامة الإنسانية، والمكاتب، والمستشفيات، والمدارس).
- عدم التضارب المؤقت للأماكن والمواقع مثل مواقع التوزيع التي تُنفذ الأنشطة الإنسانية فيها.
- عدم التضارب للتحركات الإنسانية مثل السفر برًا أو بحرًا أو جواً.

حاليًا، يتم إنشاء إشعار عدم التضارب من قبل المنظمة الطالبة من خلال نظام عبر الإنترنت يُرسل إلى التحالف عبر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية الذي يعمل كوسيط لضمان تقديم الإشعارات بشكل صحيح وطريقة موحدة. تُمرر إقرارات الإشعار بعدم التضارب عبر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.^[121] لا يوجد حاليًا نظام لعدم التضارب مع جماعة الحوثيين المسلحة.

(115) «هجوم مستشفى قندوز»، منظمة أطباء بلا حدود، بروكسل، <https://www.msf.org/kunduz-hospital-attack-depth>

(116) «عدم التضارب، وصعوبات البيانات، ويوم مميت في اليمن: ورقة مرجعية»، ذا نيو هيومانيتاريان، 2 أغسطس/آب 2019، <https://www.thene.com/2019/08/02/deconfliction-data-difficulties-and-deadly-day-yemen-cheat-sheet>؛ وإيفان هيل وويتني هيرست، «حاولت الأمم المتحدة إنقاذ المستشفيات في سوريا، ولم تنجح»، نيويورك تايمز، 29 ديسمبر/كانون الأول 2019، <https://www.nytimes.com/2019/12/29/world/middleeast/united-nations-syria-russia.html>

(117) «اللجنة الاستشارية العليا المستقلة حول عدم التضارب في العمل الإنساني في الجمهورية العربية السورية»، الأمم المتحدة، نيويورك، 21 يناير/كانون الثاني 2021، <https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2021-01-21/independent-senior-advisory-panel-%C2%A0-humanitarian%20deconfliction-%C2%A0the%20Aosyrian-arab-republic>

(118) مقابلة المتابعة مع موظف إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية رقم 2، 15 فبراير/شباط 2021.

(119) في 26 أكتوبر/تشرين الأول 2015، دمرت الغارات الجوية للتحالف مستشفى تديره منظمة أطباء بلا حدود في صعدة، انظر: «الغارات الجوية تدمر مستشفى أطباء بلا حدود»، أطباء بلا حدود، باريس، 27 أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://www.msf.org/yemen-msf-hospital-destroyed-air>

strikes وجدت اليونيسيف أنه بحلول 27 أكتوبر/تشرين الأول 2015، تعرض ما لا يقل عن 39 مركزًا صحيًا للقصف: «تقول منظمة أطباء بلا حدود إن الغارات الجوية دمرت مستشفى في اليمن»، فرانس 24، باريس، 27 أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://www.france24.com/en/20151027-msf-docotrs-without-borders-says-yemen-hospital-destroyed-saudi-air-strike>

الرعاية الصحية في عام 2017، «حماية الصحة في النزاعات، مايو/أيار 2018، ص. 29، <https://www.safeguardinghealth.org/sites/shcc/files/SHC-C2018final.pdf>

(120) مقابلة مع موظف الأمم المتحدة رقم 5، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(121) «نظام الإخطارات/الإشعارات الإنسانية»، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/yemen/deconfliction>

كان أحد الشواغل الرئيسية التي أثارها العديد من مقدمي المعلومات الرئيسيين الذين قُوبلوا، أن النظام الذي بدأ بنوايا سامية لحماية المباني الإنسانية، نما ليتجاوز نطاقه الأولي.^[122] عدم التضارب هو نظام إخطار طوعي. في اليمن، سمح المجتمع الإنساني، ولا سيما الأمم المتحدة، لهذا الإجراء بالتطور إلى أن وصل إلى نقطة حصل فيها التحالف على سلطة منع التحركات الإنسانية. تعد الأمم المتحدة تأكيد عدم التضارب إلزاميًا لأي تحركات أو موقع يزوره موظفوها، وإذا لم يُمنح إقرار صريح بعدم التضارب من قبل التحالف الذي تقوده السعودية، فإن كلاً من التحالف وإدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن يعدان التحرك أو الموقع غير مَصرَّح به بموجب إطار إدارة الأمن الحالي، ويُرفض السماح بالوصول إلى هذا الموقع.^[123] على سبيل المثال، كانت إحدى التحديات الرئيسية التي تواجهها المنظمات الإنسانية عام 2019 عند نقطة ذباب بين عدن والمخا، أن القوات الإماراتية تدير نقطة تفتيش وترفض مرور أي موكب أو تحركات إنسانية لا تقدم دليلًا على عدم التضارب من التحالف، ما أدى إلى تأخر ووقف العديد من التحركات.^[124] بالإضافة إلى التدايمات العملية على العمليات، تعارض هذا الأمر بشكل مباشر مع فرضية القانون الدولي الإنساني الخاصة بحرية حركة العاملين والبضائع الإنسانية.^[125]

كما أصبحت العملية مستهلكة للوقت وبيروقراطية جدًا. يجب تقديم معلومات عدم التضارب إلى فريق حل النزاعات التابع لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الرياض من خلال نظام عبر الإنترنت قبل 72 ساعة على الأقل، ومن ثم تُمرر هذه المعلومات إلى خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية التابعة للتحالف العسكري، التي إما ستقر بإشعار عدم التضارب أو ترفضه.^[126] تمثل هذه المهلة عقبة إضافية أمام الاستجابة السريعة والمنقذة للحياة. على سبيل المثال، في حالة حدوث نزوح مفاجئ للسكان، وفي ظل نظام عدم التضارب الحالي، لن تتمكن الاستجابة من الوصول إلى السكان المتضررين إلا بعد ثلاثة أيام (بل أطول من ذلك الوقت بكثير بالنظر إلى الإجراءات الأمنية للأمم المتحدة). يمكن أيضًا أن تذهب بعض المهمات في طي النسيان في كثير من الأحيان حتى تأتي الموافقات، مما يعيق التخطيط والكفاءة. كما أن شرط الـ 72 ساعة له تأثير كبير على تنقلات موظفي الخدمات الجوية الإنسانية للأمم المتحدة، حيث يجب تقديم قوائم الركاب إلى سلطات التحالف في خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية التابعة للتحالف قبل 72 ساعة على الأقل من الرحلات، كما لا تُقبل أي تغييرات على قائمة الركاب بعد تقديمها إلا لأغراض الإخلاء الطبي. وهذا يعني أن الموظفين الأساسيين لا يتمكنون بانتظام من السفر إلى البلاد أو بين صنعاء وعدن في غضون مهلة قصيرة.

يمكن القول إن قائمة مواقع عدم التضارب في اليمن لا يمكن السيطرة عليها، في أواخر عام 2018، أفادت ذا نيو هومانيتاريان (The New Humanitarian) أن عدد مواقع عدم التضارب لدى الأمم المتحدة تصل إلى 30 ألف موقع ثابت في حين بلغ عدد المواقع لدى السعودية أكثر من 64 ألف حالة عدم تضارب، رغم أنه لم يكن من الواضح ما إذا كان السعوديون يدرجون أيضًا عمليات عدم التضارب المؤقتة السابقة في هذا العدد.^[127] إن إدارة مثل هذه القائمة الواسعة هائلة، مما يزيد من احتمال حدوث أخطاء أو تجاهل المعلومات بسبب عدم القدرة على التعامل مع حجمها.^[128]

(122) كما ورد في المقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 3، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى وكالات الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية رقم 2، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظفي المنظمات الدولية غير الحكومية رقم 4 و5 و6 في 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

(123) يجب تقديم إثبات عدم التضارب ضمن طلب التصريح الأمني لكل حركة يرغب موظفو الأمم المتحدة في إجرائها، كما هو موضح في مستند داخلي: «استمارة طلب التصريح الأمني الاستمارة HR أو VHR»، في «إجراءات التشغيل القياسية لطلبات التصريح الأمني اليدوي للبعثات في اليمن»، إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن - اليمن، صنعاء، الملحقين 1 و2.

(124) مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 2، 27 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وأحد كبار موظفي الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020.

(125) «قاعدة بيانات القانون الدولي الإنساني؛ القانون الدولي الإنساني العرفي؛ القاعدة 56: حرية تنقل موظفي الإغاثة الإنسانية»، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule56

(126) «الإرجاع» يرقى إلى مستوى الرفض، لأن الأمم المتحدة، كما لوحظ، لن تضيء قُدماً في العمل دون تحقيق عدم التضارب.

(127) بن باركر، «ما هو عدم التضارب الإنساني؟ كيف تحاول وكالات الإغاثة تجنب التعرض للقصف في اليمن وسوريا»، ذا نيو هومانيتاريان، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/11/13/what-humanitarian-deconfliction-syria-yemen>

(128) نيسان أدلبارفار، «مشاركة المعلومات الإنسانية المدنية والعسكرية في حالات الطوارئ المعقدة. الحقائق والاستراتيجيات والمخاطر»، مركز الدراسات الإنسانية وحقوق الإنسان في معهد واتسون للشؤون الدولية والعامّة، جامعة براون، رود آيلاند، أغسطس/آب 2020، ص. 32، <https://watson.brown.edu/humanitarian-sharing-information-civil-military-information-sharing-complex-emergencies-adlparvar.pdf>

تشير الدلائل من فريق خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية التابعة للتحالف إلى أن الموظفين يشعرون دائماً بالإرهاق من مقدار طلبات عدم التضارب المقدمة، مما يزيد من الوقت اللازم لمعالجتها.^[129]

أثر النظام القائم أيضاً على الحياد الإنساني. في أعقاب القرار الذي اتخذه المنسق المقيم للأمم المتحدة آنذاك والمسؤول المعين عام 2015 بعدم تضارب جميع المواقع التي كانت مواقع إنسانية وكذلك تلك التي يوجد بها مسؤول اتصال من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وُضع غالبية المباني الحكومية التي يسيطر عليها الحوثيون في صنعاء على قائمة عدم التضارب.^[130] وما زالت العديد من تلك المواقع على قائمة الأمم المتحدة لحظر الضربات حتى الآن رغم طابعها السياسي، ومن بين تلك المواقع مبان وزارة الخارجية التي يديرها الحوثيون.

المعلومات المطلوبة لعدم التضارب المقدمة إلى خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية واسعة النطاق وتتجاوز ما هو مطلوب لتجنب الاستهداف العرضي. حتى بالنسبة للتحركات البرية، يجب تقديم التفاصيل الكاملة لجميع الموظفين (الأسماء، وأرقام الهواتف، والمعلومات الشخصية الأخرى) إضافة إلى صور المركبات من جميع الجهات ونقاط تحديد المواقع GPS الدقيقة للمواقع التي تتم زيارتها، ووصف تفصيلي لأي حمولة وفيما تُستخدم. وهذا يتجاوز بكثير المعلومات المطلوبة لتجنب استهداف أي تحركات، أو مواقع، أو قوافل، أو مواكب، وليس من الواضح كيفية استخدام هذه المعلومات.^[131] يمكن القول إن نظام عدم التضارب انتقل إلى نقطة يتعين فيها على الاستجابة إثبات الطبيعة الإنسانية لأنشطتها، كما أنه يشكك في استقلالية الاستجابة لأنه يمنح طرفاً في النزاع إمكانية الوصول إلى معلومات واسعة النطاق يمكن استخدامها لمنع التحركات والأنشطة وفقاً لإرادتهم.

أخيراً، هناك شكوى شائعة بين العاملين في المجال الإنساني وهي أن عدم التضارب مطلوب حتى في المواقع التي لا يوجد بها صراع نشط، وفي بعض الحالات، مواقع لم يكن بها أبداً أي نزاع نشط.^[132] المحافظات الجنوبية الخاضعة لسيطرة الحكومة اليمنية المدعومة من التحالف لا تتأثر إلى حد كبير بالغارات الجوية؛ فحملة الضربات الجوية تستهدف مناطق سيطرة جماعة الحوثيين المسلحة. مع ذلك، يتطلب كل من التحالف وإطار إدارة الأمن التابع للأمم المتحدة نفس العملية للمناطق التي تسيطر عليها الحكومة، وهو ما يمثل عائقاً بيروقراطياً غير ضروري أمام مرونة وفعالية الاستجابة.

[129] مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020 ومحلل الشؤون الإنسانية رقم 2، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[130] مقابلة مع موظف الأمم المتحدة رقم 5، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[131] أدلبارفار، «مشاركة المعلومات الإنسانية العسكرية والمدنية»، ص. 31.

[132] مقابلات مع موظف الأمم المتحدة رقم 1، 12 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 1، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف كبير في الأمم المتحدة رقم 3، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف وكالة الأمم المتحدة رقم 4، 7 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف الأمم المتحدة رقم 4، 9 ديسمبر/كانون الأول 2020، وموظف إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية رقم 1، 5 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، وموظف إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية رقم 10، 3 ديسمبر/كانون الأول 2020.

القبول، حلقة مفقودة في التخفيف من المخاطر في اليمن



نساء يسرن بالقرب من منازل في جبال محافظة حضرموت عام 2019. الصورة لمركز صنعاء.

الإدارة الأمنية المسؤولة لا تتطلب تدابير وقائية لتجنب وقوع حادث فحسب، بل تتطلب أيضًا الاستثمار في القدرة على إدارة أي وضع أزمة فعلية وعواقب أي حادث حرج. من النتائج الرئيسية التي كُشف عنها خلال المناقشات مع العاملين في المجال الإنساني خلال هذا البحث أنه بالإضافة إلى بعض الارتياح من خلال إجراءات التحصين، يستمر النهج الأمني الحالي فقط لأنه لم يُنظر في تدابير التخفيف الأخرى بشكل كافٍ.

القبول، هو استراتيجية لإدارة المخاطر، ونادراً ما استُخدمت في اليمن رغم اعتمادها عام 2019 كأحد أعمدة التخفيف من المخاطر داخل إدارة الأمن في الأمم المتحدة، وهي جزء رسمي من عملية إدارة المخاطر الأمنية.^[133] يقوم القبول على الحد من التهديدات التي يتعرض لها العاملون في مجال المساعدات عبر الحد من دوافع الآخرين لإلحاق الأذى بهم ويستند إلى ثلاثة عوامل أساسية:

- كمية ونوعية المساعدات المقدمة.
- درجة تقدير هذه المساعدات.
- المسافة الاجتماعية بين المستفيدين من المساعدات والجهات التي تُعد تهديدًا لعمال الإغاثة أو الموارد.^[134]

كلما كان القبول أقوى من قبل المجتمعات، زادت القدرة على تخفيف المخاطر، فإذا قبل المستفيدون والمجتمعات الخدمات والمساعدات المقدمة وقدروها، فغالبًا ما يبذلون قصارى جهدهم لحماية أولئك الذين يقدمون المساعدات. توجد نقاشات كثيرة بشأن القبول، إلا أنها غالبًا ما تكون غير مفهومة جيدًا. يُفترض أن البرمجة الجيدة القائمة على المجتمع ستؤدي تلقائيًا إلى توفر القبول، ومن المهم إدراك أن القبول هو عملية مستمرة، قائمة على الثقة، تُبنى بمرور الوقت. تحتاج هذه العملية إلى تقديم قيمة واضحة،

[133] «دليل إدارة المخاطر الأمنية. الملحق ه: ترجمة القبول في إدارة المخاطر الأمنية.» إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن، 2019. [134] انظر، على سبيل المثال، أشلي جاكسون، «استراتيجيات القبول في الصراع»، مركز موارد الحوكمة والتنمية الاجتماعية، مايو/أيار 2015، <https://gsdrc.org/professional-dev/acceptance-strategies-in-conflict/>؛ وأدم ك. تشايلدرز، «النظرية الثقافية والاستراتيجيات الأمنية القائمة على قبول العاملين في المساعدات الإنسانية» مجلة الأمن الاستراتيجي 6، العدد 1 (2013)، ص. 66-65، <https://scholarcommons.usf.edu/jss/vol6/iss1/9>

ولكنها تتطلب أيضًا مشاركة متسقة مع الأطراف ذات الصلة وحوارًا مستمرًا معهم. إن استراتيجية القبول النشطة والمستمرة هي ما ينصح به كبار الباحثين في الميدان لتكون فعّالة.^[135]

طرق تعزيز القبول

- البناء على فرضية أن اهتمام عمال الإغاثة يقتصر على مساعدة المدنيين من خلال الالتزام بمبادئ الحياد والنزاهة والاستقلالية.
 - اتباع مبدأ "عدم إلحاق الضرر"، وهو نهج حساس للنزاع يتجنب تفاقم المظالم الكامنة أو دوافع الصراع.
 - إقامة حوار مع الجهات الفاعلة في الصراع.
 - إشراك المجتمعات في عمليات تقييم الاحتياجات وتصميم المشروع، وإنشاء آليات التغذية الراجعة للمستفيدين.
 - البقاء بعيدًا عن الأنظار، فالتباهي بالموارد يمكن أن يولد الاستياء.
 - التواصل والتفاوض المستمر الذي يعزز القيم والمبادئ الإنسانية بشفافية.
- المصدر: جاكسون، "استراتيجيات القبول في النزاع" (2015)

تتأثر التصورات المحلية عن العاملين في المجال الإنساني ومنظمات الإغاثة بتصميم المشروع والمساءلة والالتزام بالمبادئ الإنسانية وسلوك الموظفين الذي يحترم المعايير الثقافية، وما إذا كانت الوكالة تفهم الديناميكيات بين مختلف المحاورين الرئيسيين. في حين أن القبول مهم بشكل خاص من منظور المجتمع، إلا أنه يعد أيضًا رئيسيًا من أجل كسب القبول (والموافقة) من أولئك الذين لديهم مصلحة في منع إيصال المساعدات أو إيذاء من يقدمونها. لهذا السبب، لا يتوقف القبول فقط على تقديم المساعدات، بل هو نهج لإدارة المخاطر يتطلب الدبلوماسية والتفاوض.

يستغرق الحصول على القبول وإدارته وقتًا وجهدًا متواصلين، ويجب أن يكون القبول كاستراتيجية مرنة وقابلًا للتكيف مع السياق، فليس هناك أسلوب واحد ينطبق على الجميع. لهذا السبب، تفضل العديد من المنظمات الاعتماد على أساليب الردع والحماية، وهذا ينطبق بشكل خاص على الأمم المتحدة ووكالاتها، التي لديها تفاعل محدود مع المستفيدين والبيئة التشغيلية. إن نهج إدارة المخاطر الذي يحاول ردع التهديدات بالجدران والمركبات المدرعة، بدلًا من تقليل رغبة الأطراف في إلحاق الضرر بالمنظمة وموظفيها، قد يمنع الهجمات على المدى القصير، لكن على المدى الطويل فإن لهذا النهج عواقب في قدرتها على البقاء والتنفيذ ولا يقلل من المخاطر بطريقة مستدامة. في اليمن، يتضح هذا في كيف أن الأمم المتحدة -مع استمرار الاستجابة- ما تزال تعاني من أجل إرسال موظفين إلى الميدان وتقديم المساعدات في نفس الوقت الذي تصارع التصورات السلبية عنها. على العكس من ذلك، تمكنت المنظمات التي تتبع نهجًا مختلفًا، مثل منظمة أطباء بلا حدود واللجنة الدولية للصليب الأحمر، التي تركز على الوجود والقبول كإجراءات رئيسية لتخفيف المخاطر، من تقديم استجابات جيدة تتميز بالمرونة للتكيف مع الاحتياجات والظروف. وهذا دليل واضح على أن العمل بهذه الطريقة ممكن في اليمن.

استعادة الهدف المتمثل في تمكين العمل الإنساني

الهدف من أي استجابة إنسانية هو تقديم المساعدة، وغالبًا ما يتم ذلك في سياقات متقلبة، تتصف بأشكال مختلفة ومعقدة من انعدام الأمن. لهذا السبب يجب تحقيق توازن بين تقديم المساعدات والحفاظ على سلامة الموظفين. تعد إدارة المخاطر ووضع التدابير الأمنية المناسبة إحدى الجوانب الرئيسية لتمكين العمل الإنساني، ولكن إدارة الأمن لا يُقصد بها أن تكون غاية في حد ذاتها أو عقبة أمام إيصال المساعدات.

يجب أن تستند الإدارة الأمنية الجيدة إلى فهم سليم للبيئة التي تعمل فيها الاستجابة، والتهديدات الموجودة، والمخاطر التي يواجهها الموظفون والمنظمة ككل. لا يمكن القيام بذلك إلا من خلال التحليل المناسب المبني على الحقائق ومن خلال الوجود المستمر على الأرض، مما يبني الوعي والألفة. بمجرد إنشاء هذا الفهم، يجب وضع تدابير مناسبة ومستدامة لتخفيف المخاطر وتسهيل وتمكين تقديم المساعدات. خلاف ذلك، يصبح تخفيف المخاطر أحد أكبر العوائق أمام هذا الهدف.

في اليمن، أصبحت إدارة الأمن غاية في حد ذاتها، حيث يواجه أولئك الذين يحاولون تقديم المساعدات بانتظام نظامًا آمنًا لا يدعم هذا الهدف. تبدأ المشكلة بنقص القدرة التحليلية وعدم الرغبة في التعامل مع البيئة، مما أدى إلى تصور منحرف للتهديدات والمخاطر والبيئة بشكل عام. يسارع مسؤولو الأمن إلى تصوير اليمن على أنه بلد خطير بطبيعته ويتعرض فيه الموظفون لخطر الاختطاف من قبل المتطرفين أو الوقوع في نزاع مسلح عند مغادرتهم مجتمعاتهم. ومع ذلك، لا يوجد دليل على ذلك. تحدث معظم عمال الإغاثة الذين لديهم خبرة في أزمات متعددة عن شعورهم بالأمن في اليمن أكثر من معظم سياقات العمل التي عملوا فيها، ويبدو أن البيانات المقدمة حول انعدام الأمن لدى عمال الإغاثة تدعم تصورهم.

أدى هذا النقص في الفهم الصحيح إلى تنفيذ مستويات عالية من المخاطر في جميع أنحاء البلاد، وهو ما تسبب ليس فقط في تدابير تخفيف من المخاطر تعتمد بشكل كبير على الحماية والردع والتركيز على التحصينات، ولكن أيضًا في إجراءات بيروقراطية ثقيلة تعيق بشدة تقديم المساعدات بسرعة وكفاءة. ونتيجة لذلك، يقضي موظفو المساعدات في الأمم المتحدة وقتًا أطول في محاولة معالجة المعاملات الورقية أكثر مما يقضون وقتًا في تنفيذ الأنشطة بالميدان.

أدى التركيز على عمليات التحصن والعمليات المثبطة إلى وجود ميداني محدود للغاية لموظفي الأمم المتحدة وعملياتها في جميع أنحاء البلاد، وزاد هذا من الحلقة المفرغة من إعاقة التحليل والفهم، وعزز فقط الممارسات السيئة التي أصبحت راسخة داخل النظام. أدى هذا الغياب والتحصن إلى زيادة الانفصال بين موظفي المساعدات الإنسانية والسكان اليمنيين، مما يقلل ليس فقط من جودة تقديم الخدمات والمساعدات، بل من القبول أيضًا، ويقوّض بشكل أساسي القدرة على إدارة المخاطر.

كانت الدعوات للتغيير في نظام الأمن ومن أجل نهج أكثر تمكينيًا موجودة منذ وقت مبكر في الاستجابة، ولكن هذه الدعوات لم تلقَ أذانًا صاغية حتى الآن، كما يبدو لا يوجد أحد على استعداد لتحمل مسؤولية تغيير الوضع الراهن، وتحمل المزيد من المخاطر وإجبار النظام على الأداء بشكل أفضل. أصبح يُنظر إلى مسؤولي الأمن على أنهم حراس، ويفشلون في تمكين وصول المساعدات الإنسانية ويفرضون بشكل ما يريدونه على العمليات بشكل متزايد. ما لم يتم العثور على طريقة أفضل للمضي قدمًا، فإن الاستجابة ستستمر بالتقصير في تحقيق أهدافها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من المخاطر وهو أمر يُعد من المفارقات.

توصيات

هناك حاجة ملحة لإصلاح نظام إدارة الأمن في اليمن؛ الطريقة التي تعمل بها إدارة الأمن حاليًا تعرقل بشكل مباشر إيصال المساعدات، وتمنع عمال الإغاثة من الوجود في الميدان. من شأن التحليل الأفضل للسياق والمخاطر على الأقل أن يضمن أن تفهم الاستجابة بيئتها الأمنية بشكل صحيح وتستطيع اتخاذ تدابير التخفيف المناسبة التي لا تزال تسمح لها بالوفاء بواجبها في البقاء وتقديم الخدمات. يجب أن تصبح بروتوكولات الأمن أكثر شفافية ومرونة وكفاءة. يجب إجراء مناقشة جادة وعملية حول كيفية تمكين عمال الإغاثة من الوجود في البلد والميدان، وإزالة الانتهاكات والمخالفات غير الضرورية التي تعقد قدرتهم على التحرك في جميع أنحاء منطقة العمل.

لكبار قادة الاستجابة الإنسانية في اليمن:

- تشكيل فريق من موظفي الوصول والأمن المكلفين بتمكين تنقلات الموظفين بكفاءة وإيصال المساعدات (مثل نموذج الموصل).
- إصلاح آلية عدم التضارب في اليمن لإنشاء نظام بسيط وكفؤ وفعال يمكن حرية حركة عمال الإغاثة والمساعدات. لتحقيق هذه الغاية، يجب:
 - العودة إلى الافتراض الأساسي القائل إن الإخطار بالحركة كافي دون الحاجة إلى إقرار أو إذن لاحق من التحالف الذي تقوده السعودية، وبالتالي ضمان عدم تمكن خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية من استخدام نظام عدم التضارب لمنع المساعدات لمصالحها الخاصة.
 - تقليل قدر المعلومات التي تُمرر إلى خلية الإجلاء والعمليات الإنسانية لتخفيف عبء البيانات، وضمان عدم استخدام البيانات المشتركة لأغراض أخرى وإنهاء أي فكرة بأن نوايا تقديم المساعدة يجب أن تبرر للأطراف المتحاربة.
 - معالجة جدوى إدارة عشرات الآلاف من المواقع عبر إنشاء لجنة لإجراء مراجعة كاملة لجميع المواقع غير المتضاربة بشكل دائم لضمان طبيعتها الإنسانية وتقليص القائمة إلى المواقع الأساسية فقط.
 - إنهاء القيود المفروضة على تحركات موظفي الأمم المتحدة التي تفتقر إلى دليل على عدم التضارب، مع الاعتراف بأن القيود الحالية تُعد أداة غير مناسبة لمنع تحركات الموظفين.
- خلق بيئة أكثر تمكينًا داخل الاستجابة. لتحقيق هذه الغاية، يجب:
 - إزالة نظام عدد الموظفين في الاستجابة لتمكين الموظفين من الانتقال إلى البلد وفي جميع أنحاء البلاد.
 - إنشاء أماكن إقامة إضافية لدعم وجود المزيد من الموظفين عند الضرورة، لا سيما على المستوى الميداني.
 - مراجعة عملية البعثات/المهام الميدانية لتقليل الإجراءات البيروقراطية بحيث يصبح الموظفون أكثر قدرة على الانتقال إلى الميدان.

إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن:

- إجراء مراجعة فورية للعوائق البيروقراطية الناتجة عن نظام إدارة الأمن ومراجعة عبء الإجراءات البيروقراطية على الاستجابة. في حين أن هذا يجب أن يتم على الصعيد العالمي، يمكن أن يكون اليمن بمثابة مراجعة حالة جيدة.
- ضمان أن تصبح إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن كياناً يركز على الميدان وتتسم باللامركزية من خلال إخراج الموظفين من صنعاء وضمان وجودهم على الصعيد المحلي لإبلاغ تحليل الأمن والمخاطر. يجب أن يكون عدد الموظفين في الميدان أكثر من صنعاء بدلاً من العكس.
- إعطاء الأولوية للمهارات التي طُورت من خلال الخبرة السابقة التي تمكّن البرمجة الإنسانية عند تعيين مسؤولي وضباط الأمن بدلاً من الاقتصار على مرشحين من خلفيات في سلطات الأمن وإنفاذ القانون أو الجيوش أو الشركات الأمنية الخاصة، والتي تكون فيها الأساليب الرادعة الأكثر صرامة هي القاعدة.
- إصلاح عملية تطبيق إجراءات إدارة المخاطر الأمنية لضمان استناد تحليل السياق والتهديدات إلى الحقائق والالتزام بإجراءات التشغيل الموحدة والمعايير الدولية. يجب أن يركز التحليل على تأثير عمل وولاية موظفي الأمم المتحدة بدلاً من التحليل العام الواسع. لتحقيق هذه الغاية، يجب:
 - التأكد من وجود محلل أمني واحد على الأقل في كل مركز، وكذلك في صنعاء وعدن لضمان جودة التحليل الأمني وتحليل المخاطر المحليين.
 - الاستباقية في التحرك خارج المجمعات وفي جميع أنحاء البلاد لفهم السياق والمخاطر وأوجه الضعف بشكل أفضل.
 - النظر في تعيين خبراء في المجالات غير الأمنية مثل الاقتصاد والأنثروبولوجيا والصراع والذين يمكنهم تطوير خط أساس مناسب لفهم البيئة التشغيلية (الأمنية) والتأكد من أن التحليل الحالي متاح بسهولة لإبلاغ صناع القرار.
 - التأكد من أن التحليل يستند إلى حقائق موثوقة تم توثيقها أو التحقق منها لتجنب التلاعب بالبيانات لصالح الحفاظ على الوضع الراهن.
 - التحلي بالشفافية مع المجتمع الإنساني حول كيفية تحليل المخاطر ولماذا تُتخذ القرارات المتعلقة بالمخاطر والتخفيف من حدتها.
- تنظيم الإجراءات الأمنية لتعزيز الكفاءة. لتحقيق هذه الغاية، يجب:
 - تقليل الوقت اللازم لمعالجة طلبات البعثات/المهام من خلال تعيين موظفين محددين للتعامل مع هذه الطلبات وتحديد أولويات التحركات الإنسانية.
 - مراجعة المتطلبات الأمنية للمواقع الميدانية لضمان جعلها أكثر مرونة لتسهيل وتسريع العملية الناشئة لتفعيل المراكز الميدانية.
 - إزالة المتطلبات الحالية بشأن استخدام المرافقين المسلحين واتباع إرشادات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حتى لا يتم استخدام المرافقين المسلحين إلا في ظروف استثنائية بموجب مبدأ الملجأ الأخير.
- الاستثمار في ركيزة القبول ضمن إطار إدارة المخاطر الأمنية بدلاً من اتباع نهج وقائي ومحض من خلال:
 - ضمان التأكيد بوضوح على مفهوم القبول في جميع خطوات عملية إدارة المخاطر الأمنية.
 - تسهيل عمل الموظفين في الميدان، بما في ذلك إشراك الموظفين مع أفراد المجتمع، من خلال مرافقة البعثات الميدانية لضمان الوصول إلى المناطق المسؤولة عنها.
 - إعطاء الأولوية لتوفير المعدات التشغيلية والتدريب اللازم لموظفي الأمم المتحدة لضمان قدرتهم على الوصول إلى الميدان.

لجميع الجهات الفاعلة في القطاع الإنساني ضمن الاستجابة:

- الفهم الصحيح لإطار العمل الأمني الذي تعمل فيه بالإضافة إلى إجراءات وعمليات إدارة الأمن، ثم تحدي الأساس المنطقي غير الكافي للقرارات عند الضرورة.
- التأكد من أن القبول والفهم هما المكونان الأساسيان لإدارة الأمن.
- فهم البيئة الأمنية الخاصة بك من خلال الوجود في الميدان والتركيز على الحوار والتواصل وتقديم دعم ذات جودة عالية.
- تحدي الوضع الراهن عند الضرورة للضغط من أجل إجراءات إدارة أمنية أكثر كفاءة وانسيابية.

للمانحين:

- المناصرة على أعلى المستويات لإجراء مراجعة مستقلة وفورية لكيفية تمكين نظام إدارة الأمن التابع للأمم المتحدة في اليمن وعلى الصعيد العالمي، وكيف يضع النظام عوائق بيروقراطية تؤدي إلى إبطاء و/أو تقييد الحركة الإنسانية.
- تمويل وظائف التحليل في إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن والنظام الإنساني الأوسع بشرط أن تكون موزعة في جميع أنحاء البلاد.

التالي في هذه السلسلة من التقارير هو "البقاء وتقديم الخدمات - الوصول المستدام والمخطوط الحمراء" وينظر في كيف سمحت القرارات المتخذة خلال الاستجابة بتقلص المجال التشغيلي، بدءًا من الافتقار إلى استراتيجية وصول واستمرارية من خلال الخيارات والقرارات اليومية المشكوك فيها وفشلها في وضع خطوط حمراء.





WWW.SANAACENTER.ORG