UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

دورة البرامج الإنسانية (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات)

07 مارس 2023

النقاط الرئيسية

- تحدّد دورة البرامج الإنسانية الخطوات التي يجب اتخاذها والأدوات التي يجب استخدامها لإدارة الاستجابة المشتركة بين الوكالات للأزمات الإنسانية (للنازحين داخلياً ومواطني الدولة). وتسعى هذه الدورة في التخطيط الاستراتيجي إلى تحقيق نهج قائم على الاحتياجات بدلاً من نهج قائم على المشاريع، وإلى توحيد نهج تقييم الاحتياجات وتحليلها، والتخطيط الاستراتيجي، وتخصيص الموارد والرصد.
- تشارك المفوضية بشكل كامل في عمليات دورة البرامج الإنسانية، ولذا ننصح بالتعرف على إجراءات وإرشادات دورة البرامج الإنسانية واتباعها؛ والوفاء بالتزامات المجموعات وتوفير الموارد المالية والبشرية لدعم أدوار ومسؤوليات المجموعات. طلب الدعم من المقر في حال كان هناك فجوات.
- عندما تقود المفوضية عملية إغاثة للاجئين في بلد وضعت فيه خطة استجابة إنسانية، فإن هذا يعني أنها معنية بإعداد الفصل الخاص باللاجئين في هذه الخطة بعد إجراء التشاور النشط والشامل مع الشركاء المنخرطين في عملية الاستجابة للاجئين.
- لا تنطبق دورة البرامج الإنسانية على حالات الطوارئ الخاصة باللاجئين التي يغطيها نموذج تنسيق شؤون اللاجئين الخاص بالمفوضية. في الحالات المختلطة، بما في ذلك النازحين داخلياً واللاجئين، ستطبق المفوضية نموذج تنسيق شؤون اللاجئين والترتيبات الواردة في المذكرة المشتركة بين المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن الحالات المختلطة: التنسيق على أرض الواقع: يتعيّن الاتصال بدائرة الشراكة والتنسيق في شعبة العلاقات الخارجية، قسم التنسيق المشترك بين الوكالات، للتشاور حول الترتيبات الأفضل للتنسيق وتقديم الخدمات.

1. لمحة عامة

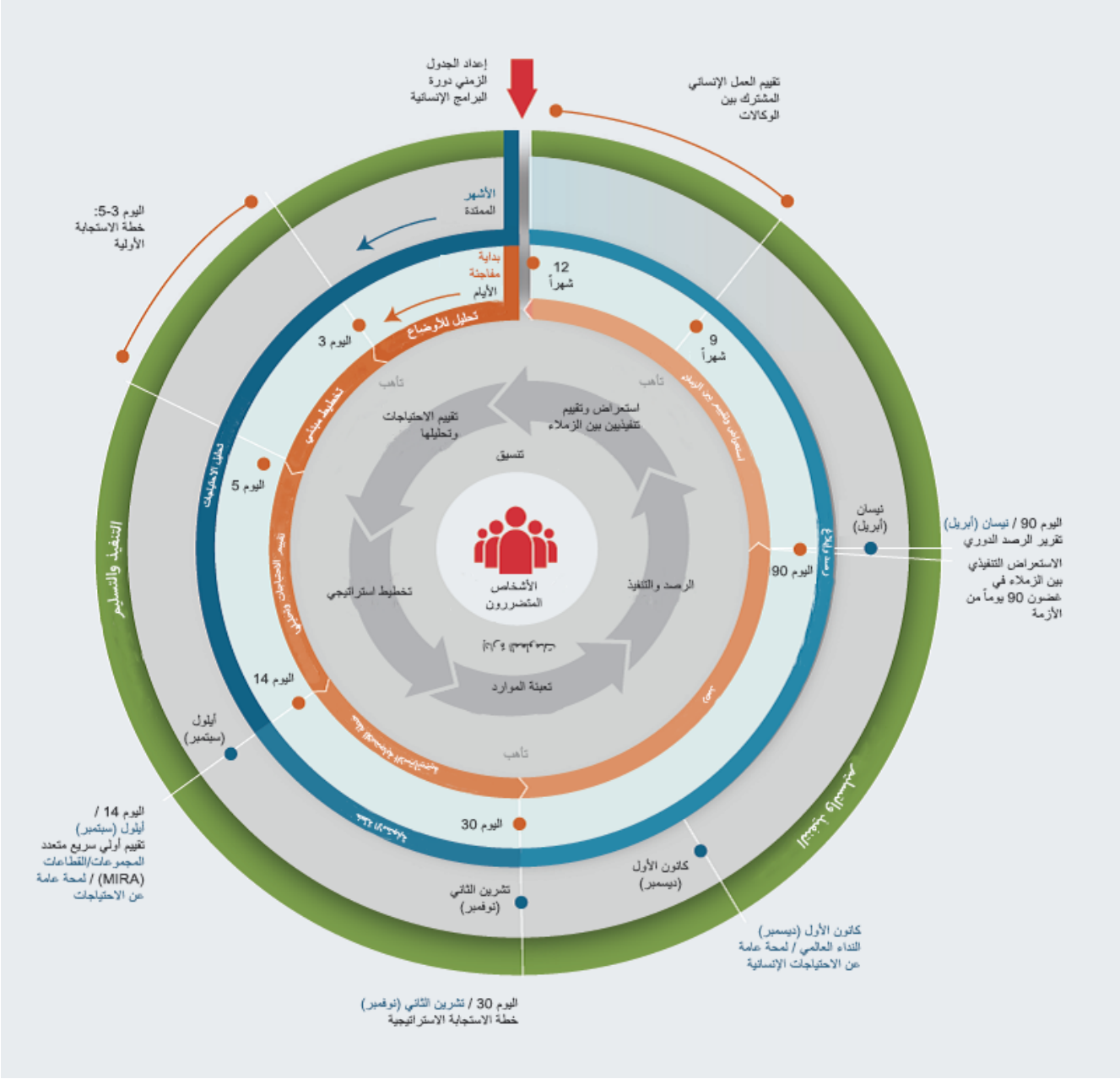
يجب قراءة هذا المدخل بالتزامن مع المدخلات الخاصة بخطط الاستجابة الإنسانية والنداءات العاجلة ونهج المجموعة وهيكلية التنسيق الدولي، بالإضافة إلى التقييم الأولي السريع المتعدد المجموعات/القطاعات (MIRA). ويرجى أيضاً الاطّلاع على المدخلات المتعلقة بالتمويل الجماعي والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ.

تشكّل دورة البرامج الإنسانية إطاراً تشغيلياً طوّرته اللجنةالدائمة المشتركة بين الوكالات التي تحدّد سلسلة الإجراءات التي يجب اتّخاذها للتحضير لحالات الطوارئ الإنسانية غير المتعلّقة باللاجئين والتخطيط لها وإدارتها وتنفيذها ورصدها، وذلك بغض النظر عما إذا كانت تتطلب تفعيل تعزيز التدخل على نطاق المنظومة. ويعتمد تنفيذها الناجح على الاستعداد لحالات الطوارئ، والتنسيق الفعال بين السُلطات الوطنية والمحلية والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني، وإدارة المعلومات.

ويرتكز النموذج على خطط جماعية قائمة على الأدلة وعلى التوجيهات من الأفرقة القُطرية للأعمال الإنسانية التي يرأسها منسّق الشؤون الإنسانية وعلى المساءلة بشأن النتائج. وتركّز عمليتها وأدواتها على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني العاملة في الميدان على المستويين الوطني وشبه الوطني وليس على الجماهير الخارجية. وقد أعدّت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وحدة مرجعية لدورة البرامج الإنسانية تحدد العناصر الرئيسية للدورة.

ملاحظة: لا تنطبق دورة البرامج الإنسانية على حالات الطوارئ الخاصة باللاجئين التي يغطيها نموذج تنسيق شؤون اللاجئين الخاص بالمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وفي الحالات المختلطة التي يتم فيها إجراء عمليات لمساعدة النازحين داخلياً واللاجئين جنباً إلى جنب، تصف المذكرة المشتركة بين المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن الحالات المختلطة: التنسيق على أرض الواقع الأدوار والمسؤوليات ذات الصلة الخاصة بممثل المفوضية القُطري ومنسق الشؤون الإنسانية مع ضمان أن التنسيق منظّم ومكمّل ومفيد للطرفين.

دورة البرامج الإنسانية:



2. الصلة بعمليات الطوارئ

3. التوجيه الرئيسي

تحدّد دورة البرامج الإنسانية معيار البرمجة المشتركة بين الوكالات في حالات الطوارئ الإنسانية.

المبادئ الأساسية

الحماية: يجب أن ترتكز دورة البرامج الإنسانية والأنشطة التشغيلية كافة على المعلومات المرتبطة بحماية حقوق الإنسان والأشخاص المتضررين والمعرضين للخطر. ويعني ذلك على المستوى العملي أنه يتعيّن على الوكالات تحديد الفئات المعرضة للخطر لدى اندلاع الأزمة، وتحديد الطريقة التي تكون فيها هذه الفئات معرضة للخطر والسبب في ذلك مع الأخذ في الاعتبار نقاط الضعف الأساسية. ويتطلب النموذج من الوكالات تحليل احتياجات الحماية وتصنيفها على أساس الأولويات؛

واعتماد نهج تشاركي قائم على الحقوق للعمل الجماعي؛ والاستجابة سريعاً لانتهاكات حقوق الإنسان ("حقوق الإنسان أولاً"). يُرجى الاطّلاع على بيان اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول مركزية الحماية مركزية في العمل الإنساني وسياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول الحماية في مجال العمل الإنساني (2016)

المسؤولية تجاه الأشخاص المتضررين تفرض دورة البرامج الإنسانية على الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني الاستماع إلى الأشخاص المتضررين طيلة حالة الطوارئ والتواصل معهم وإشراكهم في الأنشطة. ويتعيّن على هذه الجهات بناء علاقة مباشرة ومسؤولة وقائمة على الاحترام مع المجتمعات المتضررة وضمان مشاركتها في اتخاذ القرارات وتنفيذ الأنشطة التي تؤثر عليها وتقديم التعليقات حولها، وذلك خلال مراحل التخطيط والتنفيذ والرصد. ويجب إنشاء آليات للتعليقات والاتصالات المتبادلة. في حال تعذّر تلبية احتياجات هذه المجتمعات المتضررة أو التخطيط لها، يجب إحاطتها علماً بذلك، ويلزم أيضاً أن يصلها آخر المستجدات بانتظام حول البرامج. يُسهم التواصل الجيد بين العاملين في مجال العمل الإنساني والمجتمعات المتضررة في تعزيز الثقة والحوار ويحسّن فهم الوكالات للاحتياجات ومصادر القلق وبالتالي تعزيز جودة الاستجابة. يُرجى الاطّلاع على الالتزامات المعدلة الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن المساءلة تجاه السكان المتضررين والحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين (2017).

تحدّد **المذكرة الإرشادية الأولية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول الحماية والمساءلة أمام السكان المتضررين في دورة البرامج الإنسانية** الإجراءات التي يتعين اتخاذها طوال دورة البرامج الإنسانية للوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمساءلة تجاه السكان المتضررين وضمان مركزية الحماية للاستجابة الإنسانية. وترافق هذه المذكرة الإرشادية الوحدة المرجعية لدورة البرامج الإنسانية للجنة الدائنة المشتركة بين الوكالات والأدوات والإرشادات المتعلقة بتعميم الحماية التي وضعتها مجموعة الحماية العالمية (GPC).

تعميم الحماية هو عملية دمج مبادئ الحماية وتعزيز الوصول الهادف والسلامة والكرامة في المساعدة الإنسانية. المساءلة هي أحد العناصر الرئيسية الأربعة لتعميم الحماية، إلى جانب المشاركة والتمكين، والوصول الناجع وصون الكرامة والسلامة وتجنب إلحاق الضرر. يجب تحديد الأولويات ونتائج الحماية المرغوبة ومتابعتها وتحقيقها بشكل جماعي عبر القطاعات/المجموعات ومع المجتمعات من خلال المشاركة الهادفة. وتدعم **المشاركة الهادفة** النهج القائم على الحقوق وتمكّن المجتمعات وتعترف بالاختلافات في السن والجنس والتنوع، وتضمن استجابات شفافة للملاحظات من المجتمع المحلي وتعزز الأدوار التكميلية والخبرات والتفويضات للجهات الفاعلة الإنسانية.

يجب **الاعتراف بالمسائل الشاملة** على غرار نوع الجنس والعمر والإعاقة وفيروس نقص المناعة المكتسبة/الإيدز وتعميمها. وتعتبر المساواة بين الجنسين ذات أهمية خاصة؛ ويجب جمع البيانات المفصلة الخاصة بالجنس والعمر لدعم تحليل نوع الجنس، كما يجب الأخذ في الاعتبار تداعيات البرامج الإنسانية على النساء والرجال (الفريق المرجعي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعني بالشؤون الجنسانية والعمل الإنساني، ودليل الشؤون الجنسانية في مجال العمل الإنساني، 2018)، وعلى الأشخاص ذوي الإعاقة (يُرجى الاطّلاع على اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المبادئ التوجيهية لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في مجال العمل الإنساني 2019)، فضلاً عن الأبعاد الأخرى الخاصة بالتنوع والتي يمكن أن تؤدي إلى الاستبعاد في حال عدم مراعاتها.

البيئة: يجب أن تراعي الأعمال الإنسانية أن القضايا البيئية من أسباب الأزمات الإنسانية، هذا فضلاً عن أنها أحد العوامل التي تسفر عن ذلك، علماً بأنه يمكن للعمل الإنساني أن يلحق الضرر بالبيئة ويؤثر سلباً على الأشخاص المتضررين والمجتمعات المضيفة. ويمكن أن يسهّل الحدّ من تأثير البصمة البيئية للتدخلات الإنسانية من مرحلة التحوّل إلى التعافي المستدام، ويساعد في تعزيز قدرة المجتمعات المتضررة على الصمود والتحمّل.

الانتقال والتعافي المبكر: يجب أن تبدأ خطط التعافي مع بداية الأزمة. ويلزم أن تُلبي الاستجابة احتياجات التعافي الناشئة خلال مرحلة العمل الإنساني، وذلك باستخدام آليات إنسانية تتلاءم مع المبادئ الإنمائية. ويسمح هذا النهج للفئات المتضررة بالاستفادة من منافع العمل الإنساني لخلق فرص التنمية وتعزيز الصمود وإنشاء مسار مستدام نحو التعافي. بالنسبة إلى المنظمات الإنسانية، يشكّل هذا النهج مساراً باتجاه الحلول الدائمة واستراتيجية للخروج من الأزمة. وفي هذين المجالين على حدّ سواء، يجب إدراج البرامج التي تدعم الحلول الطويلة الأمد، بما في ذلك تعزيز مرونة النظام والمجتمع المحلي، في دورة البرامج الإنسانية وتحديدها بوضوح في الاستراتيجيات الإنسانية والتخطيط.

في إطار دورة البرامج الإنسانية، يتعيّن على كافة الشركاء الاضطلاع بالآتي:

- دعم السُلطات الوطنية التي تتحمل المسؤولية الأساسية في مساعدة وحماية الأشخاص المتضررين من الكوارث.
- تعزيز مشاركة الفئات المتضررة من السكان.
- العمل تحت قيادة منسق الشؤون الإنسانية (أو المنسق المقيّم، في حال عدم تعيين منسق للشؤون الإنسانية)
- قبول توجيهات الفريق القُطري للعمل الإنساني (أو الفريق القُطري التابع للأمم المتحدة في حال عدم تشكيل فريق قُطري للعمل الإنساني).
- دعم التنسيق بين المجموعات أو القطاعات والتعاون مع المجموعات أو القطاعات (متى فُعّلت).
- الترحيب بمشاركة مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة وإشراكها في العمل بما في ذلك على المستوى دون الوطني.

العملية الأساسية: آليات العمل؟

ما قبل حالة الطوارئ

توصي دورة البرامج الإنسانية بضرورة أن تتخذ الوكالات مجموعة واسعة من الإجراءات لتعزيز الاستعداد للاستجابة لحالات الطوارئ. يساهم ذلك في الاستجابة بصورة أسرع وبشكل أكثر ملاءمةً وكفاءةً عند حدوث الكوارث، كما أنه يتيح اتخاذ القرارات استناداً إلى معلومات موثوقة. ويتولى منسق الشؤون الإنسانية مسؤولية قيادة عملية الاستعداد للاستجابة لحالات

الطوارئ وتشكيل فريق قُطري فعال ومتماسك معني بالشؤون الإنسانية (أو آلية قُطرية مماثلة) والتنسيق مع الهيكليات والخطط الوطنية. ويتعيّن على منسّق الشؤون الإنسانية أن يعمل عن كثب مع الفريق القُطري المعني بالشؤون الإنسانية والمجموعات/القطاعات والسلطات الوطنية والمنظمات غير الحكومية.

تعزيز التدخل

في تشرين الثاني (نوفمبر) 2018، أدخلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بروتوكولات جديدة لتعزيز التدخل الإنساني على نطاق المنظومة. وقد عززت هذه البروتوكولات تنسيق الاستجابة لحالات الطوارئ واستبدلت الترتيبات المتعلقة "بتفعيل الاستجابة في حالات الطوارئ على نطاق منظومة العمل الإنساني" من المستوى الثالث (L3) والتي كانت قائمة منذ عام 2012.

عندما تحدث أزمات مفاجئة كبيرة، أو يتدهور الوضع الإنساني تدهوراً جسيماً نتيجة للأخطار الطبيعية أو النزاعات التي يتسبب فيها الإنسان بما يسوغ تعبئة الموارد على نطاق المنظومة، ستعلن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تفعيل تعزيز التدخل على نطاق منظومة العمل الإنساني (يشار إليه منذ الآن باسم "تفعيل تعزيز التدخل"). يستمر هذا الإجراء الاستثنائي لفترة زمنية محدّدة تصل إلى ستة أشهر في الظروف التي تسوغ فيها خطورة الوضع الإنساني تعبئة الموارد والقدرات على نطاق المنظومة، بما يتجاوز المستويات القياسية للاستجابة للاحتياجات الإنسانية الحرجة على أرض الواقع. يمكن النظر في تمديد واحد لمدة ثلاثة أشهر، ولكن في حالات استثنائية فقط.

على وجه التحديد، يسوغ إعلان تعزيز تدخل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك على المستوى دون الوطني، عندما تكون القدرة المحلية أو الإقليمية على قيادة المساعدة الإنسانية وتنسيقها وتقديمها لا يتناسب مع حجم الأزمة وتعقيدها وإلحاحها.

يؤدي الإجراء إلى تفعيل مجموعة من الآليات والأدوات لضمان أن (أ) منظومة العمل الإنساني تقدِّم دعماً فعالاً للسُلطات الوطنية التي تسد العجز على مستوى الكوارد الحالية وتراقب مستوى أدائها؛ و(ب) تضع منظومة العمل الإنساني القدرات والأدوات المناسبة للقيادة والتنسيق القويين؛ و(ج) تثبّت المنظمات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والوكالات القائدة العالمية للمجموعات النُظُم وتعمل على تعبئة الموارد الكافية لتمكينها من الامتثال لولايتها.

في غضون 48 ساعة: تفعيل تعزيز التدخل على نطاق منظومة العمل الإنساني.

في غضون 72 ساعة: تعيين منسق الشؤون الإنسانية وتفعيل المجموعات ذات الصلة.

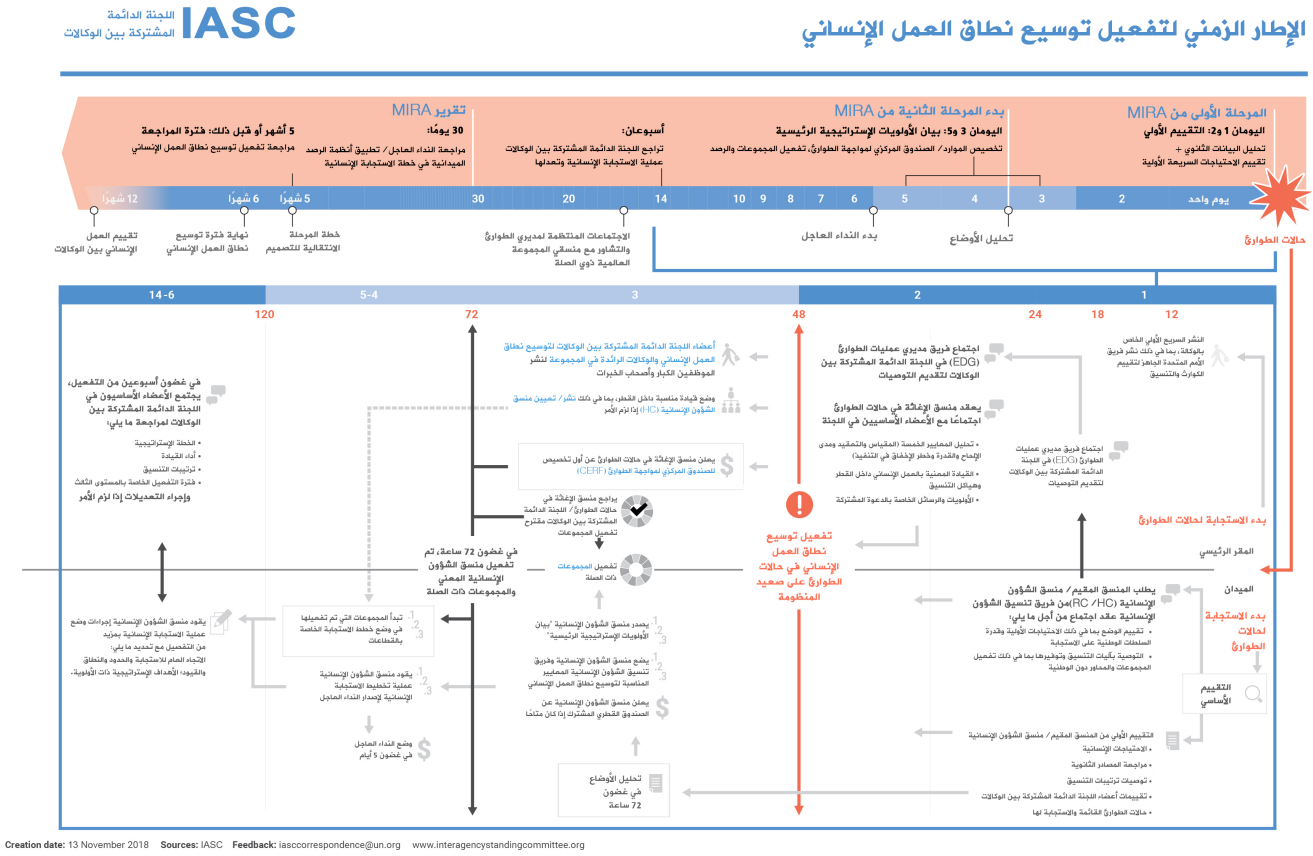
في غضون 5 أيام: يتم إطلاق نداء عاجل.

30 يوماً: يتم إطلاق نداء عاجل وإعداد خطة استجابة إنسانية.

5 أشهر: فترة الاستعراض.

6 أشهر: انتهاء فترة تعزيز التدخل على نطاق منظومة العمل الإنساني (رهناً بتمديد واحد لمدة 3 أشهر).

12 شهراً: البدء في تقييم العمل الإنساني المشترك بين الوكالات.



الجدول الزمني لتفعيل تعزيز التدخل

دور ومسؤوليات المفوضية

تضطلع المفوضية بأدوار عديدة خلال دورة البرامج الإنسانية:

بصفته مدير اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يشارك المفوض السامي في اتخاذ القرارات لإعلان الاستجابة لحالات الطوارئ على مستوى المنظومة وتتم استشارته بشأن تفعيل المجموعات.

أما ممثل المفوضية، وبصفته عضواً في الفِرق الوطنية المعنية لتنسيق الشؤون الإنسانية، فينخرط بصورة وثيقة في وضع الأهداف الاستراتيجية الإجمالية للعمليات الطارئة وفي مناقشات حول تفعيل المجموعات وهيكلها.

على المستوى القُطري، غالباً ما تكون المفوضية قائدة مجموعات الحماية والمأوى/المواد غير الغذائية، وإدارة وتنسيق المخيمات،وبهذه الصفة تضع الاستراتيجيات على مستوى المجموعات وتعدّ خطة الاستجابة الإنسانية.

على مستوى دورها كوكالة، تؤدّي المفوضية دوراً أساسياً في تقديم الخدمات (بحسب مستوى انخراطها) ودعم الاستراتيجيات المتفق عليها على مستوى المجموعات.

عندما تقود المفوضية عملية إغاثة للاجئين في بلد وضعت فيه خطة استجابة إنسانية، فإن هذا يعني أنها معنية بإعداد الفصل

الخاص باللاجئين في هذه الخطة بعد إجراء التشاور النشط والشامل مع الشركاء المنخرطين في عملية الاستجابة للاجئين.

الاعتبارات الخاصة بانخراط المفوضية على المستوى القُطري

توقيت وآلية الانخراط في دورة البرامج الإنسانية: ستفي المفوضية بالتزاماتها تجاه المجموعات التي تقودها على المستوى العالمي. وعند تفعيل المجموعات على المستوى الوطني، تنخرط المفوضية وفقاً لذلك في كافة جوانب دورة البرامج الإنسانية. وفي حالات الطوارئ الخاصة باللاجئين، تطبّق المفوضية نموذج تنسيقالأنشطة المتعلقة باللاجئين للتنسيق والتخطيط. وفي الحالات المختلطة، بما في ذلك النازحين داخلياً واللاجئين، تطبق المفوضية نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين والإجراءات المتفق عليها في المذكرة المشتركة بين المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن الحالات المختلطة: التنسيق على أرض الواقع.

تطبيق دورة البرامج الإنسانية في الحالات غير المتعلقة باللاجئين

- **الاستعداد:** يُقصد بها المشاركة الفعّالة في وضع خطط الاستجابة لحالات الطوارئ والأنشطة ذات الصلة، على سبيل المثال بإعداد بيانات المخاطر ووضع إجراءات الإنذار المبكر وإكمال إجراءات الاستعداد الدنيا وصياغة الإجراءات التشغيلية الموحّدة. يجب إبلاغ المكتب الإقليمي وشعبة الطوارئ والأمن والإمدادات بأي مبادرات وتقدم محرز.

- **التقييم:** يلزم التأكد من أن كبار الموظفين، لا سيما الموظفون المرتبطون بالمجموعات، على عِلم بهذه العمليات المشتركة بين الوكالات مثل التقييم الأولي السريع المتعدد القطاعات/المجموعات. ويجب أيضاً تعيين موظفين للتقييمات المشتركة بين الوكالات.

- **النداءات العاجلة وخطة الاستجابة الإنسانية:** تُسهم بفاعلية في وضع خطة الاستجابة الإنسانية وإطلاق النداءات العاجلة، وتؤدي دوراً مهماً في عمليتي التقييم المشترك بين الوكالات والتخطيط، وتضمن أن الحماية تشكّل أساس كل خطة خاصة بالمجموعات وخطة الاستجابة الإنسانية، هذا فضلاً عن أنها تقدم الدعم الضروري لمنسقي المجموعات ذات الصلة بالمفوضية في التخطيط للاستجابة الخاصة بالمجموعة.

- **تعبئة الموارد:** تحدّد خطط المجموعات الفردية المخصصات من صناديق التمويل الجماعي على غرار الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ (CERF) وصناديق الاستجابة الجماعية القطرية. ويجب التأكد من إدراج الإجراءات المدرجة على رأس أولويات المجموعات التي تقودها المفوضية في كافة صناديق التمويل الجماعي المتاحة.

- **إدارة المعلومات:** يلزم ضمان دعم كافة منسقي المجموعات لدى المفوضية من قِبل موظف واحد أو أكثر معني بإدارة المعلومات، والتأكّد من أنّهم يسجّلون هذه المعلومات في نظام إدارة المعلومات الخاص بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (لوحة معلومات الشؤون الإنسانية).

4. الروابط

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الوحدة المرجعية لتنفيذ دورة البرامج الإنس... اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، البروتوكول 1. تعزيز المساعدات الإنسانية ع... اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، البروتوكول 2: "القيادة الممكّنة" في تعزيز...

5. جهات الاتصال الرئيسية

- دائرة الشراكة والتنسيق في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: hqng00@unhcr.org
- المجموعة العالمية المعنية بالحماية:gpc@unhcr.org
- المجموعة المعنية بتنسيق وإدارة المخيمات: globalsupport@cccmcluster.org
- المجموعة المعنية بالمأوى: HQShelter@unhcr.org
- شعبة الطوارئ والأمن والإمدادات في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: hqemhand@unhcr.org