UNHCR
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

إرشادات
التأهب لحالات الطوارئ
2023

شعبة الطوارئ والأمن والإمداد

المحتويات

1. مقدمة 3
2. الغرض 3
3. النطاق 3
4. الأساس المنطقي 3
5. التعريفات 4
6. الأدوار والمسؤوليات الرئيسية 4
7. القيادة والتنسيق في التأهّب لحالات الطوارئ 7
7.1 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في أوضاع اللاجئين 7
7.2 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في جميع أوضاع النزوح القسري الأخرى 7
7.2.1 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً 8
7.2.2 تنسيق حالات الطوارئ في الأوضاع المختلطة / التنقلات المختلطة 9
8. تنفيذ إجراءات التأهّب لحالات الطوارئ 10
8.1 التحليل والرصد لمخاطر الطوارئ 12
8.1.1 تحليل مخاطر الطوارئ: عملية من أربع خطوات ونواتجها 13
الخطوة 1: تحديد المخاطر 14
الخطوة 2: تصنيف المخاطر 16
الخطوة 3: تسجيل المخاطر في سجل المخاطر التشغيلية 18
الخطوة 4: رصد المخاطر والإنذار المبكر 18
8.2 التخطيط للطوارئ 20
8.2.1 تنفيذ إجراءات التأهّب 22
8.2.2 التخطيط للطوارئ على المستوى القُطري التخطيط لحالات الطوارئ المشترك بين الوكالات 22
8.2.3 على المستوى الإقليمي التخطيط لحالات الطوارئ المشترك بين الوكالات 23
9. إعلان حالة طوارئ من المستوى 1: التأهّب الاستباقي والاستجابة الأوليّة 25
9.1 طلب إعلان حالة طوارئ 25
10. بوابة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ 27
11. الملحق 27
12. قائمة التسميات المختصرة 27

© UNHCR/Colin Delfosse Chad. وصول لاجئين سودانيين جدد من السودان

1. مقدمة

إنّ التأهب هو إجراء بغاية الأهمية داخل نظام العمل الإنساني، وعندما يستثمر العاملون في المجال الإنساني في تدابير التأهّب للأزمات الإنسانية الوشيكة أو المتوقّعة، يساعدون بذلك في التخفيف من المعاناة من خلال ضمان تنفيذ استجابة للاحتياجات الطارئة في الوقت المناسب، وهي غالباً ما تكون استجابة منقذة للأرواح يتم تنفيذها بأكثر الطرق فعالية وكفاءة. [1]

2. الغرض

توفّر هذه الإرشادات إطاراً عملياً لدعم التشغيل والتنفيذ الفعالَين لسياسة المفوضية بشأن التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ (يشار إليها فيما يلي باسم "سياسة الطوارئ"). في حين أنّ سياسة الطوارئ توفّر إطاراً شاملاً، تعمل هذه الإرشادات كأداةً لمساعدة موظفي المفوضية والقوى العاملة التابعة لها (المشار إليها فيما يلي باسم "الموظفين") على الوفاء بالمسؤوليات التي تنص سياسة الطوارئ عليها فيما يتعلق بتدابير التأهّب.

وتفصّل هذه الإرشادات آلية إدراج المفوضية لإجراءات التأهّب في استراتيجيات الاستجابة للطوارئ والبرامج الواعية بالمخاطر. وهي تعيد التأكيد على المعايير القائمة، وتسلّط الضوء على التدابير العملية التي يمكن للموظفين اتخاذها لتمكين المفوضية من الاستجابة بسرعة والعمل بفعالية في حالات الطوارئ. تحلّ هذه الإرشادات محل حزمة الاستعداد لحالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين (PPRE) وحزمة تدابير التأهب لحالات الطوارئ المتعلقة بالنازحين داخلياً (PPIE).

3. النطاق

وقد تم تطوير هذه الإرشادات أساساً بهدف مساعدة موظفي المفوضية في العمليات القُطريّة أو المكاتب الإقليمية أو الشعب والكيانات في المقر الرئيسي أثناء مشاركتهم في قيادة وإدارة وتقديم ومراقبة و/أو دعم أي جانب من جوانب التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ. وهي إرشادات عمليّة تبيّن كيف يجب على المفوضية إجراء تحليل منهجي للمخاطر في حالات الطوارئ، ورصد منتظم لتطوّر المخاطر التي قد تؤدي إلى حالة طوارئ معيّنة، ووضع خطط طوارئ قائمة على سيناريوهات خاصة بوكالة معينة. وهي مصمَّمة أيضًا ليتم استخدامها بالتعاون مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وسائر الشركاء المشاركين في إعداد الاستجابة لأي نزوحٍ محتمل.

تركّز هذه الإرشادات على التأهب لجميع حالات الطوارئ الإنسانيّة المتوقّعة التي قد تشارك فيها المفوضية، سواء كانت ناجمة عن نزاعات مسلحة أو حالات عنف أو انتهاكات لحقوق الإنسان، و/أو أخطار طبيعية وتغير المناخ وظواهر وظروف بيئية أخرى.

تشمل المجالات الرئيسية المندرجة في هذه الإرشادات ما يلي:

- القيادة والتنسيق في التأهب لحالات الطوارئ
- التحليل والرصد لمخاطر الطوارئ، إجراء إلزامي للعمليات كافة
- التخطيط للطوارئ وتنفيذ إجراءات التأهب، فقط للعمليّات التي تواجه مخاطر شديدة تعرّضها لحالة طوارئ جديدة أو متصاعدة
- إعلان حالة طوارئ من المستوى الأول

4. الأساس المنطقي

إنّ سياسة الطوارئ هذه تضع إطاراً شاملاً لالتزام المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (يُشار إليها فيما يلي بـ "المفوضية") بالتأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ، عملاً بولايتها والتزاماتها المشتركة بين الوكالات بما أنّها عضو من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

تؤكد سياسة الطوارئ على أن التأهّب والمشاركة المبكرة أمران أساسيّان للمفوضية بما أنّها جهة قيادية يمكنها التنبّؤ بحالات الطوارئ وشريكة موثوقة في الأزمات الإنسانية. على المفوضية المساهمة في توفير الحماية والمساعدة الإنسانية والحلول المستدامة للأفراد المعنيين الذين يتأثرون بالأزمات الإنسانية الناجمة عن نزاعات مسلحة وحالات عنف وانتهاكات حقوق الإنسان وأحوال مناخية وظواهر وظروف بيئية خطرة.

الرسالة الأساسية

إنّ السعي إلى توفير حلول للاجئين والنازحين داخلياً وغيرهم من الأفراد المعنيين ينبغي أن يكون منذ البداية جزءاً لا يتجزّأ من جميع الأنشطة المتعلقة بالتأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ.

1 انظر وثيقة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي عائد الاستثمار في التأهّب لحالات للطوارئ: المرحلة الثانية من مشروع مشترك بين وكالات الأمم المتحدة لتطوير مجموعة أدوات للمجتمع الإنساني.

يقع على عاتق ممثلي المفوضية ضمان تنفيذ هذه الإرشادات وإدارة جهود التأهّب التي تقودها المفوضية على المستوى القُطري. أمّا المكاتب الإقليمية، فعليها بالتعاون مع شعبة الطوارئ والأمن والإمداد، أن تشرف على مستوى التأهّب لدى العمليات القُطريّة وتدعمه، وأن تنسّق بين العمليات القُطريّة ذات الصلة وغيرها من المكاتب الإقليمية التي تجمع عدداً من البلدان أو المناطق.

تعكس هذه الإرشادات التوجيهات الاستراتيجية للمفوضية 2022-2026 التي تؤكد على أنَّ المفوضية ستعمل على هدف تنظيمي رئيسي يتمثل في توقع حالات الطوارئ والتأهب والاستجابة لها، وأنَّه لدى وقوع هذه الحالات، ستنفذ المفوضية استجابةً سريعة وتواصل عملها لضمان وضع الأشخاص في مأمنٍ من الأذى، واحترام حقوقهم الأساسية، وضمان قدرتهم على تلبية احتياجاتهم.

وتدعم هذه الإرشادات تنفيذَ التزامات المفوضية بموجب سياسة الطوارئ الخاصة بها، وهي متسقة مع السياسة المتعلقة بمشاركة المفوضية في حالات النزوح الداخلي (يشار إليها فيما يلي بـ "سياسة النازحين داخلياً") والإطار الاستراتيجي للعمل المناخي للمفوضية. إنَّ دوافع النزوح وتأثيراته متداخلة ومعقدة، لا سيَّما في سياق تغيّر المناخ. الإطار الاستراتيجي للعمل المناخي للمفوضية هو إطار يُلزم المنظمة بتعزيز تأهّبها لتكون شريكاً موثوقاً به وحاسماً في الاستجابة للكوارث [2]، وذلك بالتعاون مع الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية وغيرها من الجهات الإنسانية.

وهو إطار يتماشى مع سياسة إدارة المخاطر المؤسسية في المفوضية، وهي سياسة تتطلب من جميع العمليات إجراء تحليل المخاطر المتعلقة بحالات الطوارئ المحتملة و/أو الجديدة و/أو المتصاعدة.

كما أنه إطار يتماشى مع المبادئ والأطر المعمول بها بشأن التأهّب لهذه الحالات ويستفيد من المحتوى ذي الصلة ويعمل على تفعيله في الإرشادات العملية لموظفي المفوضية بشأن حماية النازحين داخلياً في سياق الكوارث والآثار السلبية لتغير المناخ، ومجموعة المبادئ التوجيهية لانخراط المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أوضاع النزوح الداخلي.

وهو يتماشى مع النُّهُج المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتأهّب، وتحديداً نهج التأهّب للاستجابة لحالات الطوارئ التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والذي يقدم المشورة للوكالات حول كيفية الوفاء بمسؤوليات المجموعات التي تعيّنها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في أثناء وجود استجابة ينفذها عدّة شركاء بقيادة المنسق المقيم للأمم المتحدة/منسق الشؤون الإنسانية.

واستناداً إلى نهج التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تسلط الإرشادات الضوء على الأبعاد الرئيسية لعمل المفوضية في إطار جهود التأهّب المشتركة بين الوكالات في سياق حالات النزوح الداخلي.

أخيراً، تستند الإرشادات أيضاً إلى الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، والمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، وإطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة الذي يظل أداة مهمة لتخطيط وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

5. التعريفات

يشير التأهّب لحالات الطوارئ إلى الإجراءات والتدابير التي يتم اتخاذها قبل وقوع حالة طوارئ معيّنة، وهي تدابير تعمل على تحسين الفعالية والكفاءة والتوقيت والمساءلة في الاستجابة لحالات الطوارئ بهدف إنقاذ الأرواح وتوفير الحماية.

ووفق سياسة الطوارئ في المفوضية، يتم تعريف "حالة الطوارئ" على أنّها أي وضع إنساني إمّا (1) سبّب أو يهدّد بالتسبّب في نزوحٍ قسري جديد و/أو خسائر في الأرواح و/أو أضرار جسيمة؛ أو (2) يؤثّر تأثيراً كبيراً في حقوق أو رفاه اللاجئين والنازحين داخلياً وعديمي الجنسية والعائدين وغيرهم من الأشخاص المعنيين إن لم يتم اتخاذ إجراءات فورية وملائمة؛ و (3) يتطلّب اتخاذ إجراءات استثنائية نظراً إلى عدم كفاية القدرات الحالية التي تتمتع بها الحكومة والمفوضية على الصعيدَين المحلي والإقليمي لتحقيق استجابة فعّالة في الوقت المناسب ويمكن التنبؤ بها. وتولى الأولوية القصوى في أي استجابة إنسانية إلى إنقاذ الأرواح والتقليل من الأضرار الجسيمة إلى أدنى حد ممكن من خلال تلبية أكثر الاحتياجات الإنسانية إلحاحاً.

6. الأدوار والمسؤوليات الرئيسية

يحدد ما يلي الأدوار والمسؤوليات المنوطة بالعمليات القُطرية والمكاتب الإقليمية والشعب/الكيانات في المقر الرئيسي من أجل التأهّب لحالات الطوارئ، بما يتماشى مع سياسة الطوارئ:

2 تُعرَّف "الكارثة" على أنّها تأثيرٌ مدمّر خطير ينجم عن مجموعةٍ من الأخطار، بما فيها الآثار الضارة لتغيُّر المناخ، بمفردها أو بمجملها، على الفئات السكانية الأشد ضعفاً والأكثر عرضة للخطر وممتلكاتها. انظر: تقرير فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالمؤشرات والمصطلحات المتعلقة بالحد من مخاطر الكوارث (644/A/71 وCorr.1/644/A/71).

1. إنّ **الممثل القُطري** مسؤولٌ عمّا يلي:

أ. ضمان الاتساق الاستراتيجي والتشغيلي في جميع أنحاء البلد، بما في ذلك المشاركة النشطة في المنتديات المشتركة بين الوكالات مثل الفريق القُطري التابع للأمم المتحدة/الفريق القُطري للعمل الإنساني؛

ب. قيادة تحليل المخاطر وإدارة مخاطر الطوارئ بشكلٍ متواصل، وإحالة المخاطر المرتفعة إلى المكتب الإقليمي وشُعبة الطوارئ والأمن والإمداد عند الاقتضاء؛

ج. وضع خطة طوارئ تشمل أصحاب مصلحة متعدّدين وتخصُّ الأشخاص المعنيين في حال المخاطر المرتفعة الناجمة عن حالة طوارئ جديدة أو متفاقمة، ووضع خطة انتقالية لمرحلة ما بعد حالة الطوارئ عند الحاجة؛

د. قيادة التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ في الوقت المناسب، بما يشمل توفير الحماية والمساعدة الإنسانية إلى اللاجئين، والنازحين داخلياً، وعديمي الجنسية، والعائدين، وغيرهم من الأشخاص المعنيين، وذلك بالاستناد إلى تقييم الاحتياجات؛

هـ. تنسيق الاستجابة العامة للاجئين، بما فيها الخطط والطلبات التي تشمل أصحاب مصلحة متعدّدين؛

و. ضمان الرصد المنتظم طيلة فترة حالة طوارئ معيّنة، ما يوفّر إلى جانب التحليل السياسي وتحاليل الأوضاع والبيانات أساساً لوضع برامج تصحيحية ويفيد المزيد من عمليات التخطيط والتنفيذ.

ز. تعبئة الموارد والشراكات لضمان استجابة فعّالة للاحتياجات الإنسانية، وإحالة الحاجة إلى مزيدٍ من الموارد إلى المكتب الإقليمي عند الاقتضاء.

ح. ضمان القدرة اللازمة لجمع البيانات التشغيلية وتبادل المعلومات والمنتجات مع الفئات الخارجية بشكل فعال، بما يرسّخ مكانة المفوضية كمصدر موثوق للمعلومات عن الأشخاص المعنيين؛

تتمثّل الممارسة الجيدة في قيام الممثل في المكتب القُطري أو المكتب المتعدد الأقطار بتعيين جهة (أو جهات) تنسيق معنية بحالات الطوارئ من أجل دعم تفعيل سياسة الطوارئ وإرشادات التأهّب، وإبلاغ المسؤوليات المتفق عليها للمكتب الإقليمي المعني وكيانات المقر الرئيسي.

عادةً ما تضطلع جهات التنسيق في حالات الطوارئ بالأدوار المبيّنة في **الملحق 1: جدول الأدوار والمسؤوليات المقترحة لجهات التنسيق المعنية بحالات الطوارئ على المستوى الإقليمي والقُطري.**

2. أما **مدير المكتب الإقليمي** فهو مسؤولٌ عمّا يلي:

أ. الإشراف على ما تجريه العمليات القُطريّة من تحليل ورصد لمخاطر الطوارئ ومستوى التأهّب لها، فضلاً عن توفير دعم متعدد الوظائف من أجل تنفيذ التأهّب في العمليات القُطريّة، وذلك بالتعاون مع شعبة الطوارئ والأمن والإمداد وغيرها من شُعب المقرّ الرئيسي؛

ب. مواءمة تحليل مخاطر حالات الطوارئ داخل المنطقة، والمشاركة في مبادرات إقليمية بشأن التأهّب تنظّمها إلى جانب شعبة الطوارئ والأمن والإمداد؛

ج. وضع ودعم الطرائق الخاصة بتنسيق حالات الطوارئ على المستوى الإقليمي ومستوى المقر الرئيسي، بما يشمل تنشيط خلايا الطوارئ والمشاركة في رئاستها. وتوفير دعم منسّق في الوقت المناسب للعمليات القُطريّة وفيما بينها، وذلك بالتعاون مع مكاتب إقليمية أخرى وشُعب تابعة للمقر الرئيسي؛

د. بالتعاون مع شعب المقر الرئيسي، دعم العمليات القُطريّة في تنفيذ ورصد الاستراتيجيات والبرامج والمشاريع ذات الصلة من خلال توفير الإرشادات وتنمية القدرات والخبرات التقنية والمشورة الاستراتيجية وغيرها من أشكال الدعم المطلوبة، بما فيها توزيع خبراء تقنيين (متخصّصين في الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، والعنف القائم على النوع الاجتماعي، والملاجئ، والمخيمات العشوائية وحماية الطفل وتعليمه) في العمليات القُطريّة؛

هـ. المحافظة على اتصالات واضحة في الوقت المناسب ومشاركة المعلومات الأساسية مع العمليات القُطريّة، وشعبة الطوارئ والأمن والإمداد وغيرها من شُعب المقر الرئيسي ذات الصلة في جميع مراحل حالة الطوارئ؛

الرسائل الأساسية

- **تقرّ المفوضية بأنّ تنفيذ استجابة فعالة لحالات الطوارئ في الوقت المناسب يمثل أولويةً مؤسسية مشتركة على المستوى القُطري والإقليمي وعلى مستوى المقر الرئيسي.**
- **يتعيّن على العمليات القُطرية قيادة وتنسيق الشركاء في العمل الإنساني وفي أي مجال آخر بما يتماشى مع الدور المنوط بالمفوضية في أوضاع اللاجئين؛ والتزاماتها المشتركة بين الوكالات كعضو من أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.**
- **وقد تم تمكين العمليات القُطريّة ويُطلَب منها أن تعمل بصورةٍ استباقية في مجال التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ بالاستناد إلى عملية سليمة لرصد وتحليل مخاطر الأوضاع.**
- **تجري العمليات القُطريّة تحليلاً للمخاطر المرتبطة بحالات الطوارئ الجديدة أو المتصاعدة، على أن تحدّد ما إذا كانت المخاطر مرتفعة أو متوسّطة أو منخفضة بناءً على احتمالية وقوع سيناريو الطوارئ المتفق عليه والأثر الناجم عنه.**
- **عندما تحدّد عملية ما مخاطر مرتفعة، تباشر في وضع خطة للطوارئ قائمة على سيناريو معيّن.**

و. تخصيص الموارد للعمليات القُطريّة[3] وتيسير ودعم تعبئة المزيد من الموارد المالية والمادية والإنسانية في الوقت المناسب من أجل تلبية الاحتياجات المتعلّقة بالتأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ، بما في ذلك مرحلة ما بعد حالة الطوارئ.

من الممارسات الجيدة التي يتعيَّن على مدير المكتب الإقليمي تطبيقها هي تعيين جهات تنسيق معنية بحالات الطوارئ من شأنها تقديم الدعم اللازم لتفعيل سياسة الطوارئ وإرشادات التأهب لحالات الطوارئ. عادة ما تضطلع جهات التنسيق المعنية بحالات الطوارئ بالأدوار المبينة في **الملحق 1: جدول الأدوار والمسؤوليات المقترحة لجهات التنسيق المعنية بحالات الطوارئ على المستوى الإقليمي والقُطري.**

توفر **شُعب المقر الرئيسي** الاتساق المؤسسي على المستوى العالمي والإرشاد الوظيفي والدعم التشغيلي للمكاتب. في حين أنّ مديري شُعب المقر الرئيسي يتولّون مسؤولية ضمان تأهّب المفوضية وقدرتها على الاستجابة لأي حالة طوارئ بسرعةٍ وفعالية، وذلك بالتعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى.

في ضوء الدور المركزي الذي تضطلع به شعبة الطوارئ والأمن والإمداد، يتم تسليط الضوء على قيادتها في هذه الإرشادات. يمكن العثور على معلومات إضافية حول الأدوار والمسؤوليات وأوجه المساءلة الخاصة بسائر الشُعب في جدول الأدوار والمسؤوليات والسلطات.

إنَّ شعبة الطوارئ والأمن والإمداد مسؤولة عما يلي:

أ. ضمان الاتساق العام في تأهب المفوضية واستجابتها لحالات الطوارئ.

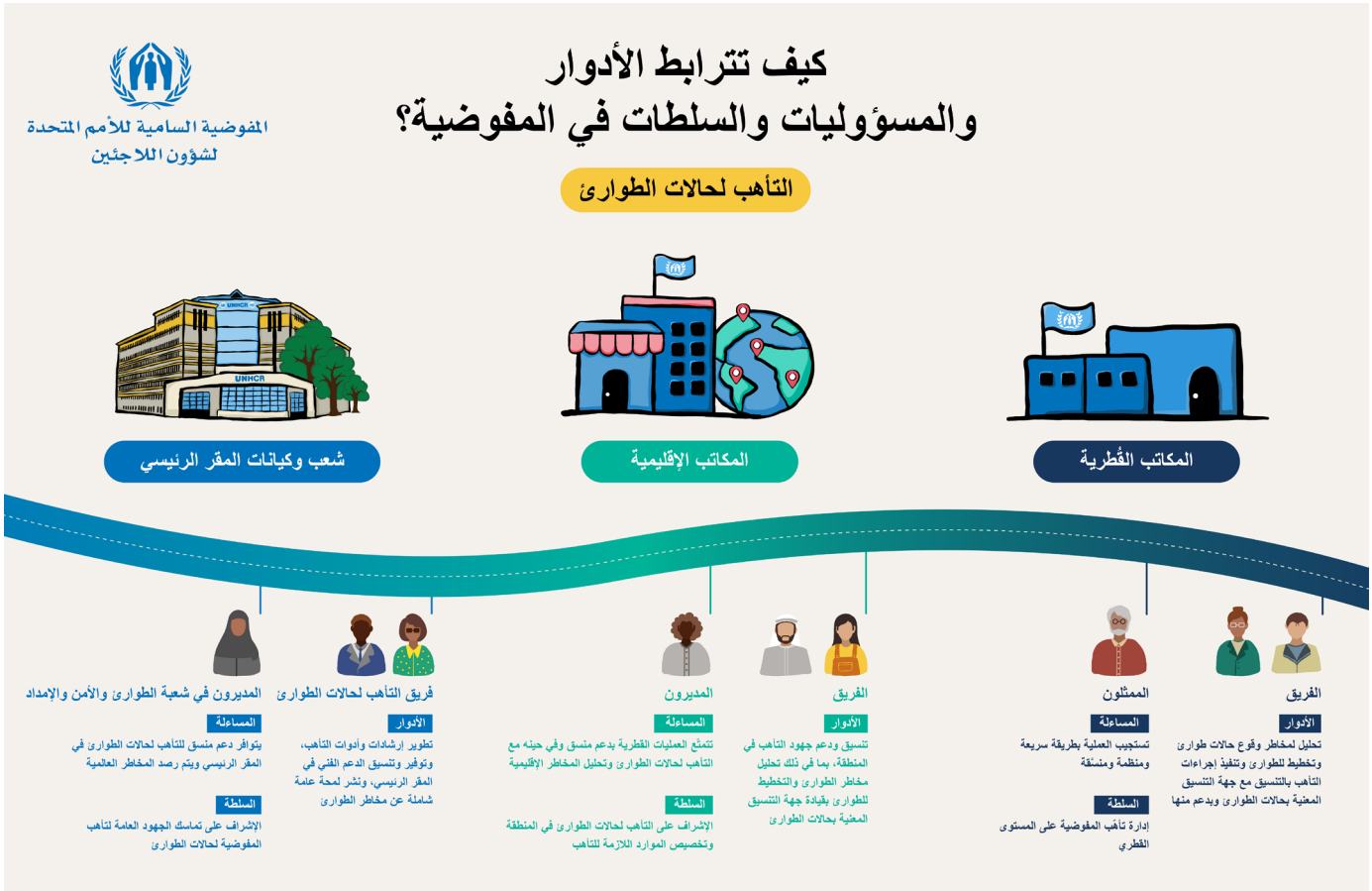
ب. تقديم الدعم التشغيلي والإرشادات والإشراف بشكلٍ استباقي وفي الوقت المناسب إلى العمليات القُطريّة والمكاتب الإقليمية وشُعب المقر الرئيسي فيما يتعلّق بعمليات التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ، وإدارة سلاسل الإمداد، وأمن موظفي المفوضية والأشخاص المعنيين.

ج. التنسيق مع جميع شُعب المقر الرئيسي بهدف توفير الدعم الفعّال للمكاتب الإقليمية والعمليات القُطريّة.

د. القيام باستكشاف عالمي للآفاق بهدف تحديد حالات الطوارئ الجديدة والمتصاعدة، مع دعم عملية تحليل المخاطر في جميع المناطق ولا سيَّما تحليل المخاطر المتعلقة بالاتجاهات الأمنية، وتقديم المشورة الأمنية المباشرة.

هـ. على المستوى العالمي، المحافظة على اتصالاتها المنتظمة مع نظرائها في مقر الأمم المتحدة الرئيسي، ولا سيَّما فريق مديري برامج الطوارئ التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والمجموعة المشتركة بين الوكالات للتأهّب والعمل المبكر والاستعداد، والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية، وعلى وجه التحديد إدارة شؤون السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة.

3 يتمتع مدير المكتب الإقليمي بصلاحية تخصيص الموارد لحالات الطوارئ داخل منطقته بموجب إطار تخصيص الموارد.



7. القيادة والتنسيق في التأهّب لحالات الطوارئ

تتماشى عمليّة التأهّب الخاصة بالمفوضية بشكلٍ وثيق مع آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات. بموجب سياسة الطوارئ، تضطلع العمليات القُطرية بدورٍ قيادي وتقوم بالتنسيق مع الوكالات الإنسانية بما يتماشى مع الدور المسند إلى المفوضية في أوضاع اللاجئين، وتشارك بصفتها قائدة المجموعات (إذا تم تفعيلها) و/أو باعتبارها وكالة تنفيذية في الاستجابات المشتركة بين الوكالات للنزوح الداخلي. وتماشياً مع السياسة، يجب أن تحرص العمليات القُطريّة على مشاركة وجمع مساهمات من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومات التي تتولّى زمام الأمور عند الإمكان، وذلك تحسُّباً لاستجاباتٍ شاملة تستند إلى النُّظُم والقدرات الوطنية، تماشياً مع الالتزامات المقطوعة في إطار الميثاق العالمي بشأن اللاجئين[4] ونظام المجموعات المعتمد من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

الرسالة الأساسية

تدرك المفوضية وتدعم وتيسّر الدورَ الأساسي والمسؤولية الأولية التي تضطلع بها الحكومات في التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها.

7.1 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في أوضاع اللاجئين

في أوضاع اللاجئين، تقود العمليات القُطرية التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ بالاشتراك مع الحكومات حيثما أمكن ذلك (ولا سيَّما مع السلطات المحلية والإدارات ذات الصلة)، وذلك في شراكة وثيقة مع سائر وكالات الأمم المتحدة، والمؤسسات الإنمائية، والمنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية، واللاجئين الموجودين في البلد، وسائر أصحاب المصلحة ذوي الصلة، بما في ذلك القطاع الخاص (عند الاقتضاء)، ما يضمن التوقع الاستباقي والتأهّب وتنسيق الاستجابة بالاستناد إلى نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين والإرشادات المحدثة لتنسيق شؤون اللاجئين.[5]

يساعد إشراك الجهات المانحة في جميع مراحل التأهّب على ضمان فهم التأهّب والعمل المبكر ودعمهما وتمويلهما (عند الحاجة). ولا بدّ من استشارة المجتمعات المضيفة المحتملة والتعاون مع شبكات المنظمات غير الحكومية المحلية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص لما تمتلكه من معرفة داخلية قيّمة بالديناميات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية وديناميات القوة في المجتمعات المحلية، وشبكات الدعم المتطورة الخاصة بها تجعل منها حليفاً تنفيذياً مهماً خلال الاستجابة لحالات الطوارئ الناتجة عن تدفق اللاجئين. وإنَّ اعتماد نهج شامل منذ مرحلة التأهّب كفيلٌ بتعزيز الملكية والتعاون في أثناء حالات الطوارئ.

نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين

يحدّد نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين إطار العمل المناسب لقيادة وتنسيق عمليات إغاثة اللاجئين، وذلك بناءً على واجب المفوضية المشترك تجاه اللاجئين، والرؤية الإنسانية المتكاملة، والمسؤوليات الأساسية المسندة إلى المفوضية. تشتمل العناصر الرئيسية لنموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين على دورٍ قيادي يضطلع به الممثل، ونهجٍ متعدد القطاعات مضمَّن في أهداف الحماية التي حدَّدتها مجموعة حماية اللاجئين، ومساعدة مقدَّمة من خلال التنسيق القطاعي المتعدد الوكالات. عندما يترافق تدفق اللاجئين المحتمل مع بُعدٍ إقليمي وعندما يتم تعيين منسق إقليمي لشؤون اللاجئين، يضطلع هذا المنسّق بمسؤولية تنفيذ التأهب المناسب.

7.2 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في جميع أوضاع النزوح القسري الأخرى

في المراحل الأولى من التأهّب في جميع الأوضاع الأخرى للنزوح القسري، بما في ذلك النزوح الداخلي الناجم عن نزاعات وأخطار طبيعية وأوضاع مختلطة[6]، ينبغي أن تقوم العمليات القُطريّة بما يلي:

- مناقشة وتأكيد القيادة للترتيبات التي تجريها أفرقة العمل أو القطاعات أو المجموعات ذات الصلة (إذا تم تفعيلها) داخل فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني، بما يتماشى مع الترتيبات العالمية المتفق عليها؛
- المشاركة بنشاط في العمليات المشتركة بين الوكالات بقيادة المنسقين المقيمين/المنسقين المعنيّين بالشؤون الإنسانية وقيادة عملية تأهّب القطاعات/المجموعات، عن طريق اتباع نهج التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ[7] وغيره من الوسائل ذات الصلة؛
- ضمان الدور التنسيقي الرئيسي للمفوضية ومسؤوليتها تجاه أوضاع اللاجئين؛
- الإسهام في وضع أدوات لتعبئة الموارد على أساس الأدلّة من أجل القيام بعمل استباقي ومبكر.

4 الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، الفقرتان 52-53

5 بما في ذلك عن طريق وضع خطط الاستجابة للاجئين عند الاقتضاء.

6 انظر: المذكرة المشتركة بين المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن الأوضاع المختلطة – التنسيق في الممارسة، في 24 نيسان/أبريل 2014 (Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations - Coordination in Practice, 24 April 2014) (متاحة باللغة الإنكليزية فقط).

7 المبادئ التوجيهية بشأن التأهّب والتصدي لحالات الطوارئ، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC Emergency Response Preparedness Guidelines)، تمّوز/يوليو 2015.

7.2.1 تنسيق التأهّب لحالات الطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً.

تعتبر كل من سياسة الطوارئ الخاصة بالمفوضية وسياسة النازحين داخلياً أنَّ مرحلة التأهّب هي مرحلة رئيسية لعمل المفوضية.

تماشياً مع سياسة المفوضية بشأن النازحين داخلياً وحزمة الإرشادات المصاحبة لها، على المفوضية أن تطبق خبرتها في مجال الحماية وأن تشارك وتساهم بنشاط في تدابير التأهّب المشتركة بين الوكالات في البلدان المعرضة للنزاع أو العنف أو النزوح الناجم عن الكوارث، بما في ذلك النزوح المرتبط بالتدهور البيئي وتغير المناخ.[8]

ينبغي أن تساهم المفوضية في عمليات التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ وأن تفي بمسؤولياتها في قيادة المجموعات وفقاً لنهج التأهّب للاستجابة لحالات الطوارئ الصادر عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

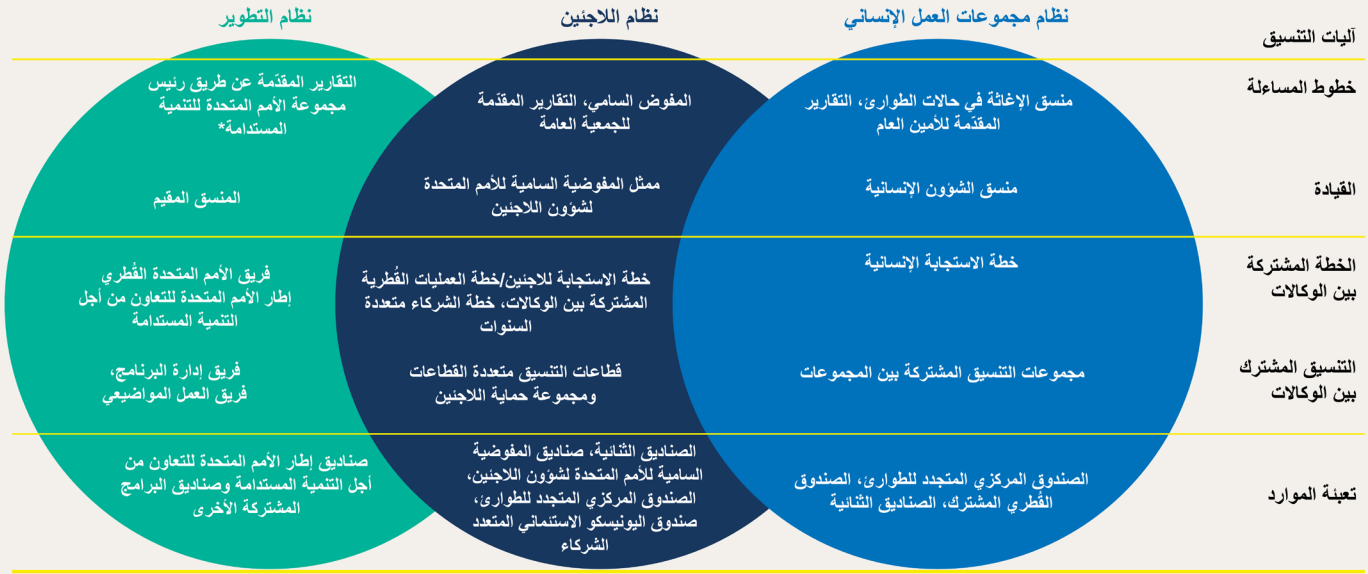
بموجب نهج التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يتم عادةً اتخاذ القرار بشأن إعداد خطة الطوارئ داخل فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني. وهو تمرين تشاركي يشمل القطاعات/المجموعات (إذا تم تنشيط المجموعات) وكذلك الوكالات التنفيذية الرئيسية التي أُنيطت بها المسؤوليات والمواعيد النهائية من أجل صياغة أقسام مختلفة من الخطة.

حيثما ترصد العمليات القُطرية مخاطر مرتفعة لظهور حالة طوارئ جديدة أو متصاعدة، تقوم المفوضية بإعداد خطة طوارئ **خاصة بالوكالة** بالاستناد إلى سيناريو معيَّن وذلك بغية وضع استراتيجية استجابة مدتها ثلاثة أشهر، كما تشارك في عملية التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ.

في حالة عدم بذل جهود مشتركة بين الوكالات للتأهب على نطاق المنظومة، بإمكان المفوضية الشروع في تدابير التأهب الخاصة بها.

8 انظر السياسة المتعلقة بمشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في حالات النزوح الداخلي (السياسة المتعلقة بالنازحين داخلياً) UNHCR/HCP/2019/1.

الالتزام بالآليات المقبولة المشتركة بين الوكالات



* (نائب الأمين العام لدى الأمين العام)

7.2.2 تنسيق حالات الطوارئ في الأوضاع المختلطة / التنقلات المختلطة

الأوضاع المختلطة (للنازحين داخلياً واللاجئين): لدى نشوء أوضاع اللجوء والنزوح الداخلي جنباً إلى جنب أو في مواقع متقاربة، تنطبق مذكرة عام 2014 المشتركة بين المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، (Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations - Coordination in Practice, 24 April 2014) (متاحة باللغة الإنكليزية فقط) والتي تحدد الأدوار والمسؤوليات المنوطة بممثل المفوضية والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية. تعتبر اتفاقية الوضع المختلط الموقّعة بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اتفاقيةً عملية: عندما يقيم النازحون/السكان المتضررون واللاجئون في نفس المواقع، يمكن عقد اجتماعات مشتركة لإيجاد سُبُل الحماية المشتركة والتوافق حول المواضيع القطاعية. يمكن للمفوض السامي و/أو منسق الإغاثة في حالات الطوارئ اتخاذ قرارات بشأن تفعيل المجموعات و/أو القطاعات بناءً على توصيات ميدانية ومع مراعاة القدرة والكفاءة والفعالية المثلى.[9]

تنقلات مختلطة للاجئين والمهاجرين: الإطار المشترك بين المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية بشأن المشاركة (IOM/UNHCR Framework of Engagement) الذي صدر باللغة الإنكليزية فقط في حزيران/يونيو 2022 والرسالة المشتركة بين المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية بشأن التعاون بين المنظمتَين (Joint Letter from IOM and UNHCR on the Collaboration Between the Two Organizations) والتي صدرت باللغة الإنكليزية فقط في عام 2019، وثيقتان تؤكدان الأدوار المختلفة ومسؤوليات التنسيق التي تقع على عاتق المنظمة والمفوضية من أجل تمكين الاضطلاع باستجابة تشغيلية فعالة في حالات التنقل المختلط الذي يشمل اللاجئين والمهاجرين.

بينما يتنقل اللاجئون والمهاجرون أحياناً على نفس الطُّرُق، لا تبدو جميع تنقلاتهم مختلطة. وحيثما تتألف غالبية الحالات من اللاجئين، تتولّى المفوضية تنفيذ استجابة تشغيلية تخوّلها الاضطلاع بالمسؤولية الرئيسية الموكلة إليها. وحيثما تتألف غالبية الحالات من المهاجرين، تتولّى المنظمة الدولية للهجرة قيادة الاستجابة التشغيلية. وحيثما تكون التنقلات مختلطة بالفعل، تسعى المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة إلى إدارة الاستجابة بشكل فعال ومشترك بهدف إنشاء آليات تنسيق مناسبة تشمل سائر أصحاب المصلحة ذوي الصلة، وذلك على المستويات القُطرية والإقليمية والقائمة على الطُّرُق. قد تنشأ هذه الأوضاع نتيجة حالة طوارئ حادة تتطلب تنسيقاً فورياً، أو نتيجة تطورات قائمة أو بطيئة الظهور ناتجة عن تزايد تنقلات السكان بمرور الوقت. وقد اتفقت المفوضية مع المنظمة الدولية للهجرة على مواصلة العمل سوياً لحماية ومساعدة النازحين داخلياً، حيث تؤدي كلتا المنظمتين دوراً حاسماً في هذا السياق بالاشتراك مع الدول الأعضاء والشركاء في المجال الإنساني. وينطبق هذا الالتزام أيضاً على مجال تغير المناخ والنزوح بسبب الكوارث.

9 يمكن الاطلاع على لمحة عامة أكثر اكتمالاً عن الآليات المشتركة بين الوكالات في المذكرة التوجيهية لترتيبات التنسيق بين الوكالات بشأن سياسة النازحين داخلياً، صادرة عن المفوضية، ص. 11.

يقوم كل من ماد الله جينتا (المفوّضية) ودجيكولمنباي مباينباي (منظمة هياس غير الحكومية) بالتسجيل المسبق لطالبي اللجوء الآتين من دارفور. وصل أكثر من ألف شخص إلى هذه المنطقة في اليومَين الماضيَين هرباً من هجمات الميليشيات التي ترتكب أفعالاً شنيعة من دون أي عقاب وسط الفوضى التي تعمُّ السودان.

© UNHCR/Colin Delfosse

8. تنفيذ إجراءات التأهّب لحالات الطوارئ

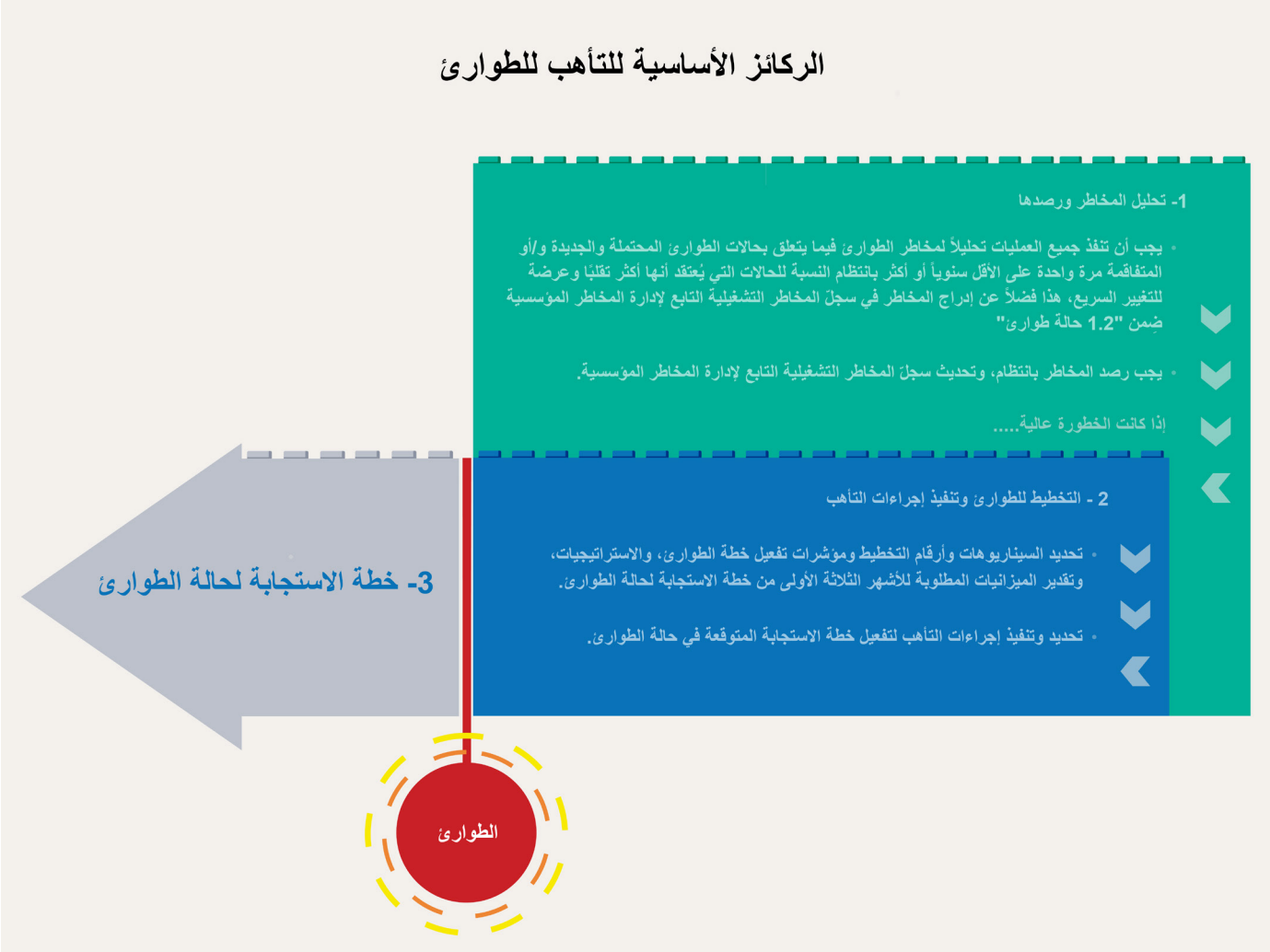
1. التحليل والرصد لمخاطر الطوارئ، إجراء إلزامي للعمليات كافة

التحليل المنهجي لمخاطر حالات الطوارئ هو تحليل يساعد العملية على تحديد إجراءات التأهّب المطلوبة في كل سياق. على جميع العمليات القُطريّة تحليل مخاطر الطوارئ التي تخصّ حالات الطوارئ الجديدة أو المتصاعدة أقلّه مرّة واحدة سنوياً في إطار الاستعراض السنوي للمخاطر. وتصنّف العمليات القُطريّة كلّ سيناريو طوارئ متّفق عليه بأنّه مرتفع أو متوسّط أو منخفض المخاطر استناداً إلى أرجحيّة حدوثه وأثره المحتمل. نظراً إلى طبيعة أحداث الطوارئ التي يتعذّر التنبؤ بها في بعض الأحيان، ونظراً إلى الحاجة الضرورية للتأهّب لحالات الطوارئ، يجب أن **تجري العمليات رصداً مستمراً للمخاطر**، على أن تستعرض أي مخاطر طارئة محتملة أو جديدة أو متصاعدة بشكل مستمر وتحرص على تسجيل المخاطر وتحديثها وفقاً لسجل المخاطر التشغيليةالتابع لإدارة المخاطر المؤسسية.

2. التخطيط للطوارئ وتنفيذ إجراءات التأهب، فقط للعمليّات التي تواجه مخاطر شديدة تعرّضها لحالة طوارئ جديدة أو متصاعدة

يعد وضع خطة للطوارئ أمراً **إلزامياً** متى تم تحديد مستوى المخاطر على أنّه **مرتفع**. إجراءات التأهّب المدرجة في خطة الطوارئ هي مجموعة من الأنشطة التي يجب على كل فريق قُطري تنفيذها لتحسين التأهب بشكل عام. على الرغم من أن وضع خطة للطوارئ ليس أمراً إلزامياً، إلا أنه يوصى به بشدة عندما يتم تحديد مستوى المخاطر على أنّه متوسط.

هذه الأنشطة قابلة للتطبيق في جميع الأوضاع (سواء في أوضاع اللاجئين أو النازحين داخلياً أو في الأوضاع والتنقلات المختلطة).



التأهب المستند إلى معلومات متعلقة بالمناخ وبالمخاطر البيئة هو عنصر حاسم من أجل استجاباتٍ منسَّقة ومرتكزة على الحماية ويمكن التنبؤ بها وتنفيذها في الوقت المناسب. ويستند مستوى انخراط المفوضية في الاستجابة للأزمات الناجمة عن الأخطار الطبيعية إلى تواجد المفوضية والقيمة المضافة لقدراتها التشغيلية و/أو إلى خبرتها مقارنة بخبرات سائر الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

تهدف **الاستراتيجية التشغيلية للصمود في وجه تغير المناخ والاستدامة البيئية 2022-2025** إلى تعزيز الاعتبارات البيئية في استجابات المفوضية التشغيلية بدءاً من التأهّب مروراً بالحماية وصولاً إلى توفير الحلول. وتعترف الاستراتيجية بالإجراءات العاجلة المطلوبة في ثلاث مجالات رئيسية: 1) **التأهب والاستجابة** ؛ 2) **الاستجابة وتحقيق النتائج** 3) **الإمداد وتحقيق النتائج**.

في مجال التأهب والاستجابة، تضطلع المفوضية بالمسؤوليات التالية:

1. دمج الأخطار المتعلقة بالمناخ وغيرها من الأخطار التي قد تؤدي إلى زيادة الاحتياجات الإنسانية وحالات النزوح في تحليل المخاطر والإنذار المبكر والتأهّب لدى المفوضية.
2. تعزيز التعاون وتبادل المعارف بشأن التأهّب والإنذار المبكر والعمل المبكر من خلال المشاركة في آليات التنسيق والشبكات والمبادرات المتخصِّصة، بما في ذلك على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.
3. بالتعاون مع النظراء الحكوميين وسائر الشركاء، تضطلع المفوضية بقيادة تحليل المخاطر المشترك بين الوكالات والتأهّب متعدد القطاعات والاستجابة لحالات الطوارئ الناجمة عن المخاطر المرتبطة بالمناخ وغيرها من الأخطار الطبيعية التي تؤثر على اللاجئين. في السياقات غير المتعلّقة باللاجئين ولا سيَّما في أوضاع الكوارث، تولي المفوضية اهتماماً خاصاً لمعالجة الشواغل المتعلقة بالحماية والنزوح في أقرب وقت ممكن ضمن مرحلة التأهّب والاستجابة الإنسانية، سواء بصفتها قائدة للمجموعة (المجموعات) أو بصفتها وكالة تنفيذية، وكعضو في الفريق القُطري للأمم المتحدة (الفريق القُطري)/الفريق القُطري الإنساني[10].
4. دمج اعتبارات الحماية والنزوح في السياسات والاستراتيجيات وخطط التكيف الوطنية للحد من مخاطر الكوارث وإدارة المخاطر وذلك ضمن سياق الإنذار المبكر والتأهّب والاستجابة والتعافي.
5. من خلال تعاون المفوضية مع شركائها الاحتياطيين، توزّع القدرات التقنية المتخصصة مثل تخطيط المستوطنات وتوفير المأوى والطاقة والبيئة المناسبة والجيولوجيا المائية وإدارة مخاطر الكوارث، على العمليات القُطرية لدعم التأهّب والاستجابة والحلول الصديقة للبيئة والمستدامة، والمساهمة في تعزيز خطط الحد من مخاطر الكوارث الوطنية والإقليمية.
6. في التدريب على حالات الطوارئ، تُدرج المفوضية تدخلات لتوفير الحماية بالاستناد إلى مخاطر المناخ وآثاره.

10 الإرشادات العملية لموظفي المفوضية حول حماية النازحين داخلياً في سياق الكوارث والآثار الضارّة لتغيُّر المناخ. **Practical Guidance for UNHCR Staff on IDP Protection in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change) (متاح باللغة الإنكليزية فقط).**

قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتيسير عمليات تجريبية للإجراءات الاستباقية

*يتم تعريف الإجراءات الاستباقية على أنها إجراءات يتم اتخاذها قُبيل حدوث الظواهر الخطرة المتوقعة، وذلك بهدف منع أو تخفيف الآثار الحادة على الوضع الإنساني قبل أن تتكشَّف بشكلٍ كامل. تشمل المخاطر التي يمكن معالجتها من خلال الإجراءات الاستباقية الجفاف والفيضانات والأعاصير، من بين أمور أخرى. تتضمّن نماذج الإجراءات الاستباقية التي ييسّرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ثلاثة عناصر رئيسية: **1. الأسباب الموجبة/المعايير الخاصة بالإجراءات. الأنشطة المتفق عليها مسبقاً 3. التمويل الملتزم به مسبقاً.** تشارك المفوضية في العديد من البرامج التجريبية، وخاصةً في أفريقيا.*

لمزيد من المعلومات عن نماذج الإجراءات الاستباقية التي ييسّرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بما في ذلك إطار العمل والإرشادات، انظر

مجموعة أدوات الإجراءات الاستباقية الصادرة عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

© UNHCR/Kenyi Emmanuel
ملاوي. الإعصار المداري فريدي

8.1 التحليل والرصد لمخاطر الطوارئ

تُعرَّف **مخاطر الطوارئ** بأنها المخاطر الناشئة عن الأحداث الخارجية التي من المحتمل أن تدفع المفوضية إلى إعلان حالة طوارئ. ويشمل ذلك السيناريوهات الناجمة عن أحداث مثل النزاع المسلح، والعنف بين الطوائف، والعنف الانتخابي، والاضطرابات المدنية، والأوبئة، والجوائح و/أو الأخطار الطبيعية والبيئية، إما بمفردها أو مجتمعة. وذلك عندما يكون من المتوقع أن تؤدي السيناريوهات إلى نزوح جديد أو متصاعد و/أو زيادة كبيرة في الاحتياجات الإنسانية، بما يتجاوز القدرة الحالية على التأهّب والاستجابة. (انظر فئات المخاطر 1.2 للطوارئ في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)

يُعد تحليل مخاطر الطوارئ على المستوى القُطري عملية تشمل أصحاب مصلحة متعددين يمكن إجراؤها من خلال منتديات مختلفة حسب آليات وهياكل التنسيق الموجودة في البلد. اعتماداً على السياقات والأوضاع، يمكن لعمليّات تحليل المخاطر الخاصة بالمفوضية والمشتركة بين الوكالات أن تعزّز بعضها البعض. مع تسليط الضوء على الجوانب التكميلية لهذه العمليات، تركز العناصر التالية من هذه الإرشادات بشكلٍ صريح على عملية تحليل المخاطر الخاصة بالمفوضية.

يعرض الملحق 2 لمحةً عامة عن العمليات الخارجية والمنتديات ذات الصلة بتحليل ورصد المخاطر وبمساهمات المفوضية في تحليل ورصد المخاطر المشترك بين الوكالات.

دور المفوضية في **تحليل مخاطر الطوارئ** في مختلف سيناريوهات النزوح

تحليل مخاطر الطوارئ في أوضاع اللاجئين	تحليل مخاطر الطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً [11]	تحليل مخاطر الطوارئ في الأوضاع أو التنقلات المختلطة
تماشياً مع نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين والميثاق العالمي بشأن اللاجئين[12]، تقود العمليات القُطرية للمفوضية تحليلَ مخاطر الطوارئ لأي حالة طوارئ جديدة أو متصاعدة ناتجة عن تدفق اللاجئين (أي ناتجة عن تدفق لاجئين جدد، وزيادة كبيرة في الاحتياجات الإنسانية نتيجة تأثر اللاجئين بشكل أكبر بأخطار طبيعية، أو عن عوامل أخرى). سيؤدي تحليل المفوضية للمخاطر الداخلية إلى مناقشة المخاطر مع أصحاب المصلحة المعنيين مثل الحكومة (بما في ذلك الوزارات التنفيذية والسلطات المحلية ذات الصلة)، واللاجئين الموجودين في البلد، والمجتمعات المضيفة، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات الفاعلة في مجال التنمية، والمنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية، والقطاع الخاص، وسائر أصحاب المصلحة ذوي الصلة. ويتم تسجيل المخاطر في سجل المخاطر التشغيلية التابع لإدارة المخاطر المؤسسية. على الممثلين إبقاء المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية والفريق القُطري للعمل الإنساني على علمٍ بأي مخاطر جديدة مرتفعة يتم تحديدها للطوارئ. في الحالات التي يتأثر فيها اللاجئون بأخطارٍ طبيعية، ستقوم عمليات المفوضية بدعوة منصات التأهّب الوطني والكوارث إلى مراعاة مخاطر الطوارئ التي تؤثر على اللاجئين ومخاطر الطوارئ الناجمة عن التدفقات الجديدة للاجئين. ينبغي على عمليات المفوضية أن تشارك بشكل استباقي في تحليل المخاطر بالتعاون مع المكاتب الإقليمية والعمليات المتواجدة في البلدان المجاورة. على المكاتب الإقليمية تنسيق تحليل مخاطر الطوارئ على المستوى الإقليمي. تضمن شعبة الطوارئ والأمن والإمداد التنسيق بين المكاتب في الأوضاع التي تؤثر على البلدان في مختلف المناطق.	تماشياً مع إرشادات التأهّب للاستجابة للطوارئ الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تعمل المفوضية مع منسقي الشؤون الإنسانية وضمن الأفرقة القُطرية للعمل الإنساني بصفتها وكالة رائدة للمجموعات. تساهم المفوضية في تحليل مشترك بين الوكالات لمخاطر الطوارئ من خلال توظيف خبرتها في مجالات الحماية، والمأوى/مواد الإغاثة غير الغذائية، وتنسيق المخيمات وإدارتها، والوجود الميداني، ومعرفة السياق والمجتمع المحلي، فضلاً عن تأكّدها من تنفيذ التحليل السليم للمخاطر بالتعاون مع شركائها ما يعزّز من تأهّبها المؤسسي. بمجرد الاتفاق على سيناريو مخاطر الطوارئ على المستوى المشترك بين الوكالات، تستخدمه المفوضية كأساس لوضع السيناريو الخاص بها وتقيّم أثر سيناريو المخاطر **على قدرتها الخاصة على الاستجابة.** تقوم عمليات المفوضية بتسجيل الخطر في سجل المخاطر التشغيلية التابع لإدارة المخاطر المؤسسية. في حالة عدم تطوير أو اعتماد تحليل لمخاطر الطوارئ على المستوى المشترك بين الوكالات، تقوم المفوضية بشكل استباقي بإجراء تحليل **(داخلي)** لمخاطر الطوارئ وتسجيل الخطر في سجل المخاطر التشغيلية التابع لإدارة المخاطر المؤسسية. **يتضمّن الملحق 3 لمحة عامة عن الأدوار والإجراءات المنوطة بالمفوضية فيما يتعلّق بتحليل المخاطر والتخطيط للطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً.**	في الأوضاع المختلطة التي تشمل اللاجئين والنازحين داخلياً، تجري عمليات المفوضية تحليلَ مخاطر الطوارئ الناتجة عن أوضاع اللاجئين والنازحين داخلياً، على النحو الموضح في **تحليل مخاطر الطوارئ في أوضاع اللاجئين وتحليل مخاطر الطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً.** في التنقلات المختلطة التي تشمل اللاجئين والمهاجرين، تجري عمليات المفوضية تحليلَ المخاطر في حالات الطوارئ على النحو الموضح في **تحليل مخاطر الطوارئ في أوضاع اللاجئين.** يؤدي تحليل المخاطر الداخلية هذا إلى إجراء تحليل مشترك للمخاطر في حالات الطوارئ مع المنظمة الدولية للهجرة (بما يتماشى مع إطار العمل المشترك بين المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة في يونيو 2022) كما يؤدي إلى التزام مشترك مع الحكومات والأمم المتحدة والشركاء من المجتمع المدني لضمان التحليل والتخطيط المنسقين.

11 ينطبق ذلك على النزاعات والنزوح الداخلي الناجم عن الأخطار الطبيعية.

12 الفقرتان 52 و 53

ويجري المكتب الإقليمي تحليلَ مخاطر الطوارئ لأي وضع معقد يؤثر بشكلٍ متزامن على العديد من البلدان داخل المنطقة أو خارجها، بما في ذلك البلدان التي يكون فيها وجود المفوضية محدوداً أو معدوماً. لاستمرار الرقابة العالمية على مخاطر الطوارئ، تدعم شعبة الطوارئ والأمن والإمداد عمليةَ استعراض وتقييم مخاطر الطوارئ، وتجري تبادلات منتظمة مع المكاتب الإقليمية بشأن أوضاع محتملة ذات مخاطر مرتفعة، وتشارك المعلومات التي تم جمعها من خلال استكشاف الآفاق الداخلية[13] ومن مجموعة الإنذار المبكر والعمل المبكر والاستعداد التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات[14].

الرسالة الأساسية

في البلدان التي يكون تواجد المفوضية فيها محدوداً جداً أو معدوماً، يجب أن يتم دعم و/أو تنفيذ تحليل المخاطر الاستباقي وأي أنشطة تأهب في إطار المتابعة، بما في ذلك التخطيط للطوارئ، مِن قِبل المكتب متعدد الأقطار أو المكتب الإقليمي إن لم تكن الدولة تابعة لأي مكتب متعدد الأقطار.

8.1.1 تحليل مخاطر الطوارئ: عملية من أربع خطوات ونواتجها

عملية تحليل مخاطر الطوارئ هي عملية شاملة تتمثل في تحديد وتصنيف وتسجيل مخاطر الطوارئ في سجل المخاطر التشغيلية، ليتم بعد ذلك مراقبة مخاطر الطوارئ التي يعتمد عليها التخطيط للطوارئ.

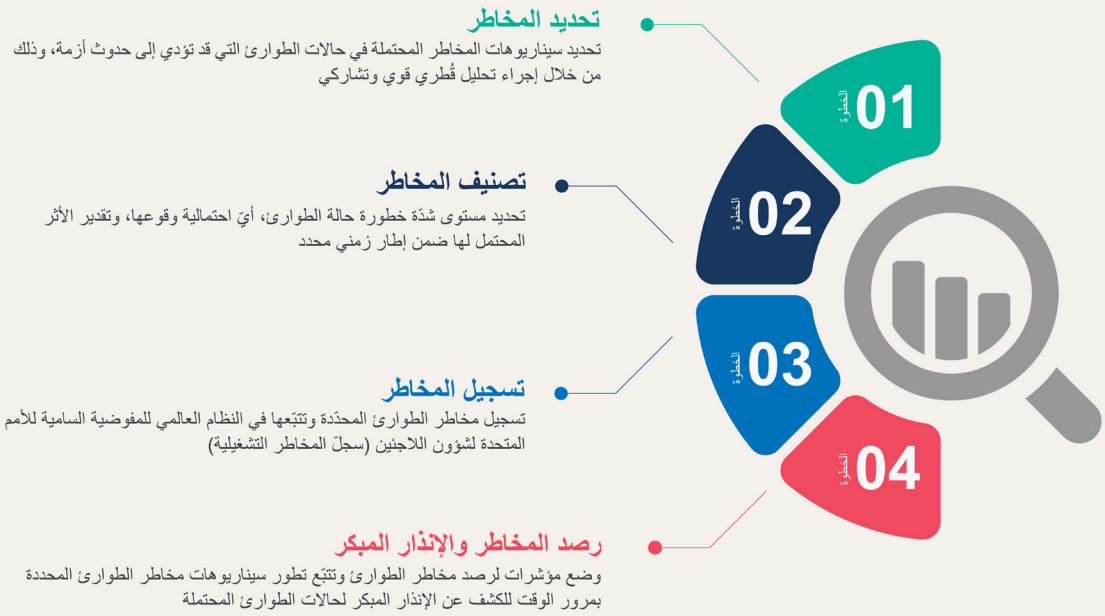
تماشياً مع السياسة الخاصة بإدارة المخاطر المؤسسية وسياسة الطوارئ، **تقوم جميع العمليات القُطريّة بتحليل مخاطر الطوارئ التي تخصّ حالات الطوارئ الجديدة أو المتصاعدة أقلّه مرّة واحدة سنوياً** في إطار الاستعراض السنوي للمخاطر.

يجب أن يتم ذلك من خلال ورشة عمل، على أن يشارك فيها فريق متعدد الوظائف. تشارك الإدارة العليا وجميع الموظفين الدوليين والوطنيين الرئيسيين المشاركين في التخطيط وصنع القرار في عملية استعراض المخاطر، وإذا كان للعملية عدة مكاتب فيجب أن يشارك موظفون من جميع المكاتب في عملية استعراض المخاطر.

13 تهدف عملية استكشاف الآفاق إلى فحص وتحليل منهجي للمعلومات من أجل تحديد الاتجاهات واكتشاف علامات الإنذار المبكر لحالات الطوارئ الناشئة أو المتصاعدة. تجري شعبة الطوارئ والأمن والإمداد استكشافاً للأفق العالمي بناءً على المعلومات العامة والداخلية المتاحة، وبالتشاور مع المكاتب الإقليمية، على أن تصدر تقارير منتظمة في هذا الصدد. عند الطلب، تقدم شعبة الطوارئ والأمن والإمداد دعمها أيضاً لصياغة تقرير موثّق خاص بوضعٍ معيَّن.

14 تمثل شعبة الطوارئ والأمن والإمداد المفوضية في مجموعة محللي الإنذار المبكر والعمل المبكر والاستعداد التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والتي تجري مكالمات منتظمة لاستكشاف الآفاق وتصدر تقرير الإنذار المبكر. يسلط التقرير الضوء على أشد المخاطر الناشئة أو المتصاعدة المتوقع أن تحدث زيادةً كبيرة في الاحتياجات الإنسانية خلال الأشهر الستة المقبلة وأن تخلق حاجة إلى إجراءات تأهّب إضافية مشتركة بين الوكالات. يمكن قراءة التقارير على بوابة التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ التابعة لشعبة الطوارئ والأمن والإمداد.

خطوات تحليل مخاطر الطوارئ



الخطوة 1: تحديد المخاطر

تتمثل عملية تحديد مخاطر الطوارئ في البحث عن مخاطر الطوارئ والتعرف عليها ووصفها. وهي تنطوي على ثلاث خطوات هي التالية: فهم السياق، وتحديد الأخطار، ووضع سيناريوهات مخاطر الطوارئ.

يمكن أن تكون البيانات والمعلومات متاحة إما داخلياً للمفوضية (تحليل الأوضاع وسجل المخاطر التشغيلية) أو من الآليات المشتركة بين الوكالات والجهات الفاعلة الأخرى (التحليل القُطري المشترك للأمم المتحدة، ومنصات الحد من مخاطر الكوارث، وأفرقة الأمم المتحدة القُطرية والأفرقة القُطرية للعمل الإنساني، وما إلى ذلك).

الأسباب
تحديد سيناريوهات مخاطر الطوارئ.
الجهات المعنية
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والحكومة، والشركاء الرئيسيين، والأشخاص المعنيين في البلد، والمجتمعات المضيفة حسب الاقتضاء. داخلياً، يقوم فريق متعدد الوظائف بتحديد المخاطر وتصنيفها.
التوقيت
أقلّه مرة في السنة كجزء من الاستعراض السنوي للمخاطر، أو بشكل أكثر انتظاماً متى تعلّق الأمر بأوضاع تعتبر أكثر تقلباً وعرضة للتغيير السريع.
المكان
على المستوى القُطري، باستخدام مدخلات منسقة من المكاتب الميدانية والمكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي
الآلية
إشراك الشركاء الذين يمكنهم المساهمة بالخبرات والمعارف. توثيق السيناريوهات المحتملة. تنظيم أو تسهيل ورشة عمل لمشاركة النتائج، والتحقق من صحة السيناريوهات، وتصنيف المخاطر بشكل مشترك، وذلك بالاستناد إلى تصنيف المخاطر بهدف تحديد السيناريو الذي يجب منحه الأولوية في التأهّب.

1) فهم السياق: تبدأ عملية تحديد مخاطر الطوارئ بتحديد السياق التشغيلي للبلد. وهذا يشمل السياق الإقليمي، فضلاً عن تقييم ما إذا كان هناك احتمال لتدفق اللاجئين من بلد مجاور أو إليه. يجب أن تتضمن عملية تحديد المخاطر هذه مشاورات مع العمليات في البلدان المجاورة.

2) تحديد الأخطار: بمجرد تحديد السياق التشغيلي، تحدد العمليات القُطرية الأخطار. تتمثل عملية تحديد الأخطار بالبحث عن الأخطار وإدراجها في قوائم وتوصيفها. الخطر هو "عملية أو ظاهرة أو نشاط بشري قد يتسبب في خسائر في الأرواح أو إصابات أو آثار صحية أخرى أو أضرار بالممتلكات أو اضطراب اجتماعي واقتصادي أو تدهور بيئي". قد تكون الأخطار طبيعية أو ناتجة عن نشاط بشري واختيارات، مثل النزاع وعدم الاستقرار السياسي، أو عن مجموعة من العوامل، كما هو الحال في كثير من الأحيان. وتتميّز الأخطار بعدة عوامل منها الموقع، والشدة أو الضخامة، والتواتر، والأرجحية.

تسهم فئات الأخطار المذكورة أدناه في تنظيم عملية تحديد المخاطر بشكل منطقي، وهذه الأخطار لا تتعارض فيما بينها. معظم فئات الأخطار المدرجة لديها القدرة على التسبب بنزوح قسري أو زيادة كبيرة في الاحتياجات الإنسانية بحيث تحث المفوضية على إطلاق استجابة للطوارئ.

3) وضع سيناريوهات مخاطر الطوارئ: بناءً على تحليل الأخطار المحددة، على العمليات القُطرية وضع سيناريوين اثنين أو أكثر من سيناريوهات مخاطر الطوارئ. يقدِّم سيناريو مخاطر الطوارئ شرحاً لكيفية تسبب المخاطر المحدَّدة في النزوح أو زيادة الاحتياجات الإنسانية في خلال الإثني عشر شهراً القادمة، والأسباب التي قد تؤدي إلى ظهورها. وتعدّ مراقبة هذه الأسباب عنصرَ الإنذار المبكر في العملية.

تحديد المخاطر

فئة الخطر	توصيف الخطر
النزاع المسلح	المواجهة المسلحة بين طرفَين أو أكثر متى لجأ أي طرف إلى استخدام القوة. تم تحديد نوعَين من النزاعات المسلحة: • النزاع المسلح الدولي: الأوضاع التي تلجأ فيها دولة أو أكثر إلى قوة مسلحة ضد دولة أخرى. • النزاع المسلح غير الدولي: الأوضاع التي تحدث فيها مواجهات مسلحة طويلة الأمد بين الدول والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، أو فيما بين الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة. ولكي تُصنَّف الأعمال العدائية باعتبارها نزاعاً مسلحاً غير دولي وليس مجرد اضطراب داخلي، يجب أن تصل هذه الأعمال إلى حد أدنى من الشدة ويجب أن تمتلك الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة المتورطة في النزاع حداً أدنى من التنظيم والقدرة على مواصلة العمليات العسكرية المنسَّقة.
الاضطرابات والتوترات الداخلية	أوضاع داخل الدولة لا تستوفي معايير النزاعات المسلحة ولا تصل إلى عتباتها. وقد تشمل هذه الحالات: • العنف الطائفي: القتال بين جماعات على خلفيات عرقية أو مجتمعية مختلفة متى كانت هذه الجماعات تفتقر إلى القدرة العسكرية التقليدية ولديها تسلسل هرمي ضعيف نسبياً. • العنف الانتخابي: العنف الذي تمارسه الجهات الفاعلة السياسية بهدف التأثير على عملية الانتخابات و/أو نواتجها. وقد يطرأ هذا العنف طوال فترة الدورة الانتخابية ويكون من تنفيذ جهات فاعلة تابعة للدولة أو غير تابعة للدولة. تشمل الأمثلة الاحتجاجات العنيفة قبل الانتخابات وأثناءها و/أو بعدها، والهجمات على مراكز الاقتراع، وعمليات ترهيب الناخبين، والعنف ضد المرشحين والأحزاب السياسية. • انتهاكات حقوق الإنسان: يتم تحديد هذه الانتهاكات استناداً إلى طابعها وضخامتها. وهي تنطوي على انتهاكات للحق في الحياة والحرية والأمن والتحرر من التعذيب وأعمال التمييز (على أساس الجنس أو النوع الاجتماعي أو العرق أو الإثنية أو الدين أو الرأي السياسي أو الارتباط الحقيقي أو المتصور بمجموعة اجتماعية أو سياسية، وما إلى ذلك). • الاضطرابات المدنية: بما في ذلك الاحتجاجات/المظاهرات، والإضرابات وأعمال الشغب، لا سيَّما عندما تؤدي إلى تدمير الأصول والممتلكات، أو الاشتباكات العنيفة، أو عندما تستجيب قوات تطبيق القانون باستخدام غير متناسب للقوة. • عدم الاستقرار السياسي: غالباً ما يتسم عدم الاستقرار السياسي بتغييرات حكومية متكررة (على سبيل المثال من خلال انقلاب وثورة واغتيالات سياسية وحروب) وتوترات طويلة الأمد بين الجهات الفاعلة السياسية. وهو يرتبط بانتظام بضعف سيادة القانون والإفلات من العقاب الذي يتسبب في انتهاك الدولة لحقوق الإنسان، و/أو يقلل من قدرة الدولة على منع انتهاكات حقوق الإنسان أو وقفها.
التدهور الاقتصادي	غالباً ما ينتج التدهور الاقتصادي غير النمطي والكبير عن مخاطر أخرى (مثل النزاعات المسلحة والنزوح الناجم عن المخاطر الطبيعية) وهو قد يؤدي إلى تفاقم مخاطر أخرى (مثل الاضطرابات المدنية وعدم الاستقرار السياسي)، على الرغم من أنَّ هذه المخاطر لا تؤدي مباشرةً إلى النزوح الداخلي. وقد تشمل هذه الحالات: • زيادات كبيرة في الأسعار: زيادات كبيرة وغير نمطية (غير موسمية) في أسعار الاستهلاك (خاصةً التضخم المفرط) للسلع والخدمات الأساسية. • خسائر كبيرة على مستوى الدخل: انخفاضات كبيرة وغير نمطية (غير موسمية) في الأجور أو فرص الدخل. قد تكون الخسائر على مستوى الدخل الأدنى اللازم للعيش أو الأرباح من إنتاج الأسر المعيشية.
الأخطار الطبيعية والبيئية	قد تؤدي الأخطار الطبيعية إلى كوارث تنشئ حركات نزوح جديدة، و/أو زيادة كبيرة في الاحتياجات الإنسانية تتجاوز القدرة على الاستجابة. وقد تشمل هذه الحالات: • أخطار الأرصاد الجوية المائية: الفيضانات والأعاصير والجفاف وموجات الحر وانهيارات الجليد. • الأخطار الجيوفيزيائية: الزلازل، والانفجارات البركانية، وموجات التسونامي، والانهيالات الأرضية. • الأخطار البيولوجية: الأوبئة، والجوائح، وتكاثر الحشرات. • الأخطار البيئية: قد تنشأ هذه الأخطار من التدهور البيئي أو التلوث الفيزيائي أو الكيميائي في الهواء والماء والتربة. من الأمثلة على ذلك تدهور التربة وإزالة الغابات وفقدان التنوع البيولوجي والتملّح وارتفاع مستوى سطح البحر.
الأخطار التكنولوجية	تنشأ هذه الأخطار من الظروف التكنولوجية أو الصناعية أو من إجراءات خطرة أو أعطال على مستوى البنية التحتية أو أنشطة بشرية محددة. تشمل الأمثلة التلوث الصناعي والإشعاع النووي والنفايات السامة والأعطال في السدود وحوادث النقل وانفجارات المصانع والحرائق والانسكابات الكيميائية. قد تنشأ الأخطار التكنولوجية أيضاً كنتيجة مباشرة لظاهرة خطر طبيعي.
تدهور مفاجئ وكبير في ظروف اللجوء	لا ينطبق هذا الخطر إلا في حالات الطوارئ التي تنطوي على تنقلات اللاجئين. وهو يشير إلى التدهور المفاجئ والكبير في ظروف اللجوء الذي من المتوقع أن يؤدي إلى تنقلات كبيرة للاجئين وطالبي اللجوء وزيادة في الاحتياجات الإنسانية. تتضمن بعض الأسباب ما يلي: • الإيقاف المبكر لصفة اللاجئ • تغيّرات على مستوى السياسة • تغيّرات على مستوى الحكومة

يجب أن يصف السيناريو 1) الافتراضات الاستشرافية حول الظواهر المستقبلية و 2) تأثيرها المتوقع على الوضع الإنساني

العوامل الرئيسية التي يجب مراعاتها في **الافتراضات الاستشرافية**:

- بإمكان تطوّر الأخطار أن يكون إما: كمّي (على سبيل المثال، زيادة عدد حوادث العنف في الأشهر الماضية)، أو نوعي (مثل ظهور جهات فاعلة جديدة في النزاع، وحدوث تحول في التحالفات، وحدوث انتشار جغرافي)
- الاتجاه المحتمل للتغيير (مثل الزيادة والنقصان والوضع الراهن)
- العلاقات السببية بين الأخطار: رسم خريطة العلاقات السببية من أجل تكوين فهم أفضل للترابط بين الأخطار (مثل الجفاف الذي يؤدي إلى مزيد من العنف بين المجتمعات المحلية بسبب الموارد، والانقلاب الذي يؤدي إلى العقوبات والتدهور الاقتصادي)
- الأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ: ظواهر هامة قادمة، وظروف و/أو عمليات يمكن أن تغير مسار الوضع الحالي (مثل الإعلان عن نتائج الانتخابات، ومحادثات سلام، وتعيينات سياسية رئيسية)
- التنبؤات الموسمية للظواهر ذات الصلة بالأخطار الطبيعية (على سبيل المثال، توقّع هطول الأمطار أقل من المتوسط، وتوقّع موسم أعاصير يتخطّى المتوسط)

العوامل الرئيسية التي يجب مراعاتها في **التأثير المتوقع على الوضع الإنساني**:

- فئات السكان الأكثر عرضة للتأثر والأكثر عرضة للمخاطر
- التعرض للمخاطر وقابلية التضرر والقدرة على التكيف (القدرة على التأقلم مثلاً) للمجتمعات التي يحتمل أن تتأثر
- أنماط وطرق النزوح السابقة (على سبيل المثال، كم عدد الأشخاص الذين نزحوا في المرة الأخيرة عندما حدث عنف بالحجم المتوقع؟ أين يمكن للنازحين الذهاب ومن أي معبر حدودي؟ ما هي التركيبة الديموغرافية للنازحين السابقين؟ هل كان النزوح السابق المماثل مؤقتاً؟ هل سيتم استيعاب النازحين الجدد في المجتمع المضيف من دون الحاجة إلى مساعدة إنسانية؟)

مصادر التحليل

يتطلب تحديد مخاطر الطوارئ الشامل إجراء بحث مكثف في البيانات الثانوية. تتضمن مصادر المعلومات التي قد تساعد على تحديد الخطر (الأخطار) وبناء السيناريو (السيناريوهات) ما يلي:

- التحليل القُطري المشترك التابع للأمم المتحدة
- المنصات الحالية للحد من مخاطر الكوارث في البلدان المعرضة لحالات الطوارئ الناجمة عن الأخطار الطبيعية
- البحوث الحالية حول تحليل النزاع والإنذار المبكر
- تحاليل المخاطر الحالية التي أجرتها السلطات الوطنية
- بيانات عن بلد المنشأ والأماكن المأهولة بالقرب من الحدود
- معلومات تاريخية عن مسارات واتجاهات النزوح
- معلومات متبادلة بين العمليات القُطرية، وخاصة فيما يتعلق بخطر تدفق اللاجئين
- مقابلات مع اللاجئين أو طالبي اللجوء الموجودين في بلد اللجوء
- معلومات من وسائل الإعلام والأوساط الأكاديمية والباحثين ومنشورات أخرى
- المقابلات مع المخبرين الرئيسيين من الجهات الفاعلة الوطنية أو المحلية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمجتمعات

الخطوة 2: تصنيف المخاطر

الأسباب
تقييم الاحتمالية والأثر من مختلف السيناريوهات، وتحديد مستوى المخاطر، واختيار السيناريو الذي يجب اللجوء إليه في التخطيط للطوارئ عند الضرورة.
الجهات المعنية
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والحكومة، والشركاء الرئيسيين، والأشخاص المعنيين في البلد، والمجتمعات المضيفة حسب الاقتضاء. داخلياً، يقوم فريق متعدد الوظائف بتحديد المخاطر وتصنيفها.
التوقيت
أقلّه مرة في السنة كجزء من الاستعراض السنوي للمخاطر، أو بشكل أكثر انتظاماً متى تعلّق الأمر بأوضاع تعتبر أكثر تقلباً وعرضة للتغيير السريع.
المكان
على المستوى القُطري، باستخدام مدخلات منسقة من المكاتب الميدانية والمكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي
الآلية
إشراك الشركاء الذين يمكنهم المساهمة بالخبرات والمعارف. توثيق السيناريوهات المحتملة. تنظيم أو تيسير ورشة عمل لمشاركة النتائج، والتحقق من صحة السيناريوهات، وتصنيف المخاطر بشكل مشترك. الاستناد إلى تصنيف المخاطر بهدف تحديد السيناريو الذي يجب منحه الأولوية للتأهّب.

تصنف العمليات كل سيناريو من سيناريوهات الطوارئ استناداً إلى أرجحية حدوثه وتأثيره المحتمل، وذلك بهدف فهم قدرة مختلف الأخطار على إنتاج عواقب قد تسبب حالة طوارئ.

- الأرجحية هي الاحتمال التقديري لحدوث سيناريو في خلال العام المقبل.
- يقيس الأثر قدرات الاستجابة الحالية في حالات الطوارئ (المفوضية، والحكومة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المضيفة) من أجل الاستجابة للسيناريو المتوقع والعدد المحتمل للأشخاص الذين قد يحتاجون إلى مساعدات إنسانية، بما في ذلك:

تصنف العمليات كل سيناريو على مقياس من 1 إلى 5 استناداً إلى تأثيره وأرجحيته. يتم حساب التصنيف العام لمخاطر الطوارئ على أنّها مرتفعة أو متوسطة أو منخفضة من خلال الجمع بين تصنيفات الأثر والأرجحية. توضح مصفوفة تصنيف المخاطر أدناه كيفية حساب الأرجحية والتأثير والمستوى العام للمخاطر (انظر **الملحق 4 على سبيل المثال للاطلاع على جدول تصنيف المخاطر**).

مصفوفة تصنيف مخاطر الطوارئ

يتم قياس الأرجحية على مقياس مستمر من 0% إلى 100% تكون فيه نسبة 50% نسبة غير محايدة وتمثل الحد الأدنى لظاهرة يكون احتمال حدوثها أعلى من احتمال عدم حدوثها. لذلك، إذا تخطّت الأرجحية نسبة الـ50%، فإن السيناريو يعتبر مرجحاً للغاية.

يقيس الأثر قدرات الاستجابة الحالية في حالات الطوارئ (المفوضية، والحكومة، والوكالات الأخرى في الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المضيفة) من أجل الاستجابة للسيناريو المتوقع والعدد المحتمل للأشخاص الذين قد يحتاجون إلى مساعدات إنسانية، بما في ذلك:

- خصائص المنطقة (المناطق) التي قد تستقبل وافدين (الخصائص الجغرافية، والحضرية، والريفية، والأمنية، وما إلى ذلك).
- التأثيرات على المجتمعات المضيفة (قدرتها واستعدادها لاستضافة الوافدين).
- سهولة الوصول والخدمات اللوجستية (الطرق، والمستودعات، والموانئ، والمطارات).
- البنى التحتية القائمة للاستقبال وتقديم الخدمات (المستشفيات، والمدارس، وخدمات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وآليات الإحالة).
- وجود قدرة على الاستجابة لحالة الطوارئ على المستويَين المحلي والوطني (الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والأمم المتحدة)

تصنيف المخاطر	الأثر: قدرات الاستجابة الحالية في حالات الطوارئ (المفوضية السامية للأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والحكومة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المضيفة) للاستجابة للسيناريو المتوقع والعدد المحتمل للأشخاص الذين يُحتمل احتياجهم إلى المساعدات الإنسانية.				
الاحتمالية: الاحتمالية المقدّرة لحدوث السيناريو خلال الإثني عشر شهراً القادمة	1. غير ملحوظ: قدرة الحكومة على الاستجابة لحالات الطوارئ كافية لتغطية الاحتياجات	2. ثانوي: قدرة الاستجابة المشتركة بين الوكالات في الدولة كافية لتغطية الاحتياجات التي لا تستطيع الحكومة تلبيتها	3. معتدل: هناك حاجة إلى موارد جديدة (تصل إلى 30% من العمليات الحالية) لتغطية الاحتياجات قد لا تكون هناك حاجة إلى الحصول على دعم من المكتب الإقليمي	4. كبير جداً: هناك حاجة إلى موارد جديدة (ما بين 31% و79% من العمليات الحالية) لتغطية الاحتياجات الحصول على دعم من المكتب الإقليمي مطلوب	5. كارثي: هناك حاجة إلى موارد جديدة (أكثر من 80% من العمليات الحالية) لتغطية الاحتياجات الدعم من المكتب الإقليمي والمقرات الرئيسية مطلوبة
النتيجة					
50 - 100% (5. مرتفع للغاية)	منخفض	متوسط	مرتفع	مرتفع	مرتفع
31 - 50% (4. مرتفع)	منخفض	متوسط	متوسط	مرتفع	مرتفع
16 - 30% (3. متوسط)	منخفض	منخفض	متوسط	*متوسط	مرتفع
6 - 15% (2. منخفض)	منخفض	منخفض	منخفض	*متوسط	*متوسط
0 - 5% (1. منخفض جدا)	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	*متوسط

* يُرجى توخي الحذر: يوجد في الوقت الحالي حالة طوارئ متوسطة، ولكن يُحتمل أن تُصبح عالية الخطورة. درجة الأثر هي 4 (كبير جداً) و5 (كارثي) بغض النظر عن الاحتمالية.

غالباً ما تكون مخاطر الطوارئ ذات تأثير مرتفع مصدر قلق كبير حتى عندما تكون الأرجحية منخفضة للغاية، علماً أنَّ خطر التأثير المنخفض المتكرر قد تكون له عواقب تراكمية كبيرة أو طويلة الأجل. تشمل الأمثلة على هذه المخاطر الطارئة الفيضانات، عندما لا يكون أثر الظاهرة التي تحدث مرة واحدة كارثياً ولكن تكرارها لفترة طويلة قد يستنفد قدرات التأقلم الحالية ويؤدي إلى نزوح مطوَّل أو احتياجات إنسانية مزمنة. يحتاج النوعان إلى التحليل والمراقبة.

يحدد تصنيف مخاطر الطوارئ ضرورة رصد كل سيناريو محدد لمخاطر الطوارئ وتردده: فكلما زادت مخاطر الطوارئ، زادت الحاجة إلى رصدها من قِبل العملية القُطرية والمكتب الإقليمي. **عندما يتم تصنيف مخاطر الطوارئ على أنها مرتفعة بناءً على الأرجحية والأثر، يكون التخطيط للطوارئ إلزامياً.** أداة تحليل مخاطر الطوارئ تساعد العمليات من خلال تحديد المخاطر وتطوير السيناريو وعملية تصنيف المخاطر.

الخطوة 3: تسجيل المخاطر في سجل المخاطر التشغيلية

الأسباب
لتسجيل مخاطر الطوارئ في سجل المخاطر التشغيلية التابع للمفوضية وتعقّبها
الجهات المعنية
تقوم جهة التنسيق المعنية بالمخاطر في العملية بتسجيل مخاطر الطوارئ، وذلك بالتنسيق مع جهات التنسيق المعنية بحالات الطوارئ.
التوقيت
أقلّه مرة في السنة كجزء من الاستعراض السنوي للمخاطر، أو بشكل أكثر انتظاماً متى تعلّق الأمر بأوضاع تعتبر أكثر تقلباً وعرضة للتغيير السريع.
المكان
سجلّ المخاطر التشغيلية التابع لإدارة المخاطر المؤسسية
الآلية
يتم تسجيل مخاطر الطوارئ في سجل المخاطر التشغيلية التابع لإدارة المخاطر المؤسسية.

يجب دائماً تضمين الظواهر أو أوضاع الطوارئ المقيّمة بموجب سياسة إدارة المخاطر المؤسسية على أنها مرتفعة الخطورة في سجل المخاطر التشغيلية وضمن الفئة الفرعية 1.2 للمخاطر (مخاطر الطوارئ).

عندما تحدث ظواهر متباينة أو عندما يُحتمل أن تؤدي هذه الظواهر إلى حالات طوارئ متعددة في عملية قُطرية واحدة، ينبغي على العملية المعنية تقييم المخاطر لكل ظاهرة على حِدة. هذا هو الحال خاصةً حيث يكون مستوى المخاطر للظواهر مختلفاً أو حيث يكون هناك تمايز في نوع الطوارئ (مثل النزاعات أو الأخطار الطبيعية أو الأوبئة) أو في مواصفات السكان (لاجئ أو نازح داخلياً أو صفة مختلطة). يمكن العثور على أمثلة عن كيفية تأطير مخاطر الطوارئ في سجل المخاطر التشغيلية، بما في ذلك أمثلة على الإجراءات الاستباقية والتفاعلية، ضمن أداة إدارة المخاطر لحالات الطوارئ.

يجب تسجيل المخاطر المتعلقة بظواهر بطيئة الحدوث مثل ارتفاع مستوى سطح البحر أو التصحر والتي قد تؤثر على النزوح في المستقبل في فئة المخاطر الفرعية 1.4 (البيئة وتغير المناخ). تبحث الفئة الفرعية 1.4 (البيئة وتغير المناخ) في المخاطر ذات آثار طويلة المدى التي يُتوقع ألا توجب الإعلان عن حالة طوارئ في العام التالي. [15]

الخطوة 4: رصد المخاطر والإنذار المبكر

الأسباب
لتتبُّع تطور المخاطر في حال كانت تتطلب إجراءات إضافية.
الجهات المعنية
تقوم المفوضية بتشكيل وقيادة فريق مشترك بين الوكالات حسب اقتضاء وضع اللاجئين؛ على أن تشارك وتساهم في الآليات المشتركة بين الوكالات بموجب نهج التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.
التوقيت
مرة واحدة في الأسبوع أو الشهر أو كل ثلاثة أشهر، حسب السياق والمؤشرات.
المكان
على المستويَين الميداني والقُطري. يتم تبادل المعلومات مع البلدان المجاورة والمكتب الإقليمي (المكاتب الإقليمية) والمقر الرئيسي.
الآلية
من خلال تحديد مؤشراتها وترددها ومصادرها وعتباتها والإجراءات التي تحتاج إليها. عقد مشاورات دورية مع شبكة الشركاء لتتبع المؤشرات. اتّخاذ الإجراءات لدى بلوغ هذه العتبات.

15 لمزيد من التفاصيل عن فئات المخاطر، انظر الفئات الرئيسية والفئات الفرعية المشروحة للمخاطر من إدارة المخاطر المؤسسية.

يعتبر رصد المخاطر في حالات الطوارئ عنصراً ضرورياً وحاسماً في تحليل المخاطر والتأهب. وهو يستلزم مراقبة منتظمة ومنظمة لكيفية تطور الأرجحية المقدرة والأثر المترتب على سيناريوهات مخاطر الطوارئ المحددة بمرور الوقت. والهدف منه هو تقييم ما إذا كانت مخاطر الطوارئ تصل إلى مستوى يتطلب اتّخاذ إجراءات إضافية.

على كل عملية قُطرية مراقبة مخاطر الطوارئ بشكل منتظم وبالتعاون مع الشركاء الرئيسيين لتحقيق نتائج أفضل. بالنسبة لمخاطر الطوارئ الناتجة عن تدفق اللاجئين، يعتبر رصد المخاطر أيضاً من مسؤوليات البلد المستقبل الذي يتعيَّن عليه التواصل مع بلد أو بلدان المنشأ والمكتب الإقليمي (المكاتب الإقليمية). يوضح الملحق 2 بالتفصيل مساهمات المفوضية في رصد المخاطر في سياق مشترك بين الوكالات.

عملية رصد مخاطر الطوارئ

تحديد مؤشرات الإنذار المبكر [16] : تتم عملية تحديد مؤشرات الإنذار المبكر بالتنسيق مع الشركاء. يختلف اختيار المؤشرات وفقاً لنوع الأخطار التي يتم رصدها وتوافر المصادر الموثوقة. يجب أن يكون للمؤشرات صلة سببية مباشرة بحدوث الخطر لتكون مؤشرات فعالة (على سبيل المثال، الظواهر التي يمكن ملاحظتها في بلد المنشأ والتي قد تسبب حالة نزوح عبر الحدود).

تحديد وتيرة الرصد ومصادره: تحديد عدد عمليات الرصد لكل مؤشر والجهة المسؤولة عن الرصد ومصادر المعلومات التي سيتم استخدامها في الرصد. يجب أن تكون مصادر المعلومات الداعمة للمؤشرات موثوقة وأن يُرجَّح استمرار إتاحتها في المستقبل.

وضع عتبات توجب الإنذار والعمل المبكرَين: عندما يصل مؤشر معيَّن إلى قيمة (أو مستوى) محدد، يوجب الإنذار المبكر أو الإجراء المحدد. قد تكون المسببات كمية (على سبيل المثال، زيادة بنسبة 200% في حوادث العنف الشهرية)، أو نوعية (على سبيل المثال، تقارير جديدة عن تحركات القوات).

الرسالة الأساسية

اختيار المؤشرات والأسباب الموجبة لإطلاق الإنذار المبكر هو عنصر حاسم في عملية رصد مخاطر الطوارئ.

اتّخاذ إجراءات لدى الوصول إلى العتبات: الوصول إلى العتبات يؤدي إلى تنفيذ الإجراء (أو الإجراءات). قد تكون الإجراءات عامة، مثل "بدء التخطيط للطوارئ عندما يصبح مستوى المخاطر مرتفعاً"، أو أكثر تحديداً مثل "إجراء مهمة تقييم على الحدود" أو "التخزين المسبق لمواد الإغاثة غير الغذائية تحسُّباً لتدفق الأفراد".

يعرض الملحق رقم 4 مثالاً عن جدول رصد المخاطر.

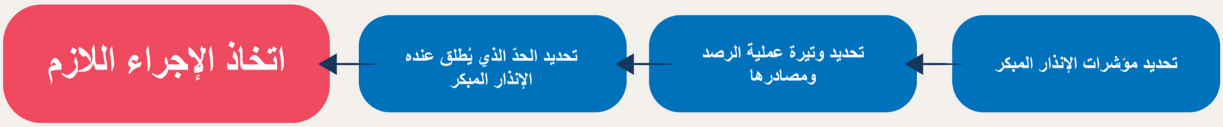
تعتمد وتيرة رصد المخاطر وتحديد العتبات والمسببات إلى حدٍّ كبير على نوع المخاطر. عادةً ما يتم تصنيف مخاطر الطوارئ استناداً إلى تصنيف مشترك يعتمد على:

1) الانتظام وقابلية الاستشراف:

تحدث الأخطار الموسمية بشكل منتظم أو دوري. وهي أخطار يمكن التنبؤ بها بشكل عام (كالفيضانات والأعاصير والجفاف). ونظراً إلى توقيت حدوث الأخطار ومستوى أثرها المتوقع، تتولى مجموعةٌ من الكيانات المتخصِّصة أو المؤسسات الوطنية عملية رصدها.

16 يتم استخدام نُهُج مختلفة لاختيار ورصد المؤشرات، مثل النماذج القائمة على البيانات التي تساهم في التحليلات التنبؤية والتحليلات النوعية. في السيناريوهات الخاصة بالنزاع، غالباً ما تكون المؤشرات كمية ونوعية ومرتبطة بمحركات النزاع. يتم الاتفاق على المؤشرات والعتبات/المسببات ذات الصلة بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

عملية رصد مخاطر الطوارئ



يحتاج التأهب للأخطار الموسمية إلى ضمان تحديث خطط الطوارئ وتنفيذ إجراءات التأهب **قبل** بداية الأخطار الموسمية/المتوقعة.

الأخطار المتغيرة هي أخطار تتغيَّر بمرور الوقت وتتطلب رصداً منتظماً (على سبيل المثال، النزاعات المسلحة والتدهور الاقتصادي وظواهر الأمراض المعدية). في الأوضاع شديدة التقلب، قد يلزم إعادة تقييم المخاطر في خلال العام، مع إعادة التقييمات بصورةٍ متكررة في بعض الأحيان.

في البلدان المعرَّضة للنزاعات، لا سيَّما لدى وجود استجابات إنسانية على نطاق المنظومة، يمكن إنشاء منتديات للتنسيق بين المجموعات الرئيسية والفرعية المخصَّصة لرصد المخاطر والإنذار المبكر بُغية نقل المعلومات ذات الصلة إلى الفريق القُطري للعمل الإنساني. ويصحُّ ذلك أيضاً في الأزمات الطويلة الأمد، حيث قد يتصاعد الخطر في جزءٍ معيَّن من البلد، ما يوجب التأهب على المستوى الوطني ودون الوطني.

أما الأخطار الثابتة فتشكّل مستوىً ثابتاً من المخاطر بمرور الوقت وقد تأتي بمستوى مرتفع جداً من الأثر، ولكنَّها لا تمثل عادةً اتجاهات قابلة للاستشراف من أجل الرصد المنتظم والتأهب الدوري (على سبيل المثال الزلازل والانفجارات البركانية وأمواج التسونامي).

في البلدان المعرضة لمثل هذه الأخطار، يتم دمج التأهب بشكل عام في الاستراتيجيات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث.

2) سرعة اندلاع الأزمة:

ظواهر مفاجئة

تحدث فجأة بدون سابق إنذار، وقد تترافق مع أثر كبير على الأفراد من جراء تدمير البنى التحتية والموارد المادية (مثل الزلازل والفيضانات والأعاصير والتدفقات الطينية والانفجارات البركانية وحرائق الغابات).

ظواهر بطيئة الحدوث

تحدث بمرور الوقت وتؤدي شيئاً فشيئاً إلى تقويض قدرة السكان على التعامل مع آثار الخطر. وتشمل هذه الظواهر عادةً حالات الجفاف والتدهور البيئي والتصحر وإزالة الغابات. يمكن رصد مستوى المخاطر بمرور الوقت والتنبؤ بمستوى مرتفع نسبياً من الثقة. إنَّ الإنذار المبكر يمنح الجهات الفاعلة في المجال الإنساني مهلةً كافية نسبياً لتنظيم الاستجابة، بما يتجاوز التأهّب التقليدي والتدابير التفاعلية، ما يؤدي إلى اتخاذ إجراءات مبكرة واستباقية ودعم المرونة، بما في ذلك من خلال التوزيع المباشر للتمويل والموارد وإنشاء آليات مالية مخصَّصة.

8.2 التخطيط للطوارئ

بموجب سياسة الطوارئ، ينبغي على العمليات القُطريّة التي تواجه مخاطر **مرتفعة** لحالة طوارئ **جديدة أو متصاعدة** أن تضع **خطة طوارئ قائمة على السيناريوهات** بالتعاون مع النظراء الحكوميين والشركاء الآخرين[17]. تنصُّ خطة الطوارئ المستندة إلى سيناريو معيّن على الإجراءات التي يجب اتخاذها، والجهات المسؤولة عن اتخاذها، والإطار المكاني، والموارد المتاحة **بشكل فوري** في أثناء الاستجابة **الأولية** للطوارئ (الأشهر الثلاثة الأولى)، وذلك في حال حدوث سيناريو محدد للمخاطر وبمجرد استيفاء الأسباب الموجبة المحددة مسبقاً، على أن تعكس خطة الطوارئ مسؤوليات وأهداف المفوضية لناحية **التنفيذ** و**التنسيق** ، فتؤدي إلى ما يلي:

- استراتيجية الاستجابة تكون واضحة وعملية وقائمة على السيناريو، وتعكس الاتفاق بين المفوضية والحكومة وسائر الشركاء؛
- لمحة عامة عن الموارد المطلوبة من أجل الاستجابة للسيناريو المرتفع المخاطر (انظر الفصل 6.1.2 الخطوة 2 تصنيف المخاطر) للأشهر الثلاثة الأولى من الاستجابة، والجهة المسؤولة عن توفير هذه الموارد وكيفية توفير هذه الموارد؛
- فهم متى وكيف يتم تفعيل خطة الطوارئ (بناءً على الأسباب الموجبة المتفق عليها ورصد المخاطر)؛
- رفع مستويات التأهب من خلال تنفيذ إجراءات التأهب؛
- استجابة منفذة في الوقت المناسب لحماية الأشخاص المعنيين.

الرسالة الأساسية

العمليات القُطرية مدعوَّة بشدة إلى بدء تطوير خطة للطوارئ عندما يتم تصنيف مخاطر حالة الطوارئ الجديدة أو المتصاعدة على أنها مخاطر متوسطة. يجب أن يؤدي الوقت المستغرق في التخطيط للطوارئ إلى التدخل الفعال والفوري عند حدوث حالة الطوارئ.

يعرض الملحق 5 النموذج الموحّد للتخطيط للطوارئ.

يحدد السكان المتضررون (اللاجئون، والنازحون داخلياً، والأوضاع/التنقلات المختلطة) المشمولون في السيناريو دورَ المفوضية في أنشطة التخطيط للطوارئ، وذلك وفقاً للجدول أدناه.

17 ويمكن أن يختلف مستوى مشاركة الحكومات والشركاء مع اختلاف العمليات والسياقات.

التخطيط لحالات الطوارئ في أوضاع اللاجئين	التخطيط لحالات الطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً	التخطيط لحالات الطوارئ في الأوضاع/التنقلات المختلطة
تقود المفوّضية عملية التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ في أوضاع اللاجئين، يجب تنسيق التخطيط للطوارئ بين المفوضية والحكومة، مع إشراك جميع الشركاء، بما في ذلك الجهات الفاعلة المحلية. وينبغي تنسيق التخطيط من خلال فريق مخصَّص متعدد الوظائف ومشترك بين الوكالات، يخضع لقيادة ممثل المفوضية أو لجهة التنسيق التي يعيّنها الممثل. عندما تضع الحكومة خطط الطوارئ الخاصة بها وتحدد إجراءات التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الناتجة عن تدفق اللاجئين، يتعيَّن على المفوضية قيادة عملية التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ، وضمان أن تكون الأنشطة الواردة في الخطة مكمِّلة لأنشطة الحكومة. على المفوضية أيضاً أن تضمن وجود خطة طوارئ خاصة بكل وكالة. في حال وجود خطة طوارئ مشتركة بين الوكالات معمول بها لمواجهة مخاطر أخرى (مثل النزوح الداخلي)، ينبغي أن تشكل خطة الطوارئ الخاصة باللاجئين وثيقةً منفصلة تتماشى مع الخطط المشتركة بين الوكالات وترتبط بها.	**ينبغي على عمليات المفوضية أن تشارك في عمليتَين للتخطيط للطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً** **1. التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ:** ينبغي أن تساهم المفوضية في عمليات التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالات الطوارئ، في فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني، وأن تفي بمسؤولياتها في قيادة المجموعات وفقاً لنهج التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. عندما تعتبر العملية المشتركة بين الوكالات أنَّ الخطر مرتفع في حين تقيّم المفوضية الخطر على أنَّه متوسط، تواصل المفوضية مشاركتها في التخطيط المشترك بين الوكالات لمواجهة حالة الطوارئ بُغية الاستفادة من دورها كوكالة رائدة في المجموعة.[18] **2. التخطيط للطوارئ الذي تجريه المفوضية لكل وكالة على حِدة:** ممثل المفوضية مكلّف بتطوير خطة طوارئ خاصة بكل وكالة. ويقوم الفريق المتعدد الوظائف بصياغة هذه الخطة بقيادة ممثل المفوضية أو جهة التنسيق التي يعيّنها الممثل. تضع المفوضية خطة طوارئ لكل وكالة على حِدة بما يتماشى مع أهداف وعناصر التخطيط المشترك بين الوكالات، الذي يعكس الأهداف والأنشطة التشغيلية الخاصة بالوكالة، بما في ذلك سيناريو المخاطر وأسبابه الموجبة/مؤشراته، وأهداف خطة التأهب والاستجابة للطوارئ الصادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (وأهداف خطة الاستجابة الإنسانية في حال وجودها). حيثما لا يتم وضع أو اعتماد خطة طوارئ مشتركة بين الوكالات، تضطلع المفوضية بشكلٍ استباقي بالتخطيط للطوارئ الخاص بالوكالة، بالتعاون مع النظراء الحكوميين والوكالات الأخرى حيثما يسمح السياق بذلك.	**أوضاع مختلطة تشمل نازحين داخلياً ولاجئين:** إنَّ أنشطة التخطيط للطوارئ التي تجريها المفوضية في الأوضاع المختلطة تعتمد على الاستجابة المخطط لها والمواقع الجغرافية التي يتواجد فيها النازحون داخلياً واللاجئون. في معظم الحالات، تقوم **المفوضية بـ 1) قيادة العملية المشتركة بين الوكالات للتخطيط للطوارئ الخاصة باللاجئين، 2) المساهمة في العملية المشتركة بين الوكالات للتخطيط للطوارئ الخاصة بالنازحين داخلياً و 3) وضع خطة طوارئ خاصة بكل وكالة وتستهدف النازحين داخلياً.** في بعض الحالات، قد تختار عمليات المفوضية وضعَ خطة طوارئ خاصة بوكالة واحدة للشعبَين، مع المساهمة في عملية مشتركة بين الوكالات للتخطيط للطوارئ الخاصة بالنازحين داخلياً. **تنقلات مختلطة تشمل اللاجئين والمهاجرين:** في التنقلات المختلطة التي تشمل اللاجئين والمهاجرين، تضطلع **المفوضية بقيادة التخطيط للطوارئ المشترك بين الوكالات والذي يستهدف اللاجئين.** وإقراراً بأنَّ اللاجئين والمهاجرين يواجهون العديد من المخاطر والتهديدات والاحتياجات المشتركة على مستوى الحماية على طول المسارات الشائعة الاستخدام، يدعو إطار العمل المشترك بين المفوضية والمنظمة العالمية للهجرة لعام 2022 إلى زيادة التفاعل بين المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة. في ضوء ما سبق، **ينبغي على العمليات القُطرية مناقشة السيناريوهات المحتملة وخطط الاستجابة مع المنظمة الدولية للهجرة من أجل ضمان التحليل والتخطيط المنسَّقَين مع أصحاب المصلحة المعنيين.**

18 بموجب نهج التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، يتم عادةً اتخاذ القرار بشأن إعداد خطة الطوارئ داخل فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني. وهو تمرين تشاركي يشمل القطاعات/المجموعات وكذلك الوكالات التنفيذية الرئيسية التي أُنيطت بها المسؤوليات والمواعيد النهائية من أجل صياغة أقسام مختلفة من الخطة.

التخطيط لحالات الطوارئ الناجمة عن الأخطار المرتبطة بالمناخ وغيرها من الأخطار الطبيعية

ويستند مستوى انخراط المفوضية في الاستجابة للأزمات الناجمة عن الأخطار الطبيعية إلى تواجد المفوضية والقيمة المضافة لقدراتها التشغيلية و/أو إلى خبرتها مقارنة بخبرات سائر الجهات الفاعلة في المجال الإنساني.

ينبغي على المفوضية، باعتبار أنَّها عضو في فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني، أن تساهم في تأهّب فريق الأمم المتحدة القُطري/الفريق القُطري للعمل الإنساني، والاستجابة لحالات الطوارئ الناجمة عن الأخطار الطبيعية.

إذا كان من المتوقع أن تؤثر حالة الطوارئ الناجمة عن المخاطر الطبيعية بشكلٍ كبير على الأشخاص المعنيين، أو أن تسبب نزوحاً قسرياً جديداً، يتعيّن على المفوضية وضع خطة (خطط) للطوارئ على النحو المبيَّن أعلاه في **القسم 6.2.1. .**

قد تقرر العمليات والمكاتب الإقليمية عدم الاضطلاع بجهود التأهب الخاصة بكل وكالة، بما في ذلك جهود التخطيط للطوارئ، وذلك بسبب عدم وجودها و/أو النقص في القيمة المضافة لقدراتها التشغيلية و/أو خبراتها. يمكن تسجيل التبرير الخطي لمثل هذا القرار في آلية إدارة المخاطر المؤسسية، على أن تتم مراجعة القرار بشكل مستمر.

مثال موزامبيق:
التأهب والتخطيط للطوارئ

تحتفظ المفوضية بمخزون مخصص للطوارئ يصل إلى 5,500 مادة من مواد الإغاثة غير الغذائية، ولديها القدرة على تلبية احتياجات ما يقارب 30,000 شخص. وهو ما يتيح تنفيذ استجابة محلية سريعة في حال وقوع كارثة مثل الأعاصير.

تمكّنت المفوضية من إدراج اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخلياً في التخطيط الحكومي للطوارئ، ما يضمن تمثيل هذه المجموعات في البيانات الرسمية والاستجابات الوطنية اللاحقة.

تدعم المفوضية وشركاؤها المعهد الوطني لإدارة الكوارث في موزامبيق في تنفيذ سياسة واستراتيجية إدارة النازحين، من خلال تنفيذ خطة عمل مدتها ثلاث سنوات تركِّز على تعزيز التعاون بين الهيئات الحكومية وأصحاب المصلحة الرئيسيين في اعتماد تدابير الحد من مخاطر الكوارث والتخفيف من حدتها، والاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث، وضمان حماية النازحين في جميع أنحاء البلاد.

يعرض الملحق 6 الإجراءات التشغيلية الموحّدة للتخطيط للطوارئ.

8.2.1 تنفيذ إجراءات التأهّب

كجزءٍ من خطة الطوارئ، تحدد العمليات القُطريّة إجراءات التأهّب الرئيسية التي ستُنفَّذ من أجل الاضطلاع بالاستجابة المقرّرة لحالة الطوارئ. وهي إجراءات تنفذها العملية القُطرية بهدف تعزيز مستوى التأهب عندما يتم تقييم السيناريو باعتباره مرتفع الخطورة. وقد تشمل هذه الإجراءات، على سبيل المثال لا الحصر، إنشاء اتفاقيات إطارية، والتخزين المسبق لمواد الإغاثة غير الغذائية، والاختيار المسبق لمجموعة من الشركاء المحتملين من خلال دعوة للإعراب عن الاهتمام[19]، وتقييم الشركاء وإذا لزم الأمر تعزيز قدراتهم. وتعكس [20] المجالات المواضيعية للتأهب (أ) الدور المنوط بالمفوضية في أوضاع اللاجئين، و(ب) مسؤولية المفوضية على مستوى قيادة المجموعات في أوضاع النازحين داخلياً إلى جانب مشاركتها التنفيذية في أوضاع النازحين داخلياً. وينبغي أن تكون إجراءات التأهب التي تحددها العملية القُطرية قابلة للتحقيق في فترة زمنية محددة وضِمن الموارد المتاحة حالياً.

يقدّم **الملحق 7 قائمة بإجراءات التأهب**، مصنَّفة حسب مجالها التشغيلي، مع الأهداف التالية:

- تعمل بمثابة مذكرة تحدد إجراءات التأهب التي قد يلزم اتخاذها، وفقاً للسياق والوضع.
- تمنح العمليات القُطرية في المفوضية أداةً تساعدها على التفكير، وتحديد ما إذا كان إجراء معيَّن مناسبا للسياق المعني، والنظر في سائر الإجراءات التي قد تكون مطلوبة.
- تساعد العمليات القُطرية في تحديد الثغرات المحتملة على مستوى تأهبها.
- ينبغي على العمليات القُطرية أن تضمنَ إدراج إجراءات التأهب ذات الصلة في خطة الطوارئ، مع تعيين جهة (جهات) تنسيق، وتحديد إطار زمني، وتخصيص ميزانية لكل نشاط.

8.2.2 التخطيط للطوارئ على المستوى القُطري
التخطيط لحالات الطوارئ المشترك بين الوكالات

يبدأ التخطيط للطوارئ على مستوى القُطري ويُجريه ممثل المفوضية بالتشاور مع المكتب الإقليمي.

19 انظر: الوثيقة UNHCR/AI/2021/11 المعنونة "إجراءات اختيار الشركاء والاحتفاظ بهم لإبرام اتفاقات شراكة" (Procedure for the Selection and Retention of Partners for Partnership Agreements).

20 انظر: الوثيقة UNHCR/AI/2021/06 المعنونة "الأمر الإداري بشأن تنفيذ تقييم قدرات الشريك في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيَّين (PSEA)" (Administrative Instruction on Implementing Partner PSEA Capacity Assessment) والوثيقة UNHCR/AI/2018/1 المعنونة "الأمر الإداري بشأن المشتريات من قِبل الشركاء بموجب اتفاقيات الشراكة (مع المذكرة التوجيهية رقم 4، التنقيح 1، بشأن إدارة شراكات التنفيذ) (متاحة باللغة العربية).

على ألا تتأخر العمليات في وضع الصيغة النهائية لخطة الطوارئ. يُراجع المكتب الإقليمي خطط الطوارئ، ثم تقدِّم شعبة الطوارئ والأمن والإمداد والشُعب الأخرى في المقرات الرئيسية ملاحظات إضافية. عندما تتحقق الأسباب الموجبة المتفق عليها، يفعّل ممثل المفوضية خطة الطوارئ بالتشاور مع المكتب الإقليمي. ينبغي على العمليات القُطرية أيضاً أن تحرص على تسجيل خطة الطوارئ المحدثة في دائرة الدعم الشامل في مشتريات البعثات ومقتنياتها (COMPASS)، وذلك لدعم العمليات في مراجعة العملية والمحتوى في آنٍ معاً. يُعد التخطيط للطوارئ في الوقت المناسب أمراً بالغ الأهمية لضمان الاستجابة الفورية والفعّالة وجمع الأموال (بما في ذلك نداءات الطوارئ، وخطة الاستجابة الإنسانية/خطط الاستجابة للاجئين، وما إلى ذلك).

8.2.3 على المستوى الإقليمي
التخطيط لحالات الطوارئ المشترك بين الوكالات

يمكن للمفوضية إجراء تقييمٍ إقليمي للطوارئ عندما تتطوَّر إحدى الأزمات في بلد بما قد يؤدي إلى تدفّق اللاجئين إلى أكثر من بلدٍ واحد. والتخطيط الإقليمي للطوارئ ليس مطلوباً لكل حالة طوارئ خاصة باللاجئين.

يمكن البدء في التخطيط للطوارئ على المستوى الإقليمي بعد أن يبدأ التخطيط للطوارئ على المستوى القُطري، كما هو الحال عندما ينمو سيناريو طوارئ تدريجياً ليشمل المزيد من البلدان التي يُحتمل أن تستقبل لاجئين. في هذه الحالة، يعتمد التخطيط الإقليمي على خطط الطوارئ التي قد تكون موجودة أصلاً في العمليات القُطرية المعنيَّة ويعززها.

بالنسبة إلى الأوضاع المترافقة مع آثار إقليمية محتملة، يمكن الشروع مباشرةً في التخطيط للطوارئ على المستوى الإقليمي من أجل تركيز الاهتمام وتقديم الإرشادات للمخطِّطين على المستوى القُطري. **يبدأ التخطيط الإقليمي للطوارئ مِن جانب مكتب إقليمي بالتشاور مع أو بدعمٍ مِن شعبة الطوارئ والأمن والإمداد**. ومن المفيد أيضاً تنسيق الجوانب الرئيسية التالية للتأهب على المستوى الإقليمي:

- ضمان الاتفاق على آلية تنسيق على المستوى الإقليمي.
- تبادل المعلومات لتعزيز فهم المخاطر المرتبطة بتدفق اللاجئين إلى الخارج.
- تنسيق الرسائل الرئيسية، بما في ذلك رسائل تأييد الحماية.
- تحديد أولويات المخاطر في المنطقة.
- تنفيذ استجابة دولية ذات كفاءة لتلبية الاحتياجات اللوجستية الطارئة.

التخطيط لحالات الطوارئ

على المستوى الإقليمي

الخطوة 01
يبدأ المكتب الإقليمي عملية التخطيط التي تشتمل على تعيين جهة تنسيق إقليمية للتخطيط للطوارئ

الخطوة 02
يقود المكتب الإقليمي المشاورات بين البلدان للاتفاق على السيناريوهات والأرقام والميزانية والاستجابة المخطط لها

الخطوة 03
يضع كل بلد خطته الخاصة للطوارئ، ويضع المكتب الإقليمي خطة الطوارئ الإقليمية بالتشاور مع الشركاء

البدء في تنفيذ إجراءات التأهب

الخطوة 04
ملاحظات إضافية من شعبة الطوارئ والأمن والإمداد والشُعب الأخرى في المقر الرئيسي

الخطوة 05
الرصد المنتظم لمؤشرات الطوارئ

الخطوة 06
تفعيل خطط الطوارئ بمجرد ظهور مؤشرات الطوارئ

التخطيط لحالات الطوارئ

تشمل أكثر من مكتب واحد

الخطوة 01
يبدأ المكتب الإقليمي عملية التخطيط التي تشتمل على تعيين جهة تنسيق إقليمية للتخطيط للطوارئ

الخطوة 02
تتولى شعبة الطوارئ والأمن والإمداد مسؤولية تيسير عملية التنسيق والمشاورات بين المكاتب الإقليمية عندما تؤثر الحالة على أكثر من منطقة واحدة

الخطوة 03
تتفق المكاتب الإقليمية على السيناريوهات والأرقام والاستجابة المخططة والمتابعة مع العمليات ذات الصلة، وبالتالي وضع خطط الطوارئ الإنمائية

البدء في تنفيذ إجراءات التأهب

الخطوة 04
ملاحظات إضافية من شعبة الطوارئ والأمن والإمداد والشُعب الأخرى في المقر الرئيسي

الخطوة 05
الرصد المنتظم لمؤشرات الطوارئ

الخطوة 06
تفعيل خطط الطوارئ بمجرد ظهور مؤشرات الطوارئ

يمكن تكييف النموذج الموحّد للتخطيط للطوارئ (***الملحق 6***) مع السياق الإقليمي. يجب أن يتأكد المكتب الإقليمي أيضاً من تسجيل خطة (خطط) الطوارئ المحدثة في دائرة الدعم الشامل في مشتريات البعثات ومقتنياتها.

9. إعلان حالة طوارئ من المستوى 1: التأهّب الاستباقي والاستجابة الأوليّة

قد يتوجّب على العمليات الإعلان عن حالة طوارئ من أجل الاستعداد بشكل استباقي لحالة شديدة الخطورة أو لتنفيذ الاستجابة الأوليّة. حالة الطوارئ من المتسوى 1 مخصصة لهذا الغرض. وبشكل أكثر تحديداً، تتطلّب حالة طوارئ من المستوى 1 تعزيزَ إجراءات التأهّب نظراً إلى ارتفاع مخاطر حدوث حالة طوارئ إنسانية و/أو بدء تنفيذ استجابة أوليّة، في حين تكون القدرات الحالية التي تملكها العملية (أو العمليات) القُطريّة غير كافية.

تعريف مستويات الطوارئ

حالة طوارئ من المستوى 1: التأهّب الاستباقي والاستجابة الأوليّة.
تعلن المفوضية حالة طوارئ من المستوى 1 عندما يجب على العملية (أو العمليات) القُطريّة تعزيز التأهّب واتّخاذ إجراءات استباقية أو مبكرة نظراً إلى المخاطر العالية التي تنطوي على حالة طوارئ إنسانية و/أو إلى بدء استجابة أوليّة، في حين تكون القدرات الحالية التي تملكها العملية (أو العمليات) القُطريّة غير كافية.

حالة طوارئ من المستوى 2: تكثيف دعم المكتب الإقليمي. تعلن المفوضية حالة طوارئ من المستوى 2 في حالة إنسانية تتطوّر بسرعة عندما تعاني العمليات القُطريّة من نقصٍ حاد في الموارد والموظفين والخبرات، ويكون الدعم والموارد الإضافية التي تقدّمها المكاتب الإقليمية ذات الصلة أمراً حيوياً للعمليات لكي تتمكّن من الاستجابة والاضطلاع بدورها التنسيقي والتشغيلي على نحوٍ مناسب وفعّال.

حالة طوارئ من المستوى 3: الاستجابة على كامل نطاق المفوضية.
تعلن المفوضية حالة طوارئ من المستوى 3 في وضع استثنائي وخطير تتجاوز فيه ضخامةُ الأزمة ووتيرتها وتعقيداتها وتداعياتها القدرات القائمة لدى العمليات القُطريّة والمكاتب الإقليمية في مجال الاستجابة بشكل كبير؛ وبالتالي يمثّل هذا المستوى نداءً إلى الاستجابة المؤسساتية على كامل نطاق المفوضية لتفادي خطر عدم القدرة على توفير الاستجابة بفعالية وعلى نطاق واسع.

9.1 طلب إعلان حالة طوارئ

يجب أن تقدّم العملية القُطرية إلى شعبة الطوارئ والأمن والإمداد تبريراً خطياً لإعلان الطوارئ والمستوى المطلوب له، أي أنَّ عليها إرسال بريد إلكتروني رسمي من خلال المكتب الإقليمي يتضمّن النقاط التالية:

- وصف موجز لطبيعة الأزمة (القادمة) وتأثيرها الفعلي أو المتوقع على الأشخاص المعنيين، بما في ذلك الحجم المتوقع للنزوح؛
- ملخص الإجراءات المخطط لها؛
- معلومات عن الثغرات التي تم تحديدها في موارد العملية، والقدرة على التأهب والاستجابة، وملخص المتطلبات المؤقتة التي تعتزم طلبها إذا تم إعلان حالة الطوارئ؛
- والتأكيد على أنَّه قد تم تحديث سجل المخاطر التشغيلية ضمن الفئة الفرعية 1.2 للطوارئ، ليتضمّن المخاطر المرتفعة الناتجة عن حالة طوارئ جديدة أو متصاعدة.

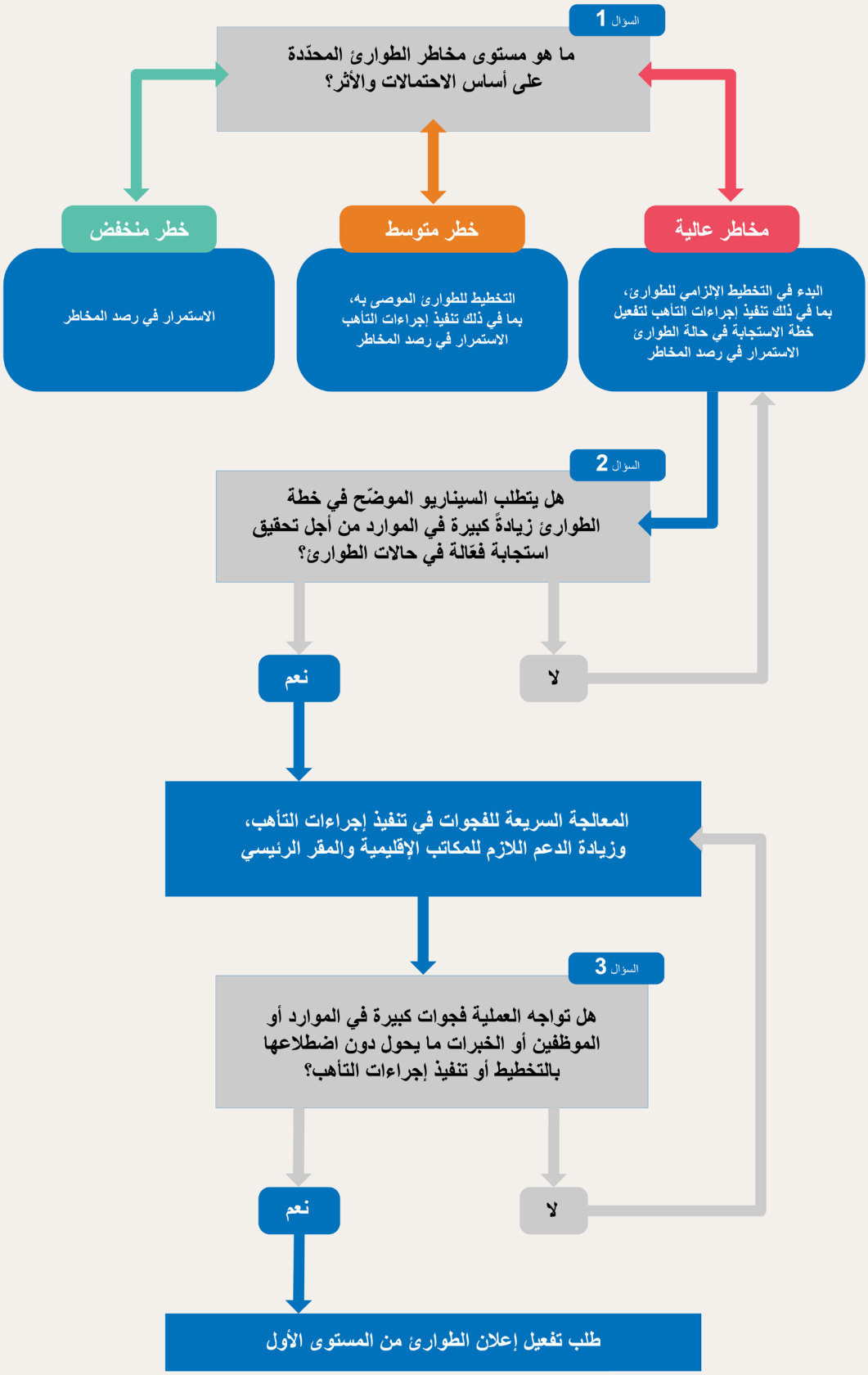
الرسالة الأساسية

عند إعلان المفوضية مستوىً معيّناً من حالة طوارئ، ينبغي أن تُتاح الموارد الإقليمية والمركزية المخصَّصة للطوارئ (بما فيها الموارد البشرية، والمالية، والمادية) للعملية القُطريّة المعنية.

كما تُنصح العملية القُطرية بإرفاق أي معلومات أو وثائق داعمة إضافية حول الوضع (على سبيل المثال، خطة الاستجابة و/أو خطة الطوارئ) التي تفيد في تقليل طلبات الحصول على معلومات إضافية للمتابعة.

عندما تتم الموافقة على الطلب، يعلن مساعد المفوض السامي لشؤون العمليات حالة طوارئ من المستوى 1 عن طريق بلاغٍ يُرسل إلى لجنة الإدارة العليا والممثل المعني (أو الممثلين المعنيّين). بعد إعلان حالة الطوارئ، تقوم المكاتب الإقليمية وشعبة الطوارئ والأمن والإمداد وسائر الشُعب بتفعيل التدابير لدعم العملية (أو العمليات) القُطرية المعنية. تنتهي حالة الطوارئ من المستوى 1 تلقائياً بعد **ستة أشهر** ، مع عدم وجود إمكانية لتمديدها. ويمكن أن يرفع المفوض السامي مستوى حالة طوارئ (من المستوى 1 إلى المستوى 2 أو 3) إذا تدهور الوضع الإنساني فجأة بعد إعلان حالة الطوارئ. يمكن العثور على الإجراءات التشغيلية الموحّدة المتبعة لدى المفوضية فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ على بوابة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ.

سير عمل التأهُّب لحالات الطوارئ



10. بوابة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ

تحتفظ شعبة الطوارئ والأمن والإمداد ببوابة التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ بالتنسيق مع شُعب وكيانات المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والعمليات القُطرية. علماً أنَّ البوابة هي عبارة عن قاعدة بيانات داخلية للموارد والإرشادات، وإدارة مخاطر الطوارئ، والإنذار المبكر، والتأهب، والتخطيط للطوارئ. وتوفر البوابة لمحة عامة عن حالات الطوارئ المُعلن عنها والعمليات التي تواجه خطراً كبيراً للتعرض لحالة طوارئ وتلك الموضوعة "تحت المراقبة".[21] توفّر البوابة أيضاً إرشادات حول اتخاذ خطوات استباقية تشمل جمع الأموال.

تتم إضافة أو إزالة العمليات التي تحدَّد أنَّها تواجه خطراً كبيراً بالتعرض لحالة طوارئ من القائمة بناءً على تحليل المخاطر الذي تجريه العمليات القُطرية، وذلك بالتشاور مع المكاتب الإقليمية وشعبة الطوارئ والأمن والإمداد عند الضرورة. توفّر الصفحات المقابلة تحليلاً قُطرياً يتناول الظواهر المحفزة، والتوقعات بشأن آثارها وأرجحيتها، ومستويات التأهب والثغرات ذات الصلة.

وتُستبعَد حالة طوارئ جديدة أو متصاعدة ذات مخاطر عالية بشكلٍ منهجي من سجل المخاطر التشغيلية وتُدرَج في بوابة التأهّب والاستجابة لحالات الطوارئ والتي تتولّى تحديثها شعبة الطوارئ والأمن والإمداد في إطار تنسيقٍ وثيق مع المكاتب الإقليمية.

21 يوجد في الوقت الحالي حالة طوارئ متوسطة، ولكن يُحتمل أن تُصبح مرتفعة الخطورة.

11. الملحق

يعرض الملحق 1 لمحةً عامة عن الأدوار والمسؤوليات المقترحة لجهات التنسيق المعنية بتحليل مخاطر الطوارئ والتخطيط للطوارئ.

يعرض **الملحق 2** لمحة عامة عن العمليات الخارجية والمنتديات ذات الصلة بتحليل المخاطر ولمحة عامة عن مساهمات المفوضية في هذه العمليات.

يعرض الملحق 3 لمحة عامة عن أدوار المفوضية وإجراءاتها فيما يتعلّق بتحليل المخاطر والتخطيط للطوارئ في أوضاع النازحين داخلياً.

يعرض الملحق 4 أمثلة على عملية تصنيف المخاطر والتدريب على رصد المخاطر.

يعرض الملحق 5 النموذج الموحّد للتخطيط للطوارئ.

يعرض **الملحق 6** الإجراءات التشغيلية الموحّدة للتخطيط للطوارئ.

يوفر **الملحق 7** إجراءات التأهب لدعم تنفيذ خطة الطوارئ.

12. قائمة التسميات المختصرة

CCA	التحليل القُطري المشترك
CCCM	تنسيق المخيمات وإدارتها
CRI	مواد الإغاثة الأساسية
DESS	شعبة الطوارئ والأمن والإمداد
DRR	الحد من مخاطر الكوارث
ERM	إدارة المخاطر المؤسسية
ERP	التأهُّب والاستجابة لحالات الطوارئ
EWEAR	الإنذار المبكر والعمل المبكر والاستعداد
GBV	العنف القائم على النوع الاجتماعي
GCR	الميثاق العالمي بشأن اللاجئين
HCT	فريق قُطري للعمل الإنساني
HRP	خطة الاستجابة الإنسانية
HQ	المقرّ الرئيسي
IASC	اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
IDPs	الأشخاص النازحون داخلياً
IOM	المنظمة الدولية للهجرة
NGO	منظمة غير حكومية
OCHA	مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
PSEA	الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيَّين
RC/HC	المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية
RCM	نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين
UN	الأمم المتحدة
UNCT/HCT	الفريق القُطري التابع للأمم المتحدة/فريق قُطري للعمل الإنساني
UNHCR	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

UNHCR
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

شعبة الطوارئ والأمن والإمداد

قسم التأهب للطوارئ وعمليات النشر والشراكات
HQEPR@UNHCR.ORG

صورة الغلاف © UNHCR/Oxygen Film Studio (AFG)
أفغانستان. توفر المفوضية منازل مقاومة للزلازل للعائلات في بكتيكا