UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

سياسة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

04 مايو 2023

النقاط الرئيسية

- تمثل سياسة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الوثيقة الرئيسية التي تنظم مشاركة المفوضية في حالات الطوارئ. والامتثال لهذه السياسة إلزامي.
- تعلن المفوضية حالة طوارئ داخلية عندما تواجه أزمة إنسانية تفتقر الحكومة أو المنظمة أو كِلَيهما إلى القدرات الميدانية اللازمة للاستجابة لها.
- التأهب الاستباقي أمرٌ ضروري لتحقيق استجابة فعالة في الوقت المناسب أثناء حالة الطوارئ.
- لتسريع عملية تقديم المساعدات المنقذة للحياة، يطرح إعلان حالة الطوارئ إجراءات مبسطة في مجالات مثل الإمدادات واتفاقيات الشراكة والموارد البشرية.

1. لمحة عامة

تُوجَّه الأولوية القصوى في سياق أي استجابة إنسانية إلى إنقاذ الأرواح والتقليل من الأضرار الجسيمة إلى أدنى حد ممكن من خلال تلبية أكثر الاحتياجات الإنسانية إلحاحاً. تحدد سياسة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ لدى المفوضية آلياتها الداخلية للتأهب لحالات الطوارئ، مثل إدارة المخاطر والتخطيط لحالات الطوارئ، والاستجابة لها، بما في ذلك توقيت الإعلان عن حالة الطوارئ وكيفية الإعلان عنها وترتيبات التنسيق وآليات الدعم ذات الصلة.

2. الصلة بعمليات الطوارئ

تحدد السياسة الإطار اللازم لكيفية تأهب المفوضية لحالات الطوارئ والاستجابة لها. وتنطبق هذه السياسة على جميع

موظفي المفوضية والقوى العاملة التابعة لها في المكاتب الميدانية وفي المقر الرئيسي، الذين يشاركون في القيادة أو الإدارة أو التنفيذ أو الإشراف أو الدعم لأي من جوانبالتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ. والامتثال لهذه السياسة إلزامي.

3. التوجيه الرئيسي

تعلن المفوضية حالة الطوارئ عند استيفاء معيارين. المعيار الأول، وجود أزمة أو كارثة إنسانية تسبَّبت أو تهدد بالتسبُّب في نزوحٍ قسري جديد أو خسائر في الأرواح أو غيرها من الأضرار الجسيمة، أو تؤثر تأثيراً كبيراً على حقوق أو سلامة النازحين وعديمي الجنسية، ما لم يُتخذ إجراء فوري في هذا الصدد. المعيار الثاني، يجب أن تستدعي الأزمة الإنسانية اتّخاذ تدابير استثنائية نظراً إلى عدم كفاية القدرات الحالية لدى الحكومة والمفوضية لتوفير استجابة فعالة وقابلة للاستشراف. ويستند إعلان مستوى حالة الطوارئ إلى تحليل العمليات القُطريّة بشأن الوضع، وكذلك قدرتها القائمة على التأهب والاستجابة.

المبادئ الرئيسية: تُعدُّ المبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية وعدم التحيز والاستقلالية والحياد عنصراً محورياً في تأهب المفوضية واستجابتها لحالات الطوارئ. وتُستكمل هذه المبادئ بمجموعة من المبادئ الأخرى، بما في ذلك مركزية الحماية ومسؤولية الدولة والتكامل الإنساني والعمل على أساس «عدم إلحاق الضرر»، و«الخطوة الموثوقة»، والحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين والتحرش الجنسي، وواجب الحرص، وتنويع الشراكات والحلول والارتباط بالتنمية، والاستدامة البيئية.

التأهب لحالات الطوارئ: يمثل التأهب الاستباقي والتحرك المبكر أمرَين أساسيَّين لتنفيذ استجابة فعّالة في الوقت المناسب.

تشكّل الإدارة الحازمة للمخاطر أساساً للتأهب الاستباقي. يجب على جميع العمليات القُطريّة أن تجري تحليل مخاطر الطوارئ فيما يتعلق بحالات الطوارئ الجديدة أو المتصاعدة على الأقل مرّة واحدة سنوياً في إطار الاستعراض السنوي للمخاطر، تماشياً مع السياسة الخاصة بإدارة المخاطر المؤسسية في المفوضية (السياسة مُتاحة لموظفي المفوضية فقط). وتقوم العمليات بعد ذلك بتصنيف كلّ سيناريو طوارئ محدد على أنّه مرتفع أو متوسّط أو منخفض المخاطر، حسب احتمالية حدوثه وتأثيره المحتمل. ويجب تسجيل مخاطر الطوارئ المحدَّدة في سجل المخاطر التشغيلية ورصدها باستمرار.

يتعيَّن على العمليات القُطريّة أن تضع خطة طوارئ قائمة على السيناريوهات، بالتعاون مع النظراء الحكوميين والشركاء الآخرين، إذا كانت تواجه مخاطر مرتفعة لحالة طوارئ معيَّنة. ويمكن أن يتفاوت مستوى مشاركة الحكومات والشركاء مع اختلاف العمليات والسياقات. ويجب أن يتم توضيح استراتيجية الاستجابة داخل خطة الطوارئ، بما في ذلك الميزانية والقوة العاملة وهياكل التنسيق المطلوبة وحدود تفعيل التنشيط. وكجزءٍ من خطة الطوارئ، يجب على العمليات أيضاً أن تحدّد تدابير التأهب الرئيسية التي يتعيَّن تنفيذها من أجل تمكين الاستجابة المقرّرة لحالة الطوارئ. ويمكن أن تشمل هذه التدابير إبرام اتفاقات إطارية، وتحديد جهات محتملة لتوفير الخدمات المالية، والاختيار الأولي لمجموعة من الشركاء المحتملين عن طريق دعوة إلى تقديم العروض، وتقييم قدرات الشركاء المحتملين. وتقوم شعبة الطوارئ والأمن والإمداد بتحديث قائمة إجراءات التأهب الموصى بها باستمرار، والقائمة متاحة على بوابة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ التابعة

لشعبة الطوارئ والأمن والإمداد (القائمة مُتاحة لموظفي المفوضية فقط).

بالإضافة إلى تأهب المفوضية لحالات الطوارئ، فإنَّ العمليات تُسهم في التأهب المشترك بين الوكالات. وفي حالات اللاجئين، تتولى العمليات القُطرية للمفوضية أعمالَ التخطيط المشترك بين الوكالات

لمواجهة حالات الطوارئ. أما في جميع الأوضاع الأخرى للنزوح القسري، بما في ذلك النزوح الداخلي الناجم عن الصراعات والأخطار الطبيعية والأوضاع المختلطة، فيجب أن تشارك العمليات بفعالية في الإجراءات التي يقودها المنسق الإقليمي/منسق الشؤون الإنسانية، وأن تدير أنشطة التأهب لدى القطاعات/المجموعات ذات الصلة.

لمزيد من المعلومات عن التأهب لحالات الطوارئ، بما في ذلك تحليل المخاطر والتخطيط للطوارئ والعمليات المشتركة بين الوكالات، يرجى الاطلاع على إرشادات المفوضية بشأن التأهب لحالات الطوارئ (UNHCR/OG/2023/02) (الإرشادات مُتاحة لموظفي المفوضية فقط).

الأخطار الطبيعية وتغير المناخ: تصبح محركات النزوح وآثاره أكثر تداخلاً وتعقيداً، لا سيَّما في سياق تغيّر المناخ. تعزِّز هذه السياسة إمكانية التنبؤ وفعالية مشاركة المفوضية في حالات الطوارئ الناجمة عن الأخطار الطبيعية وتغيّر المناخ. وتشدّد على أهمية التفكير الاستراتيجي واتخاذ القرار في مرحلة التأهب، لا سيَّما في مثل هذه الأوضاع. ويجب تحديد مستوى المشاركة في الاستجابة للأزمات الناجمة عن الأخطار الطبيعية، على أساس وجود المفوضية وقدراتها التشغيلية في البلد، وخبرتها مقارنةً بخبرات الجهات الفاعلة الأخرى في المجال الإنساني.

إعلان حالة الطوارئ: يمكن أن تعلن المفوضية مستوىً واحداً من مستويات الطوارئ الثلاثة، حسب حجم الأزمة الإنسانية وتعقيداتها وتداعياتها المتوقّعة مقارنةً بالقدرات القائمة لدى العمليات القُطريّة والمكاتب المعنيّة. تنتهي جميع إعلانات حالة الطوارئ تلقائياً بعد 6 أشهر. بالنسبة لحالة الطوارئ من المستوى الأول، فليس هناك احتمالية للتمديد.

ومع ذلك، يمكن في ظروف استثنائية تمديد حالات الطوارئ من المستوى الثاني والمستوى الثالث لمدة ثلاثة أشهر أخرى، بحد أقصى يصل إلى 9 أشهر. راجع جدول المقارنة بين مستويات الطوارئ لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمعرفة المزيد من التفاصيل.

قد يعمد بلدٌ واحد إلى إصداء أكثر من إعلان طوارئ واحد في أي وقت، إذا كانت الأزمات الإنسانية مختلفة جغرافياً أو سياقياً عن بعضها بعضاً. على سبيل المثال، قد يكون هناك تدفق للاجئين وحالة نزوح داخلي في مناطق مختلفة من البلد نفسه، وكلاهما يتطلب إعلان حالة الطوارئ. وعلى نحوٍ مماثل، قد تستدعي الأزمة الإنسانية إعلانَ حالة الطوارئ في بلدانٍ عديدة، لا سيَّما عندما يكون النزوح عبر الحدود متوقعاً.

يختلف إعلان المفوضية لحالة الطوارئ عن تفعيل توسيع نطاق المنظومة الإنسانية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وعندما يصدر إعلان توسيع النطاق، يجب على المفوضية الوفاء بالتزاماتها بصفتها عضواً في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والعمل على رفع مستوى تنسيقها واستجابتها التشغيلية. ويمكن أن يشمل هذا إعلان المفوضية لحالة طوارئ داخلية أو تمديد فترتها الزمنية، إذا دعت الحاجة إلى ذلك وعلى نحوٍ يتماشى مع سياسة المفوضية.

التنسيق: توضح السياسة آليات التنسيق على المستوى القُطري لحالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين والنازحين داخلياً، بما

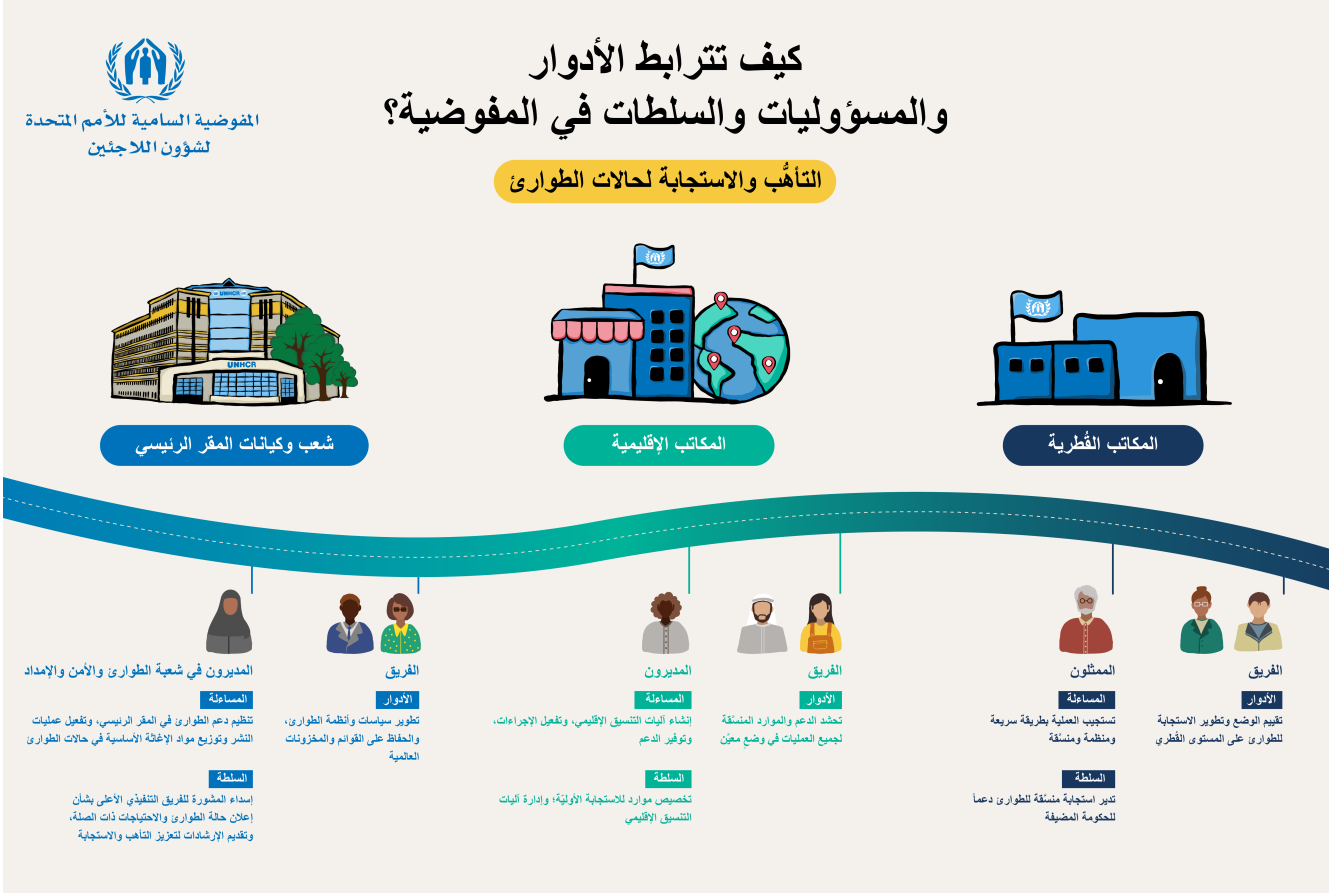
يتوافق مع الميثاق العالمي بشأن اللاجئين ونموذج تنسيق شؤون اللاجئين, ، والسياسة المتعلقة بمشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في حالات النزوح الداخلي، على التوالي، ونظام مجموعات العمل الإنساني. وتوضح أيضاً ترتيبات التنسيق القُطري للأوضاع المختلطة.

الإجراءات المبسَّطة: تتناول السياسة الإجراءات المبسَّطة في مجالات مثل الإمدادات واتفاقيات الشراكة والوصول إلى الموارد المالية والبشرية، بما في ذلك عمليات التوزيع والتوظيف. تنطبق إجراءات الطوارئ هذه على جميع مستويات حالة الطوارئ، طوال مدة إعلان حالة الطوارئ، بُغية الإسراع في توفير الحماية وتقديم المساعدات المنقذة للحياة.

بمجرد إعلان حالة الطوارئ، يمكن للعمليات القُطرية أيضاً، بصرف النظر عن مستوى الطوارئ، أن تطلب موارد مالية إضافية من الميزانية المخصَّصة للطوارئ. يتمتع مدير المكتب الإقليمي بصلاحية تخصيص ما يصل إلى 5 ملايين دولار أمريكي لكل بلد. أما بالنسبة للطلبات التي تصل قيمتها إلى 10 ملايين دولار أمريكي لكل بلد، فتكون الصلاحية بيد مساعد المفوض السامي للعمليات. ويبلغ الحد الأقصى للمخصَّصات 10 ملايين دولار أمريكي لكل بلد، لكل حالة طوارئ مُعلَنة. وتكون المخصَّصات تراكمية طوال فترة إعلان الطوارئ، بما في ذلك أي تمديد أو تغيّر في المستوى.

أدوات الدعم الإضافية: بالنسبة لحالات الطوارئ من المستوى الثاني والثالث، تقدِّم المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي دعماً إضافياً. بمجرد الإعلان عن حالة طوارئ من المستوى الثاني أو الثالث، يجتمع فريق عامل رفيع المستوى في غضون أسبوعَين، لضمان توفر القدرات التنظيمية اللازمة لدعم استجابة فعالة في الوقت المناسب. ويتم تنفيذ مهمة مشتركة رفيعة المستوى في غضون أربعة أسابيع. بالنسبة لحالات الطوارئ من المستوى الثالث، يتم إجراء مراجعة فورية بعد ثلاثة أشهر من إعلان حالة الطوارئ.

الأدوار والمسؤوليات: تحدد السياسة الأدوار والمسؤوليات في حالة الطوارئ على المستوى القُطري والإقليمي والعالمي. وتمكِّن هذه السياسة العمليات القُطرية وتتطلب منها تولي زمام المبادرة في التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها، بدعمٍ من المكاتب الإقليمية وشُعب وكيانات المقر الرئيسي.



مرحلة ما بعد الطوارئ

انتهاء إعلان حالة الطوارئ لا يعني بالضرورة انتهاء الأزمة. بل يعني بالأحرى أنَّ إجراءات التأهب ما زالت قائمة أو أنَّه قد تم توسيع نطاق الاستجابة التشغيلية واستقرارها إلى حدٍّ معقول، بالقدر الذي لم تعد فيه حاجة إلى موارد إضافية وإجراءات خاصة. ومن المهم ضمان الانتقال السلس إلى استجابة تشغيلية منتظمة بمجرد انتهاء إعلان حالة الطوارئ. ولذلك، يجب أن تبدأ العمليات القُطريّة، منذ إعلان حالة الطوارئ، بالتخطيط لفترة ما بعد حالة الطوارئ.

وفي نهاية حالة الطوارئ، وبغية ضمان استمرارية التنسيق أو الاستجابة أو كِلَيهما، تتعاون العمليات القُطريّة والمكاتب الإقليمية وشعبة الطوارئ والأمن والإمداد مع الشُّعب الرئيسة في المقر، في استعراض جملة أمورٍ منها: استراتيجية الحماية والاستراتيجية التشغيلية ذات الصلة والأُطُر وترتيبات القيادة والأثر التشغيلي والهيكل والأمن. وهذا يشمل استعراضاً دقيقاً لترتيبات المكاتب والتوظيف على نحوٍ يتماشى مع الموارد المالية المخصّصة ومستويات التمويل المتوقّعة.

4. السياسات والمبادئ التوجيهية

Arabic) UNHCR/HCP/2023/01 Policy on Emergency Preparedness and Response)

المرافق

Comparative Table of UNHCR Emergency Levels

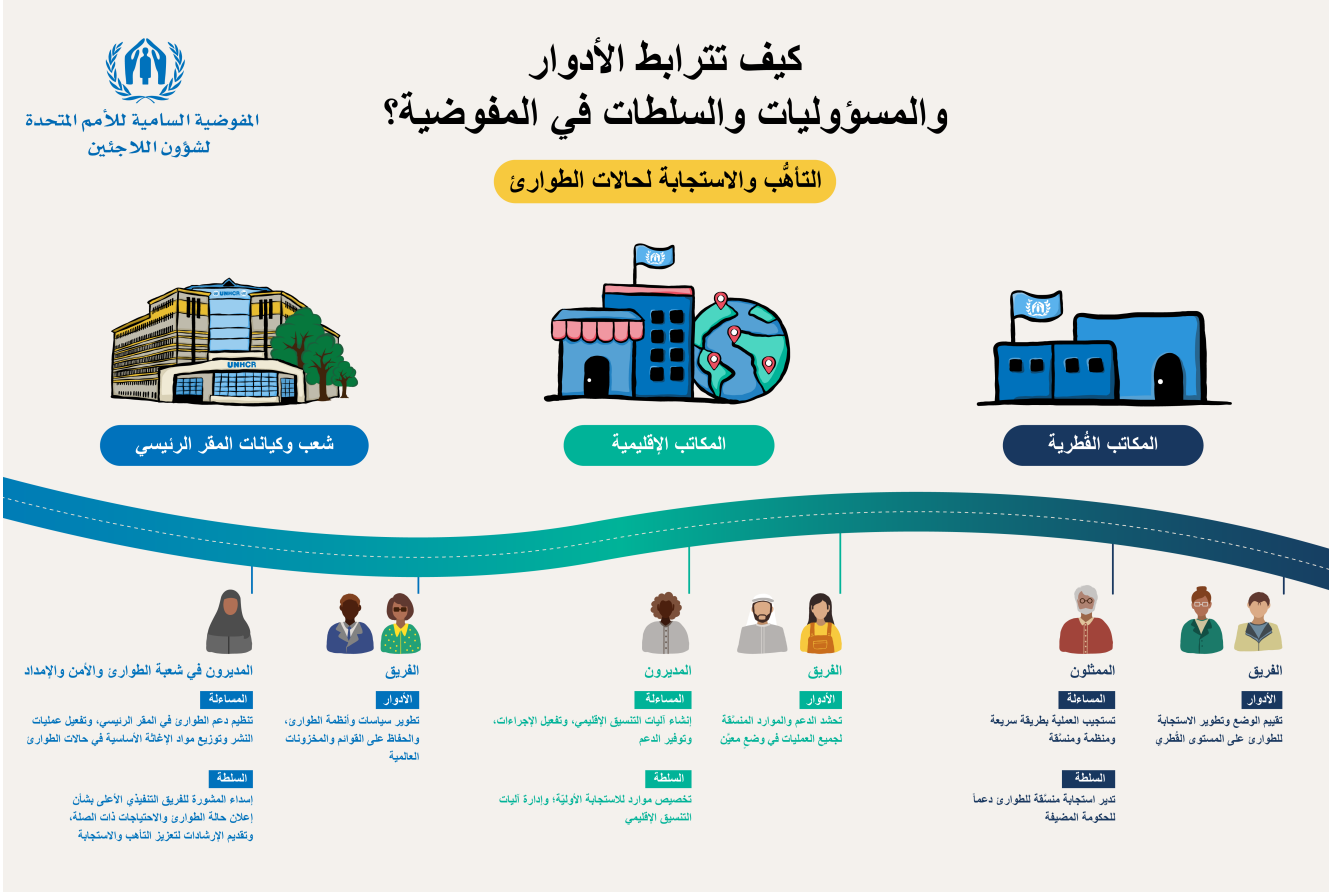
5. التعلم والممارسات الميدانية

لمحة عامة عن التبسيطات الرئيسية والعناصر الجديدة في سياسة التأهب والاستجابة لحا...

الأسئلة الشائعة عن إدارة الطوارئ

دورة إدارة الطوارئ لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (دورة متاحة للقوة ال...

Emergency Management FAQs



6. الروابط

نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين

7. جهات الاتصال الرئيسية

للحصول على إرشادات ونصائح بشأن السياسة أو بشأن التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ بشكلٍ عام، يُرجى التواصل مع HQEMHAND@unhcr.org