أكاديمية أنور قرقاش الدبلوماسية
ANWAR GARGASH DIPLOMATIC ACADEMY

مركز الدبلوماسية المناخية

اتفاق الإمارات: ما مستقبل التمويل المناخي؟

د. روث أدلر

حقوق النشر: أكاديمية أنور قرقاش الدبلوماسية 2024

بيان إخلاء المسؤولية: الآراء الواردة في هذه الوثيقة تُعبّر عن رأي المؤلف فقط ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر أكاديمية أنور قرقاش الدبلوماسية، باعتبارها جهة اتحادية مستقلة، وكذلك لا تُعبّر عن وجهة نظر حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة.

مارس 2024

المؤلف:

السفيرة روث أدلر

باحث غير مقيم في مركز الدّبلوماسيّة المناخية بأكاديمية أنور قرقاش الدّبلوماسيّة. وهي أحد كبار المسؤولين سابقًا في وزارة الخارجية والتجارة الأسترالية، وتتمتع بخبرة في قضايا المناخ والبيئة والتنمية المستدامة. شغلت السفيرة روث أدلر منصب سفيرة أستراليا لدى أيرلندا (2013-2016) والمفوض السامي الأسترالي لدى بروناي دار السلام (2006-2009)، مع مناصب سابقة في مكسيكو سيتي (1998-2000) ومانيلا (1991-1994). السفيرة روث أدلر حاصلة على درجة الدكتوراة في قانون المناخ الدولي من جامعة تسمانيا وهي مديرة مركز الدراسات السياسية (CPDS) Asia-Pacific Pty Ltd.

ملخّص:

- كان تمويل المناخ محور تركيز رئيس في الدورة الثامنة والعشرين لمؤتمر الأطراف المشاركة (كوب 28) في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، الذي عقد في دبي في الفترة من 30 نوفمبر إلى 13 ديسمبر 2023.[1] بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة، بصفتها تتولى رئاسة مؤتمر الأطراف ومضيفة له، تضمنت النتائج الرئيسية القرار بشأن الجرد العالمي بشأن تنفيذ اتفاق باريس[2] والقرارات المتعلقة بتمويل المناخ، بما في ذلك الهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ والتغير المناخي، وتفعيل صندوق الخسائر والأضرار الذي أنشأته الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في مؤتمر الأطراف السابع والعشرين في عام 2022.

- تحلل هذه النظرة التحليلية النتائج الرئيسية لمؤتمر الأطراف الثامن والعشرين فيما يتعلق بتمويل المناخ. وترد هذه النتائج في القرار المتعلق بعملية التقييم العالمي الذي يقدم إرشادات بشأن تمويل المناخ على المدى الطويل، ويسلط الضوء على الفجوة في تمويل المناخ القائم، ويشدد على الحاجة إلى تمويل جديد وإضافي، ويرحب بالتعهدات لإنشاء صناديق متعددة.

- تسلط الورقة البحثية الضوء أيضًا على التحديات الرئيسية التي تواجه صندوق الخسائر والأضرار والطريق إلى الأمام.

- تتناول النظرة التحليلية أيضًا التقدم المحرز في تمويل المناخ بعيد الأمد والهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ.

- القرارات مجتمعة الضوء على التحديات حتى الآن في تجميع وتقديم تمويل المناخ وفقًا لالتزامات الأطراف بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس، وتضع خارطة طريق لتعزيز الطموح ومعالجة الخسائر والأضرار في سياق المناخ.

- في ضوء ذلك، توصي النظرة التحليلية بما يلي:

  - فيما يتعلق بالهدف الجماعي الكمي الجديد بشأن تمويل المناخ: من أجل ضمان نتيجة ناجحة لمؤتمر الأطراف التاسع والعشرين في أذربيجان في عام 2024 وأعلى مستوى ممكن من الطموح، هناك حاجة إلى مشاركة سياسية رفيعة المستوى من البلدان المتقدمة والنامية على حد السواء منذ بداية عملية التفاوض الرسمية. على وجه الخصوص، ينبغي للحوار الوزاري رفيع المستوى المقرر عقده في عام 2024 أن يضع توقعات طموحة لنتائج المؤتمر. ومن الضروري أيضًا التأكد من أن عملية التفاوض تسهّل التمثيل والمشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة الرئيسيين.

  - من أجل التفعيل الناجح لصندوق الخسائر والأضرار الجديد، يستطيع مجلس إدارة الصندوق أن ينظر في التبني المبكر للسياسات اللازمة لضمان أن تخصيص التمويل يعكس أولويات البلدان النامية ويُسهّل وصول هذه البلدان بشكل مباشر إلى موارد الصندوق. وينبغي للمجلس أيضا أن ينظر في تحديد أولويات طلبات التمويل المقدمة من الهيئات التي يمكنها الوصول مباشرةً إلى موارد الصندوق، وتنفيذ السياسات لتمكين البلدان النامية المعرضة لمخاطر المناخ من تلقي الدعم لتقديم طلبات تلبي معايير الصندوق. وينبغي له أيضاً أن ينظر في اعتماد سياسات لتسهيل التشاور مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، فضلاً عن الترتيبات التي تمكن من توفير التمويل لمواجهة حالات الطوارئ والظواهر سريعة الحدوث.

تفاصيل الموضوع

إن حشد وتقديم التمويل المناخي أمر بالغ الأهمية لتحقيق أهداف اتفاق باريس. وتشمل هذه الأهداف الحد من الزيادة في "متوسط درجة الحرارة العالمية إلى أقل من درجتين مئويتين بكثير مقارنة بمستويات ما قبل الحقبة الصناعية ومواصلة الجهود للحد من ارتفاع درجة الحرارة إلى 1.5 درجة مئوية مقارنة بمستويات ما قبل الحقبة الصناعية" وزيادة "القدرة على التكيف مع الآثار السلبية لتغير المناخ وتعزيز القدرة على التكيف مع المناخ والتنمية القائمة على انخفاض انبعاثات غازات الدفيئة، بطريقة لا تهدد إنتاج الغذاء".[3]

ترد أهمية تمويل المناخ في اتفاق باريس، الذي ينص على أن أحد الأهداف الرئيسية للاتفاق هو جعل "تدفقات التمويل متسقة مع المسار نحو انخفاض انبعاثات غازات الدفيئة والتنمية القادرة على التكيف مع المناخ".[4] تحلل هذه النظرة

التحليلية النتائج الرئيسية لمؤتمر الأطراف الثامن والعشرين فيما يتعلق بتمويل المناخ. وتوجد هذه العناصر في القرارات المتعلقة بالتقييم العالمي بشأن تنفيذ اتفاق باريس،[5] والتمويل طويل الأجل للمناخ،[6] والهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ،[7] وتفعيل صندوق الخسائر والأضرار ("الصندوق") الذي أنشأته اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ الأطراف في مؤتمر الأطراف السابع والعشرين في عام 2022. [8]

الحصيلة العالمية

ينص اتفاق باريس على أنه يتعين على الأطراف "تقييم تنفيذ هذا الاتفاق بشكل دوري لتحديد مدى التقدم الجماعي نحو تحقيق الغرض من هذا الاتفاق وأهدافه بعيدة المدى".[9] ويشار إلى هذه العملية باسم "الحصيلة العالمية". وتمت أول عملية جرد للحصيلة العالمية في الدورة الثامنة والعشرين لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ. وكان القرار الناتج - مع دعواته للأطراف لزيادة قدرة الطاقة المتجددة بمعدل ثلاثة أضعاف و"الانتقال" من الوقود الأحفوري في أنظمة الطاقة[10] - نتيجةً رئيسيةً لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في هذا الاتّفاق في دورته الخامسة (CMA5) ومؤتمر الأطراف بشكل عام. ويتم التطرق إلى التمويل في سياق وسائل التنفيذ والدعم، والخسائر والأضرار. ومن المهم أن القرار يسلط الضوء على نطاق وحجم التحدي إذا كانت هناك رغبة لتحقيق أهداف اتفاق باريس.[11]

يعد قرار الحصيلة العالمية مهمًا من زاوية تمويل المناخ؛ لأنه يسلط الضوء على الفجوة بين احتياجات البلدان النامية والدعم المقدم حتى الآن للتنفيذ، فضلاً عن الحاجة إلى زيادة الدعم المقدم إلى تلك البلدان النامية. ويعزز أيضًا الرسائل الرئيسية للقرار المتعلق بتمويل المناخ بعيد المدى، ويوفر زخمًا للمفاوضات بشأن الهدف الكمي الجماعي الجديد لتمويل المناخ.

على وجه التحديد، يسلط القرار الضوء على الفجوة بين احتياجات البلدان النامية والدعم المقدم لتنفيذ مساهماتها المحددة وطنيا، وأنها تحتاج إلى ما يقدر بنحو 5.8 إلى 5.9 تريليون دولار لفترة ما قبل عام 2030. [12] ويشير إلى أن الاحتياجات المالية للتكيف في البلدان النامية تقدر بما يتراوح بين 215 و387 مليار دولار سنوياً حتى عام 2030، وأنه ينبغي استثمار ما يقرب من 4.3 تريليون دولار سنوياً في الطاقة النظيفة حتى عام 2030، وأنه بعد ذلك ستكون هناك حاجة إلى 5 تريليون دولار سنوياً من أجل الوصول إلى مستوى الصفر في صافي الانبعاثات بحلول عام 2050. [13]

يشدد القرار أيضًا على الحاجة إلى توسيع نطاق "التمويل الجديد والإضافي القائم على المنح وبشروط تيسيرية للغاية" لدعم البلدان النامية.[14] وهو يعترف بدور القطاع الخاص والحاجة إلى توجيه السياسات والحوافز و"توفير الظروف المواتية" لتحقيق حجم الاستثمار المطلوب.[15]

تماشيًا مع اتفاق باريس، يشير القرار إلى أن البلدان المتقدمة "يجب أن تستمر في أخذ زمام المبادرة في حشد تمويل المناخ من مجموعة واسعة من المصادر" وأن "مثل هذا الحشد لتمويل المناخ يجب أن يمثّل تقدمًا يتجاوز الجهود السابقة".[16] ويؤكد القرار أيضًا على التحديات التي تواجهها العديد من البلدان النامية في الحصول على التمويل، ويدعو إلى تبسيط الوصول إلى التمويل، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية التي تعاني من قيود كبيرة على قدراتها، مثل البلدان الأقل نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية.[17]

بالإضافة إلى ذلك، يرحب القرار بالتقدم الذي أحرزته البلدان المتقدمة في توفير التمويل المناخي. ويشير إلى زيادة تمويل المناخ الذي قدمته الدول المتقدمة في عام 2021 إلى 89.6 مليار دولار و"احتمال" تحقيق هدف الـ 100 مليار دولار سنويًا في عام 2022. [18] ويسلط الضوء أيضًا على جهود البلدان المتقدمة لمضاعفة تمويل التكيف من المعدلات التي كانت موجودةً في عام 2019 بحلول عام 2025. [19]

مع ذلك، تشير الأطراف أيضًا "بأسف عميق" إلى أن هدف البلدان المتقدمة المتمثل في "الحشد المشترك لـ 100 مليار دولار أمريكي سنويًا" لم يتحقق في عام 2021، وتحث البلدان المتقدمة على "التنفيذ الكامل، وبشكل عاجل، لهدف الـ 100 مليار دولار أمريكي حتى عام 2025". [20]

علاوة على ذلك، يرحب القرار بالتعهدات المقدمة لمختلف الآليات المالية في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ/اتفاق باريس (بما في ذلك صندوق المناخ الأخضر، وصندوق الخسائر والأضرار حديث النشأة، وصندوق البلدان الأقل نموًا، والصندوق الخاص لتغير المناخ) ويدعو الأطراف إلى الوفاء بتعهداتها. [21] وفيما يتعلق بالخسائر والأضرار، يعترف القرار بوجود "فجوات كبيرة، بما في ذلك التمويل، التي لا تزال قائمة في الاستجابة لحجم وتواتر الخسائر والأضرار، وما يرتبط بها من خسائر اقتصادية وغير اقتصادية". [22]

يعكس القرار أيضًا العمل الذي قامت به الأطراف لفهم نطاق المادة 2 (1) (ج) من اتفاق باريس فيما يتعلق بجعل التدفقات المالية "متسقة مع مسار نحو تنمية تتصف بانخفاض انبعاثات غازات الدفيئة وتنمية قادرة على التكيف مع تغير المناخ" وأن هذا الهدف "مكمل وليس بديلاً للمادة 9 من اتفاق باريس"، التي تحدد التزامات الأطراف فيما يتعلق بالتمويل.[23]

تعد المناقشات حول المادة 2 (1) (ج) مهمة لأنها ستحدد طبيعة وحجم التدفقات المالية لدعم تنفيذ اتفاق باريس والمفاوضات المستقبلية بشأن تمويل المناخ طويل الأجل والهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ وعلى وجه الخصوص، يعترف القرار بالحاجة إلى "مزيد من الفهم" للمادة 2 (1) (ج) ويقرر مواصلة العملية المعروفة باسم حوار شرم الشيخ لتعزيز فهم نطاقها وتكاملها مع المادة 9 من اتفاق باريس.[24]

أخيراً، يشير القرار إلى العملية التي ستمكن من وضع مسودة نص تفاوضي للهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ لكي ينظر فيه مؤتمر الأطراف العامل في دورته السادسة في عام 2024.[25] علاوة على ذلك، فإنه يؤكد الحاجة إلى إصلاح الهيكل المالي المتعدد الأطراف، ويسلط الضوء على دور الحكومات والبنوك المركزية والمستثمرين الجماعيين والجهات المالية الفاعلة الأخرى في تعزيز الوصول إلى التمويل.[26]

تمويل المناخ طويل الأجل

يستعرض القرار المتعلق بتمويل المناخ طويل الأجل التقدم المحرز حتى الآن في حشد وتقديم تمويل المناخ. ويكرر رسائل مؤتمرات الأطراف السابقة فيما يتعلق بالحاجة إلى زيادة الطموح وتعزيز العمل بشأن تمويل المناخ. ويشير إلى التزام الدول المتقدمة الأطراف بهدف التجميع المشترك لـ 100 مليار دولار سنويًا وفقًا لاتفاقيات كانكون لعام 2010. وينوه "بأسف عميق" إلى أن هدف الدول المتقدمة الأطراف المتمثل في تجميع 100 مليار دولار أمريكي سنويًا بحلول عام 2020 لم يتم تحقيقه في عام 2021، ويرحب "بالجهود المستمرة" التي تبذلها الدول المتقدمة لتحقيق هذا الهدف.[27] ويحث الدول المتقدمة على "التنفيذ الكامل لهدف جمع الـ 100 مليار دولار بشكل عاجل وحتى عام 2025" وتعزيز جهود التنسيق لتحقيق الهدف، ويسلط الضوء على "الدور الهام للأموال العامة".[28] ويرحب أيضًا بالتعهدات المالية لمختلف الكيانات التي تخدم اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، بما في ذلك صندوق المناخ الأخضر، وصندوق الخسائر والأضرار الناشئ، وصندوق البلدان الأقل نموًا، والصندوق الخاص لتغير المناخ.[29] ويلخص الجدول أدناه التعهدات المقدمة لهذه الصناديق في مؤتمر الأطراف الثامن والعشرين.

الجدول 1: التعهدات المقدمة في مؤتمر الأطراف الثامن والعشرين للكيانات المالية التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ[30]

الصندوق	مبلغ التعهد (مليون دولار أمريكي)
الصندوق الأخضر للمناخ	3,500
صندوق الخسائر والأضرار	792[31]
صندوق التكيُّف	188
صندوق البلدان الأقل نموًا	129
الصندوق الخاص لتغير المناخ	31

يؤكد القرار المتعلق بتمويل المناخ طويل الأجل أيضًا على الحاجة إلى تعزيز الوصول إلى تمويل المناخ والحاجة إلى "الموارد العامة والمعتمدة على المنح من أجل التكيف".[32] ويُقرُّ الرسائل الرئيسية للحوار الوزاري الخامس رفيع المستوى الذي يعقد كل سنتين بشأن تمويل المناخ، بما في ذلك ما يتعلق بسد "فجوة التمويل الكبيرة" لتحقيق هدف الـ 100 مليار دولار بحلول عام 2025.[33] وفي حين أن القرار ليس رائدا، إلا أنه مهم لأنه يعكس اعتراف الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ/اتفاق باريس بأن الالتزامات الحالية لم يتم الوفاء بها وأن هناك حاجة ملحة لزيادة الجهود بشكل كبير لحشد تمويل المناخ على نطاق واسع.

الهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ

إن القرار المتعلق بهدف جماعي جديد بشأن تمويل المناخ هو قرار متطلع إلى المستقبل ويحدد العملية لتمكين أطراف اتفاق باريس من الاتفاق على هدف جديد في عام 2024. ويسلط القرار الضوء على أن المداولات بشأن تحديد الهدف الجديد لتمويل المناخ ستختتم في عام 2024، ويشير إلى وضع مسودة نص تفاوضي للنظر فيها في الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف العامل المعني بتغير المناخ في نوفمبر 2024. [34]

ينص القرار على أنه سيكون هناك على الأقل ثلاثة حوارات بين الخبراء الفنيين وثلاثة اجتماعات على الأقل في عام 2024 لتمكين الأطراف من "المشاركة في إعداد الإطار الموضوعي لمسودة نص تفاوضي". [35] وتُدعى مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة إلى تقديم آرائهم قبل المناقشات الفنية واجتماعات الأطراف. [36] ويؤكد القرار أيضًا على الحاجة إلى "مشاركة سياسية فعالة وشاملة ومجدية" وينص على عقد حوار وزاري رفيع المستوى حول هذا الهدف في عام 2024، قبل انعقاد مؤتمر الأطراف السادس بفترة طويلة. [37] ويسلط الضوء على الحاجة إلى "زيادة الطموح" و"تمويل التكيف والتخفيف بما يتماشى مع احتياجات البلدان النامية". [38]

أخيراً، يؤكد التقرير أن "المداولات بشأن نطاق وعناصر الهدف الكمي الجماعي الجديد ستأخذ في الاعتبار... الحاجة إلى دعم تنفيذ المساهمات الحالية المحددة وطنياً وخطط التكيف الوطنية..." وتعكس "الاحتياجات المتطورة" للبلدان النامية. وضرورة "تعزيز توفير وتعبئة التمويل المناخي من مجموعة واسعة من المصادر والأدوات والقنوات". [39]

ترجع أهمية هذا القرار إلى أنه يحدد عملية واضحة للتفاوض على هدف جماعي جديد بشأن تمويل المناخ، ويسلط الضوء على الحاجة إلى مشاركة سياسية رفيعة المستوى، وتعزيز الطموح فيما يتعلق بحشد التمويل وتقديمه، والمشاركة الهادفة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. ويمهد القرار الطريق أيضًا لما سيكون على الأرجح النتيجة الأكثر أهمية لمؤتمر الأطراف التاسع والعشرين في أذربيجان في عام 2024.

إعلان الإمارات بشأن الإطار العالمي للتمويل المناخي

يمثل هذا الإعلان التزامًا هامًا بهذه العملية. يحث الإعلان، الذي أقره قادة 13 دولة، "قادة العالم على اغتنام الفرصة الاقتصادية غير المسبوقة لتحقيق الرخاء الشامل والمشترك حتى لا تضطر أي دولة إلى الاختيار بين مكافحة الفقر ومكافحة تغير المناخ". ويسلط الضوء أيضًا على الحاجة إلى الوفاء بالالتزامات، وتعزيز الوصول إلى التمويل الميسر ودعم التحولات العادلة التي تتولى مسؤوليتها البلدان نفسها. ويشير أيضاً إلى الدور الحاسم الذي تلعبه بنوك التنمية المتعددة الأطراف والقطاع الخاص في تيسير الحصول على التمويل. [40]

القضايا الحاسمة في المفاوضات

من المرجح أن تشمل القضايا الحاسمة في المفاوضات مصادر التمويل وحجمه. فيما يتعلق بمصادر التمويل، ينص اتفاق باريس على أن الأطراف من البلدان المتقدمة "تلتزم بتوفر الموارد المالية لمساعدة الأطراف من البلدان النامية" بينما يتم تشجيع الأطراف الأخرى على تقديم هذا الدعم طوعا. [41] وينص كذلك على أنه في إطار الجهود العالمية، يجب على الدول المتقدمة الأطراف "الاستمرار في أخذ زمام المبادرة في حشد تمويل المناخ من مجموعة واسعة من المصادر والأدوات والقنوات، مع الإشارة إلى الدور الهام للأموال العامة". [42]

تاريخيًا، جادلت العديد من البلدان النامية في مفاوضات المناخ بأن التمويل يجب أن يتم توفيره في المقام الأول من قبل البلدان المتقدمة من مصادر عامة، وفقاً لمبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة. [43] وفي المقابل، دعمت البلدان المتقدمة حشد التمويل من المصادر العامة والخاصة والمختلطة.

فيما يتعلق بمسألة الحجم، لا يقدم اتفاق باريس توجيهات محددة، على الرغم من أنه ينص على أن حشد التمويل يجب أن "يمثل تقدما يتجاوز الجهود السابقة". [44] ونظراً للصعوبات حتى الآن في تحقيق الهدف المتفق عليه في عام 2009 والمتمثل في التجميع المشترك لمبلغ 100 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2020، سيكون من الصعب على الأطراف الاتفاق على هدف أكثر طموحاً بكثير. [45]

الشفافية والإبلاغ عن التدفقات المناخية قد تكون من القضايا المثيرة للجدل في المفاوضات. حيث ينص اتفاق باريس على الإبلاغ المسبق عن التدفقات المالية. على وجه التحديد، يُطلب من البلدان المتقدمة "الإبلاغ عن المعلومات الكمية

والنوعية الإرشادية كل سنتين حول المستويات المتوقعة للموارد المالية العامة التي سيتم تقديمها إلى الأطراف من البلدان النامية"، في حين يتم تشجيع الأطراف الأخرى على القيام بذلك على أساس طوعي.[45]

ينص الاتفاق أيضًا على الإبلاغ المسبق عن التدفقات المالية. يُطلب من الدول المتقدمة "تقديم معلومات شفافة ومتسقة حول الدعم المقدم للأطراف من الدول النامية والذي يتم تقديمه وحشده من خلال التدخلات العامة كل سنتين"، بينما يتم تشجيع الأطراف الأخرى على القيام بذلك.[46] تشمل القضايا التي يُحتمل أن تثير جدلا شفافية واتساق المعلومات المقدمة من البلدان المتقدمة بموجب هذه الأحكام.[47]

تفعيل صندوق الخسائر والأضرار

كانت إحدى النتائج الرئيسية لمؤتمر الأطراف هي اعتماد الأداة التي ستحكم صندوق الخسائر والأضرار الذي أنشأه مؤتمر الأطراف السابع والعشرون، في اليوم الأول للمؤتمر. اعتمدت الأطراف صك إدارة الصندوق ("صك الإدارة")، الذي يحدد - في جملة أمور - أهداف الصندوق والغرض منه، ونطاقه، وترتيبات إدارته، وطرائق التشغيل والسياسات التي ستسترشد بها المدخلات المالية، والأدوات المالية وتخصيص التمويل.[48] ويلبي إنشاء الصندوق واعتماد صك الإدارة أولوية طويلة الأمد للبلدان النامية في مفاوضات المناخ، ويأتي بعد عدد من السنوات من العمل الذي قامت به الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لمعالجة الخسائر والأضرار. (انظر الملحق 1 للاطلاع على التسلسل الزمني للنظر في الخسائر والأضرار في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.)

تتمثل أبرز التحديات في الفترة المقبلة في ضمان أن يصبح الصندوق جاهزاً للعمل ضمن إطار زمني معقول وأن يتمكن من حشد التمويل وتخصيص التمويل وفقاً لاختصاصاته وتحقيق نتائج تمكن البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار السلبية لتغير المناخ (على سبيل المثال الدول الأفريقية والبلدان الأقل نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية) للاستجابة للخسائر والأضرار.

يبحث القسم التالي أداة الإدارة، ويسلط الضوء على التحديات المحتملة في تفعيل دور الصندوق.

أهداف الصندوق والغرض منه ونطاقه

الغرض من الصندوق هو "مساعدة البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ في الاستجابة للخسائر والأضرار الاقتصادية وغير الاقتصادية المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ، بما في ذلك الظواهر الجوية المتطرفة والأحداث بطيئة الظهور." وفي حين أن صك الإدارة لا يحدد الخسائر والأضرار، فإن المفهوم يتعلق بالآثار السلبية "التي لا يمكن تجنبها" و"التي لا يمكن عكسها" لتغير المناخ.[50]

يمكن أن تكون الخسائر والأضرار اقتصادية وغير اقتصادية. تشمل الخسائر والأضرار الاقتصادية الآثار السلبية لتغير المناخ حيث تكون التكاليف قابلة للقياس الكمي (على سبيل المثال، الأضرار في البنية التحتية والممتلكات أو انخفاض المحاصيل). بينما تشير الخسائر والأضرار غير الاقتصادية إلى التأثيرات التي يصعب قياسها من الناحية المالية (على سبيل المثال، فقدان الثقافة وأسلوب الحياة، ونزوح المجتمعات بسبب الآثار السلبية لتغير المناخ).[51]

على وجه التحديد، سيوفر الصندوق التمويل لمعالجة "حالات الطوارئ المتعلقة بالمناخ، وارتفاع منسوب سطح البحر، والنزوح، والانتقال، والهجرة، وعدم كفاية المعلومات والبيانات المناخية، والحاجة إلى إعادة الإعمار والتعافي القادرين على الصمود في وجه تغير المناخ".[52]

يسلط صك الإدارة الضوء على "الحاجة الملحة والفورية إلى موارد مالية جديدة وإضافية وكافية ويمكن التنبؤ بها لمساعدة البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ في الاستجابة للخسائر والأضرار الاقتصادية وغير الاقتصادية".[53] ويهدف الصندوق إلى أن يكون "قناة جديدة للتمويل المتعدد الأطراف لمساعدة تلك البلدان في الاستجابة للخسائر والأضرار" ولمساعدة تلك البلدان في "حشد التمويل الخارجي".[54] ويسعى إلى تعزيز "التماسك والتكامل مع ترتيبات التمويل الجديدة والحالية للاستجابة للخسائر والأضرار المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ عبر هياكل الشؤون المالية والمناخية والإنسانية الدولية والحد من مخاطر الكوارث والتنمية".[55] ويسعى الصندوق أيضًا إلى متابعة اضطلاع الدول بمسؤولية التنفيذ و"المشاركة الفعالة للمؤسسات وأصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك الجهات الفاعلة من غير الدول".[56]

الحوكمة

سيكون الصندوق بمثابة إحدى الآليات المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس، بجانب صندوق المناخ الأخضر وصندوق التكيف، وسيكون "مسؤولًا ويعمل تحت توجيهات" مؤتمر الأطراف ومؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس. وفي حين سيُطلب من الصندوق تقديم تقارير سنوية إلى مؤتمر الأطراف ومؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس، وتلقي "توجيهات" من هاتين الهيئتين،[57] فمن المرجح أن يعمل في الممارسة العملية باستقلال نسبي، كما هو الحال مع صندوق المناخ الأخضر، وهو أيضًا مسؤول ويعمل تحت توجيهات مؤتمر الأطراف، ويقدم تقارير سنوية ويتلقى توجيهات من مؤتمر الأطراف.[58]

ويدير الصندوق مجلس إدارة مكون من 26 عضوًا وبديلاً. وتمثل عضوية المجلس في المجمل مصالح كل من البلدان المتقدمة والنامية، حيث يضم 14 عضوًا من البلدان النامية و12 عضوًا من البلدان المتقدمة. وتشكيل المجلس كما يلي:

- ثلاثة أعضاء من دول آسيا والمحيط الهادئ؛
- ثلاثة أعضاء من الدول الأفريقية؛
- ثلاثة أعضاء من دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛
- عضوان من الدول الجزرية الصغيرة النامية؛
- عضوان من البلدان الأقل نموًا؛
- عضو من دولة نامية غير مدرجة في المجموعات والفئات الإقليمية المذكورة أعلاه.[59]

تشمل مسؤوليات مجلس الإدارة ما يلي:

- الإشراف على عمل الصندوق؛
- إعداد طرائق التشغيل والوصول والأدوات المالية وهياكل التمويل؛ و
- الموافقة على التمويل وفق معايير وسياسات الصندوق.[60]

تتخذ قرارات المجلس بالإجماع. وإذا استنفدت الجهود للتوصل إلى توافق في الآراء ولم يحدث توافق في الآراء، فسيتم اتخاذ القرارات بأغلبية أربعة أخماس الأعضاء الحاضرين والمصوتين.[61]

يعمل المجلس على تسهيل مشاركة مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة من خلال دعوة المراقبين النشطين إلى المشاركة في الاجتماعات والمنتديات ذات الصلة. ويشمل المراقبون المعنيون الشباب والنساء والشعوب الأصلية والمنظمات البيئية غير الحكومية.[62] وينشئ الصندوق أيضًا منتديات للتشاور مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة وتعزيز مشاركتهم.[63]

تشمل نقاط القوة في ترتيبات الحوكمة المنصوص عليها في وثيقة الإدارة ما يلي:

- عضوية المجلس تتسم بالتوازن على نطاق واسع بين البلدان المتقدمة والنامية؛
- ترتيبات مشاركة المراقبين وأصحاب المصلحة، والتي تقتضي مشاركة مجموعة واسعة من المصالح؛ و
- حقيقة أن هناك عملية يجب اتباعها إذا لم يتمكن مجلس الإدارة من التوصل إلى توافق في الآراء فيما يتعلق باتخاذ القرار.

تشمل التحديات المحتملة ضمان أن الترتيبات المعتمدة لمشاركة المراقبين وأصحاب المصلحة والتشاور معهم تسهل بشكل فعال مساهمتهم في مداولات مجلس الإدارة وقراراته، وتأخذ في الاعتبار وجهات نظرهم ومشاغلهم. وبوسع مجلس إدارة الصندوق أن يعالج هذه النقطة من خلال النظر في التبني المبكر للسياسات الكفيلة بتيسير المشاركة الفعّالة للمراقبين وغيرهم من أصحاب المصلحة والتشاور معهم.

الأحقية ومسؤولية الدول والوصول

البلدان النامية "المعرضة بشكل خاص للآثار السلبية لتغير المناخ" تنطبق عليها شروط الحصول على الموارد من الصندوق.[64] وفي حين أن صك الإدارة لا يحدد مفهوم الضعف، فإنه يسلط الضوء على أن تخصيص موارد الصندوق سيأخذ في الاعتبار، في جملة أمور، "أولويات واحتياجات البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ [و] احتياجات المجتمعات المعرضة لآثار تغير المناخ".[65]

ينص صك الإدارة أيضًا على أن تخصيص التمويل سيأخذ في الاعتبار "أفضل البيانات والمعلومات المتاحة من كيانات مثل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ و/أو المعرفة ذات الصلة من الشعوب الأصلية والمجتمعات الضعيفة بشأن التعرض للآثار الضارة للمناخ والحساسية لها والخسائر والأضرار".[66] ويشير صك الإدارة أيضًا إلى أن الصندوق سيعمل على تطوير آليات لتعزيز مشاركة، من بين أمور أخرى، "المجموعات الأكثر عرضة للآثار الضارة لتغير المناخ [بما في ذلك] النساء والشباب والشعوب الأصلية".[67]

سيتبع الصندوق "مناهج تقودها البلدان، بما في ذلك من خلال المشاركة الفعالة للمؤسسات وأصحاب المصلحة المعنيين، ولا سيما النساء والمجتمعات الضعيفة والشعوب الأصلية"، ويعمل "وفقًا لأولويات وظروف الدول".[68] وسيعزز أيضًا "المشاركة المباشرة على المستوى الوطني، وعند الاقتضاء، على المستوى دون الوطني والمحلي لتسهيل الكفاءة وتحقيق نتائج ملموسة" و"إشراك البلدان النامية الأطراف المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ خلال جميع مراحل برامج ومشاريع الصندوق، فيما يتعلق بمشاريع كل منهما".[69]

تنص وثيقة الإدارة على أن المجلس سوف يضع طرائق لتمكين الوصول إلى موارد الصندوق، بما في ذلك:

- الوصول المباشر عبر "الدعم المباشر للميزانية من خلال الحكومات الوطنية، أو بالشراكة مع الكيانات التي تم الحكم على ضماناتها ومعاييرها بأنها تعادل وظيفيًا تلك الخاصة ببنوك التنمية المتعددة الأطراف"؛
- الوصول المباشر عبر "الكيانات دون الوطنية والوطنية والإقليمية أو بالشراكة مع الكيانات المعتمدة لدى صناديق أخرى، مثل صندوق التكيف، وصندوق البيئة العالمية، وصندوق المناخ الأخضر"؛ و
- الوصول الدولي عبر الكيانات الثنائية أو الإقليمية.[70]

بالإضافة إلى ذلك، سيعمل الصندوق على تسهيل "الوصول إلى المنح الصغيرة التي تدعم المجتمعات والشعوب الأصلية والفئات الضعيفة وسبل عيشهم" وتطوير طرائق الصرف السريع للأموال.[71]

يعد الالتزام باضطلاع الدولة بالمسؤولية والوصول المباشر من السمات المميزة لأداة الإدارة ويستجيب للأولويات الرئيسية للبلدان النامية وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني. تشمل التحديات ما يلي:

- التأكد من أن تخصيص التمويل يعكس أولويات البلدان النامية، على النحو المنصوص عليه في مساهماتها المحددة وطنيا بموجب اتفاق باريس وفي السياسات والاستراتيجيات المناخية الأخرى على المستوى الوطني؛
- ضمان تحقيق هدف الوصول المباشر إلى موارد الصندوق وعدم سيطرة كيانات الوصول الدولية على محفظة مشاريع صندوق الخسائر والأضرار؛ و
- ضمان حصول البلدان النامية المعرضة للمخاطر المناخية على بناء القدرات والدعم لتقديم طلبات تستوفي معايير الصندوق.

المدخلات المالية

يتلقى الصندوق مساهمات من "مجموعة واسعة من مصادر التمويل، بما في ذلك المنح والقروض الميسرة من المصادر العامة والخاصة والمبتكرة، حسب الاقتضاء" وسيجري تجديدات تمويلية دورية في دورات مدة كل منها أربع سنوات.[72] من العناصر الرئيسة في في نجاح الصندوق هو قدرته على حشد المساهمات من عدة مصادر، عامة وخاصة.

في مؤتمر الأطراف الثامن والعشرين، قدم 19 طرفًا في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ تعهدات بلغ مجموعها 661.39 مليون دولار. وللبناء على هذا الزخم، يستطيع مجلس إدارة الصندوق أن ينظر بنشاط في جمع

المساهمات من مجموعة واسعة من المصادر، بما في ذلك حكومات البلدان المتقدمة والدول النامية ذات الدخل الأعلى، والإدارات دون الوطنية والإقليمية، وكيانات القطاع الخاص.

الأدوات المالية

تماشيًا مع ممارسات صناديق المناخ المتعددة الأطراف الأخرى، سيقدم الصندوق التمويل بشكل رئيسي في شكل منح وقروض ميسرة.[74] وسوف يأخذ في الاعتبار مجموعة من العوامل، بما في ذلك "المحفزات"، و"المؤشرات ذات الصلة بتأثير المناخ"، و"اعتبارات القدرة على تحمل الديون" و"المعايير التي وضعها المجلس"، فضلاً عن "التوجيهات" الصادرة عن مؤتمر الأطراف ومؤتمر/ اجتماع أطراف اتفاق باريس.[75]

يجوز للصندوق أن يستخدم أدوات مالية إضافية "تأخذ في الاعتبار القدرة على تحمل الديون... لزيادة واستكمال الموارد الوطنية لمعالجة الخسائر والأضرار".[76] وسيهدف أيضًا إلى "مزج" التمويل من مختلف الأدوات المالية لتحقيق الاستخدام الأمثل للتمويل العام.[77] وفي إطار السعي لمعالجة الخسائر والأضرار، سيكون من الأهمية بمكان أن يتأكد المجلس من أن قراراته فيما يتعلق باستخدام القروض والأدوات المالية الأخرى لا تؤدي إلى تفاقم مديونية البلدان المعرضة للمخاطر المناخية.[78]

تخصيص التمويل

سيأخذ تخصيص موارد الصندوق في الاعتبار، في جملة أمور، ما يلي:

- أولويات البلدان النامية "المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ" و"احتياجات المجتمعات المعرضة للتأثر بالمناخ"؛
- حجم تأثيرات أحداث مناخية معينة بالنسبة للظروف الوطنية" بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، قدرات الاستجابة لدى البلدان المتأثرة؛
- الحاجة إلى تجنب الإفراط في تركيز الموارد في أي "بلد أو مجموعة من البلدان أو منطقة معينة؛
- تقديرات تكاليف التعافي وإعادة الإعمار؛ و
- حد أدنى لتخصيص الموارد للبلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية.[79]

بينما تحدد وثيقة الإدارة المبادئ التي ستوجه عملية تخصيص التمويل، يستطيع مجلس الإدارة تحديد التفاصيل وإعداد سياسات تخصيص الموارد. وتنص وثيقة الإدارة أيضًا على أن الأنشطة الممولة ستتم مراقبتها بانتظام للتأكد من "التأثير والكفاءة والفعالية" وأن أداء الصندوق وأنشطته الممولة ستخضع لـ"تقييمات مستقلة دورية".[80] ويتطلب التشغيل الفعال للصندوق الاعتماد المبكر للسياسات المتعلقة بتخصيص الموارد والرصد والتقييم.

المعايير الائتمانية، والضمانات البيئية والاجتماعية، والمساءلة

سيسعى الصندوق أيضًا إلى ضمان "تطبيق المبادئ والمعايير الائتمانية عالية النزاهة على أنشطته" وتطبيق "أفضل ممارسات سياسات الضمانات البيئية والاجتماعية".[81] في حين أن وثيقة الإدارة تحدد المرأة على أنها "معرضة للآثار السلبية لتغير المناخ" وباعتبارها من أصحاب المصلحة المعنيين،[82] فإنها لا تطلب من الصندوق اعتماد سياسة جنسانية ولا تحدد أن الكيانات التي تتلقى التمويل مطالبة بإجراء تقييمات و/أو إعداد خطط عمل خاصة بالبُعد الجنساني.

فيما يتعلق بالمساءلة، تنص وثيقة الإدارة على أن وحدات النزاهة التابعة للكيانات المنفذة أو ما يعادلها ستعمل مع الصندوق على "التحقيق في ادعاءات الاحتيال والفساد"، وأن تقوم آليات التظلم والانتصاف الخاصة بها بفحص أي شكاوى تتعلق بالأنشطة التي يدعمها الصندوق.[83] وبالمثل، ستخضع أنشطة الصندوق لسياسات الوصول إلى المعلومات الخاصة بالكيانات المنفذة.[84] وتشير أحكام المساءلة إلى أن الصندوق سيسعى إلى العمل بطريقة مبسطة مع الحد الأدنى من البيروقراطية الداخلية، بخلاف أمانته العامة، التي ستكون مسؤولة عن العمليات اليومية.[85]

يتطلب التشغيل الفعال للصندوق أيضًا الاعتماد المبكر للسياسات المتعلقة بالمعايير الائتمانية والضمانات البيئية والاجتماعية. على سبيل المثال، يمكن للمجلس أن يدمج الاعتبارات الجنسانية في عمليات الصندوق وقرارات التمويل باستخدام السلطة الممنوحة له بموجب صك الإدارة "للموافقة على السياسات والأطر التشغيلية" واستحداث آليات لضمان تنفيذ الأنشطة التي يدعمها الصندوق على أساس ضمانات بيئية واجتماعية تعزز "مستوى عالٍ من النزاهة".[86] ويمكنها النظر في اعتماد سياسة جنسانية، باستخدام السياسة الجنسانية لصندوق المناخ الأخضر كنموذج محتمل.[87]

في المجمل، يوفر صك الإدارة أساسًا متينًا لتشغيل صندوق الخسائر والأضرار. إذا تمكن الصندوق من توفير تمويل يمكن التنبؤ به من خلال جهوده الأولية لتجميع الموارد وعمليات تجديد الموارد اللاحقة، فسيكون في وضع جيد يسمح له بالاستجابة للأحداث بطيئة الحدوث. ومع ذلك، فمن المحتمل أن يكون الصندوق أقل قدرة على الاستجابة للأحداث أو حالات الطوارئ سريعة الحدوث، ولا يتناول صك الإدارة هذه الحالات الطارئة بالتفصيل.

التوصيات

الهدف الكمي الجماعي الجديد بشأن تمويل المناخ

- لضمان أعلى مستوى ممكن من الطموح، ينبغي أن تكون هناك مشاركة سياسية رفيعة المستوى من كل من البلدان المتقدمة والنامية منذ بداية عملية التفاوض الرسمية.
- ينبغي للحوار الوزاري رفيع المستوى المزمع انعقاده قبل انعقاد الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف أن يضع توقعات عالية بشأن نتائج الهدف الجديد المتعلق بتمويل المناخ.
- ينبغي أن تسهل عملية التفاوض التمثيل والمشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك البلدان المعرضة لتغير المناخ (مثل الدول الأفريقية والبلدان الأقل نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية)، والمجتمع المدني، والشعوب الأصلية، والشباب، والنساء، والصناعات، والقطاعات المتأثرة بتغير المناخ، والمؤسسات المالية الثنائية والمتعددة الأطراف، ووكالات التعاون الإنمائي، والقطاع الخاص.

صندوق الخسائر والأضرار.

- ينبغي لمجلس إدارة الصندوق أن ينظر في التبني المبكر لسياسات تهدف إلى تسهيل المشاركة الفعالة والتشاور مع المراقبين وغيرهم من أصحاب المصلحة.
- ينبغي لمجلس إدارة الصندوق إعطاء الأولوية للتبني المبكر للسياسات المتعلقة بتخصيص الموارد لضمان أن تخصيص التمويل يعكس أولويات البلدان النامية، على النحو المبين في مساهماتها المحددة وطنيا بموجب اتفاق باريس وغيرها من السياسات والاستراتيجيات المناخية على المستوى الوطني.
- لتحقيق أهداف الصندوق فيما يتعلق باضطلاع الدول بالمسؤولية والوصول المباشر، ينبغي لمجلس إدارة الصندوق إعطاء الأولوية لطلبات التمويل المقدمة من كيانات الوصول المباشر.
- يتعين على المجلس أن يتبنى سياسات لتمكين البلدان النامية المعرضة للمخاطر المناخية من الحصول على خدمات بناء القدرات والدعم لتقديم طلبات تلبي معايير الصندوق.
- يجب أن يجمع مجلس إدارة الصندوق مساهمات من مجموعة واسعة من المصادر، بما في ذلك حكومات البلدان المتقدمة والدول النامية ذات الدخل الأعلى، والإدارات دون الوطنية والإقليمية، وكيانات القطاع الخاص.
- ينبغي لمجلس الإدارة أن يعطي الأولوية للتبني المبكر للسياسات المتعلقة بالرصد والتقييم، والمعايير الائتمانية، والضمانات البيئية والاجتماعية.
- ينبغي للمجلس أن ينظر في اعتماد سياسة جنسانية.
- يتعين على المجلس أن ينظر في إعداد سياسات وطرائق تمويل لتوفير التمويل لمعالجة حالات الطوارئ والظواهر سريعة الحدوث.

الملحق 1
التسلسل الزمني للنظر في الخسائر والأضرار في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ[88]

1991	تقترح فانواتو - نيابة عن رابطة الدول الجزرية الصغيرة - إنشاء آلية تأمين لمعالجة الخسائر والأضرار الناجمة عن ارتفاع منسوب سطح البحر. ويرى تحالف الدول الجزرية الصغيرة أنه ينبغي تعويض البلدان النامية عندما لا يكون التأمين متاحاً للأضرار الناجمة عن تأثير تغير المناخ، وأنه ينبغي إنشاء مجمع تأمين دولي، بتمويل من البلدان الصناعية المتقدمة.
1992	تبنّي اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. لم يتم قبول اقتراح تحالف الدول الجزرية الصغيرة. ومع ذلك، بموجب المادة 4 (8) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تتفق الأطراف على "إيلاء الاعتبار الكامل للإجراءات الضرورية بموجب الاتفاقية، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالتمويل والتأمين ونقل التكنولوجيا، لتلبية الاحتياجات والاهتمامات المحددة للدول النامية الأطراف في الاتفاقية والتي تنشأ عن الآثار الضارة لتغير المناخ".
1997 الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف	تبنّي بروتوكول كيوتو. تدعو المادة 3(14) الأطراف إلى "تنفيذ...[الالتزامات]...بطريقة تقلل إلى أدنى حد من الآثار الاجتماعية والبيئية والاقتصادية السلبية على الأطراف من البلدان النامية، ولا سيما تلك المحددة في [المادة 4(8)] من الاتفاقية" و"النظر في الإجراءات اللازمة لتقليل الآثار الضارة لتغير المناخ و/أو آثار تدابير الاستجابة" على الأطراف من البلدان النامية.
2001 الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف	اتفاقيات مراكش: تتفق الأطراف على النظر في "تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالتأمين لتلبية الاحتياجات والشواغل المحددة للأطراف من البلدان النامية والتي تنشأ عن الآثار الضارة لتغير المناخ".
2007 الدورة الثالثة عشرة لمؤتمر الأطراف	خطة عمل بالي: تتفق الأطراف على النظر في "تعزيز العمل بشأن التكيف، بما في ذلك... إدارة المخاطر واستراتيجيات الحد من المخاطر... [و] وسائل معالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ في البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ".
2010 الدورة السادسة عشرة لمؤتمر الأطراف	اتفاقيات كانكون تعترف الأطراف "بالحاجة إلى تعزيز التعاون والخبرة الدوليين من أجل فهم وتقليل الخسائر والأضرار المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ". تضع الأطراف برنامج عمل للنظر في "مناهج معالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ في البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ".
2012 الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر الأطراف	اتفاقية بوابة الدوحة للمناخ: تتفق الأطراف على إنشاء ترتيبات مؤسسية في مؤتمر الأطراف التاسع عشر "لمعالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بآثار تغير المناخ في البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ".
2013 الدورة التاسعة عشرة لمؤتمر الأطراف	تم إنشاء آلية وارسو الدولية "لمعالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بآثار تغير المناخ، بما في ذلك الأحداث المتطرفة والأحداث بطيئة الحدوث، في البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لتغير المناخ". الوظائف الرئيسية لآلية وارسو الدولية هي: • «تعزيز المعرفة والفهم لمناهج إدارة المخاطر الشاملة لمعالجة الخسائر والأضرار»؛ • «تعزيز الحوار والتنسيق والتماسك والتآزر بين أصحاب المصلحة المعنيين»؛ و • تعزيز «العمل والدعم، بما في ذلك التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات، لمعالجة الخسائر والأضرار».
2014 الدورة العشرون لمؤتمر الأطراف	تمت الموافقة على خطة عمل آلية وارسو الدولية الأولية لمدة عامين.

2015 الدورة الحادية والعشرون لمؤتمر الأطراف	تبنّي اتفاق باريس والقرارات ذات الصلة. **اتفاق باريس** تعترف المادة 8 (1) بـ «أهمية تجنب الخسائر والأضرار المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ والتقليل منها إلى أدنى حد ومعالجتها، بما في ذلك الظواهر الجوية المتطرفة والظواهر بطيئة الحدوث، ودور التنمية المستدامة في الحد من مخاطر الخسائر والأضرار». تحدد المادة 8(4) مجالات التعاون المحتملة على النحو التالي: • أنظمة الإنذار المبكر. • الاستعداد للطوارئ. • الظواهر بطيئة الحدوث. • الأحداث التي تنطوي على خسائر وأضرار دائمة وغير قابلة للإصلاح؛ تقييم المخاطر وإدارتها؛ • تسهيلات التأمين ضد المخاطر. • تجميع مخاطر المناخ والتأمينات الأخرى. • الخسائر غير الاقتصادية. • قدرة المجتمعات وسبل العيش والنظم الإيكولوجية على التحمُّل. **قرار اتفاق باريس** تقرر الأطراف مواصلة آلية وارسو الدولية وتطلب من اللجنة التنفيذية إنشاء «مركز مقاصة لنقل المخاطر» ليكون بمثابة «مستودع للمعلومات المتعلقة بالتأمين ونقل المخاطر... لتسهيل [إعداد وتنفيذ] استراتيجيات شاملة لإدارة المخاطر». وتطلب الأطراف أيضًا من اللجنة التنفيذية لآلية وارسو الدولية إنشاء فريق عمل «لوضع توصيات بشأن نُهج متكاملة لتجنب وتقليل ومعالجة النزوح المرتبط بالآثار الضارة لتغير المناخ». ويستبعد القرار النظر في المسؤولية أو التعويض، حيث يتفق الأطراف على أن المادة 8 من الاتفاقية «لا تتضمن أو توفر أساسًا لأي مسؤولية أو تعويض».
2016 الدورة الثانية والعشرون لمؤتمر الأطراف	المراجعة الأولى لآلية وارسو الدولية.
2017 الدورة الثالثة والعشرون لمؤتمر الأطراف	إطلاق مركز تبادل المعلومات في فيجي لنقل المخاطر وفريق العمل المعني بالنزوح. يرحب مؤتمر الأطراف بالتقدم المحرز في تفعيل فرقة العمل المعنية بالنزوح ويدعوها إلى أن «تأخذ بعين الاعتبار كلاً من النزوح عبر الحدود والنزوح الداخلي... عند وضع توصيات لنهج متكاملة لتجنب النزوح المتعلق بالآثار السلبية لتغير المناخ وتقليله ومعالجته».
2019 الدورة الخامسة والعشرون لمؤتمر الأطراف / الدورة الثانية لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف	المراجعة الثانية لآلية وارسو الدولية. تم إنشاء شبكة سانتياغو لتعزيز المساعدة الفنية للدول الأكثر عرضة للمخاطر المناخية.
2021 الدورة الخامسة والعشرون لمؤتمر الأطراف/الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس	تم إنشاء حوار غلاسكو بين الأطراف للنظر في ترتيبات تمويل الأنشطة الرامية إلى معالجة الخسائر والأضرار. تمت الموافقة على اختصاصات شبكة سانتياغو.
2022 الدورة السابعة والعشرون لمؤتمر الأطراف/الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس	وافق مؤتمر الأطراف السابع والعشرون/مؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس على إنشاء صندوق مخصص لمساعدة البلدان النامية الضعيفة بشكل خاص في الاستجابة للخسائر والأضرار. تقرر الأطراف أن «هذه الترتيبات الجديدة [ينبغي] أن تُكمل وتشمل المصادر والأموال والعمليات والمبادرات في إطار الاتفاقية واتفاق باريس وخارجهما». تم إنشاء «لجنة انتقالية» لإعداد التوصيات والتفاوض بشأن صك الإدارة. تضع الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس اللمسات الأخيرة على الترتيبات المؤسسية لشبكة سانتياغو للحصول على المساعدة الفنية.
2023 الدورة الثامنة والعشرون لمؤتمر الأطراف/الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في اتفاق باريس	تبنّي صك الإدارة لصندوق الخسائر والأضرار.

Endnotes

1. For a summary of the key outcomes of COP28, see: COP28: The UAE Consensus https://www.cop28.com.

2. Paris Agreement, opened for signature 12 December 2015, 3156 UNTS 79 (entered into force 4 November 2016) ('Paris Agreement'), art 14.

3. Ibid, art 2(1)(a)-(b).

4. Ibid, art 2(1)(c).

5. Decision 1/CMA.5: 'Outcome of the first global stocktake'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1(15 March 2024).

6. See: Decision 4/CP.28: 'Long-term climate finance'. UN Doc FCCC/CP/2023/11/Add.1 (15 March 2024).

7. Decision 8/CMA.5: 'New collective quantified goal on climate finance'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.2 (15 March 2024).

8. See: Decision 1/CP.28: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4'. UN Doc FCCC/CP/2023/11/Add.1 (15 March 2024); Decision 5/CMA.5: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1 (15 March 2024).

9. Decision 2/CMA.4: 'Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2022/Add.1 (17 March 2023).

10. See: Paris Agreement, art 14(1). Article 14(2) of the Paris Agreement states that the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA) shall undertake its first global stocktake in 2023 and every five years thereafter. Article 14(3) stipulates that the 'outcome of the global stocktake shall inform Parties in updating and enhancing…their actions and support…as well as in enhancing international cooperation for climate action'.

11. Ibid, paras 28(a), 28(d).

12. The objectives of the Paris Agreement are set out in Article 2(1) as follows:

    This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:

    a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above re-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;

    b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and

    c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.

13. Decision 1/CMA.5: 'Outcome of the first global stocktake', para 67.

14. Ibid, para 68.

15. Ibid, para 69.

16. Ibid, para 70.

17. Ibid, para 72. See also: Paris Agreement, art 9(3).

18. Decision 1/CMA.5: 'Outcome of the first global stocktake', para 75.

19. Ibid, para 76.

20. Ibid, para 77.

21. Ibid, paras 80, 85.

22. Ibid, paras 78-9, 82, 87-9.

23. Ibid, para 128.

24. Ibid, para 90.

25. Ibid, paras 91-2.

26. Ibid, para 93-4.

27. Ibid, para 95-6.

28. Decision 4/CP.28: 'Long-term climate finance', para 3.

29. Ibid, para 6.

30. Ibid, para 8.

31. Source: COP28: Action Build Hope – Climate Finance Commitment Counter. COP28: The UAE Consensus https://www.cop28.com.

32. This figure is higher than that reported by the Loss and Damage Fund joint interim Secretariat. See: United Nations Climate Change. Pledges to the Loss and Damage Fund https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund.

33. Ibid, paras 10-12.

34. United Nations Climate Change. Fifth biennial high-level ministerial dialogue on climate finance. Note by the President. Pre-Session Document. UN Climate Change Conference - United Arab Emirates Nov/Dec 2023 (COP28), FCCC/CP/2023/7 (23 Aug 2023) <https://unfccc.int/documents/631172>, paras 6-15.

35. Decision 8/CMA.5: 'New collective goal on climate finance', para 1.

36. Ibid, paras 9-10.

37. The stakeholders identified include parties, constituted bodies under the UNFCCC and the Paris Agreement, the various operating entities of the Financial Mechanism, climate finance institutions, observers and private sector interests. Ibid, para 14.

38. Ibid, paras 17-8.

39. Ibid, para 25.

40. Ibid, para 26.

41. The text was endorsed by the leaders of Barbados, Federal Republic of Germany, French Republic, Ireland,

Republic of the Philippines, Republic of Colombia, Republic of Ghana, Republic of Kenya, Republic of India, Republic of Senegal, United Arab Emirates, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America. See: United Nations Climate Change. UAE Leaders' Declaration on a Global Climate Finance Framework. (COP28 UAE) https://www.cop28.com/en/climate_finance_framework.

42. See: Paris Agreement, arts 9(1)-(2).

43. Ibid, art 9(3).

44. The principle of common but differentiated responsibilities (CBDR) differentiates between the obligations of developed and developing country parties under the UNFCCC and the Paris Agreement. Article 3(1) of the UNFCCC states that the parties 'should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities [CBDR-RC]'. Article 3(1) also provides that developed country parties 'should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof'. The principle is also reflected in Article 4 on commitments, including in relation to the provision of finance by developed country parties to developing country parties, and Article 12 on reporting requirements. The principle of CBDR-RC is also incorporated into the Paris Agreement, although with the qualification of 'in the light of different national circumstances'. Article 2(2) provides that the agreement will be 'implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances'. Article 4(3) provides that each party's nationally determined contribution will, inter alia, 'reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances'. Article 4(19) provides that all parties should 'strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies…taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances'.

45. See: Paris Agreement, art 9(3).

46. Ibid, art 9(5).

47. Ibid, art 9(7).

48. For further information on reporting to date under Article 9(5), see: United Nations Climate Change. Biennial Communications Received in Accordance with Article 9, Paragraph 5, of the Paris Agreement. <https://unfccc.int/Art.9.5-biennial-communications>.

49. See: Decision 1/CP.28: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4' – Annex 1: Governing Instrument of the Fund; Decision 5/CMA.5: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4' – Annex 1: Governing Instrument of the Fund ('Governing Instrument').

50. Governing Instrument, para 2.

51. UN Environment Program. About Loss and Damage .https://www.unep.org/topics/climate-action/loss-and-damage/about-loss-and-damage.

52. See, for example: Ibid; Bhandari, P., Warszawski, N., Warszawski, Cogan, D., and Gerholdt, R. (14 December 2022). 'What Is "Loss and Damage" from Climate Change? 8 Key Questions, Answered'. World Resources Institute. https://www.wri.org/insights/loss-damage-climate-change.

53. Governing Instrument, para 6.

54. Ibid, para 3.

55. Ibid.

56. Ibid, para 4.

57. Ibid, para 5.

58. Ibid, para 13.

59. See: Green Climate Fund. Governing Instrument for the Green Climate Fund. https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument paras 4, 6.

60. Governing Instrument, paras 17-18.

61. Ibid, para 22.

62. Ibid, para 26.

63. Ibid, para 20.

64. The stakeholders include 'representatives of civil society organizations, environmental and development non-governmental organizations, trade unions, Indigenous Peoples, youth, women, climate-induced migrants, industries and sectors impacted by climate change, community-based organizations, bilateral and multilateral development cooperation agencies, technical and research agencies, the private sector and governments'. Ibid, paras 28-9.

65. Ibid, para 42.

66. Ibid, para 60(a).

67. Ibid, para 60(d).

68. Ibid, para 29.

69. Ibid, para 43-4.

70. Ibid, paras 45-6.

71. Ibid, para 49(a)-(c).

72. Ibid, paras 49(d)-(e).

73. Ibid, paras 54-5.

74. The parties that announced contributions were: Canada, Denmark, Estonia, European Commission, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Portugal, Slovenia, Spain, the United Arab Emirates, United Kingdom and United States of America. See: United Nations Climate Change. Pledges to the Loss and Damage Fund https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund.

75. According to the UNFCCC Standing Committee's Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows – Technical Report, funding provided through the major multilateral climate change funds amounted to an annual average of USD3.1 billion per year in 2019–2020, with 62% provided as grants, 34% as loans and 4% via other financial instruments. UNFCCC Standing Committee on Finance. Fifth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows – Technical Report. (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2022) <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/J0156_UNFCCC%20BA5_2022_Report_v4%5B52%5D.pdf> 106, 108.

76. Governing Instrument, para 57.

77. The additional financial instruments may include 'grants, highly concessional loans, guarantees, direct budget support and policy-based finance, equity, insurance mechanisms, risk-sharing mechanisms, pre-arranged finance, performance-based programmes and other financial products, as appropriate'. Ibid, para 58.

78. Ibid, para 59.

79. For an analysis of the linkages between climate vulnerability and debt sustainability, see: United Nations Conference on Environment and Development (UNCTAD). (2019). Current Challenges to Developing Country Debt Sustainability. United Nations. UNCTAD/GDS/2018/2 https://unctad.org/system/files/official-document/gds2018d2_en.pdf; and United Nations Conference on Trade and Development. (November 2022). Tackling Debt and Climate Challenges in Tandem: A Policy Agenda (UNCTAD Policy Brief 104) https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d12_en.pdf.

80. See: Governing Instrument, paras 60(a)-(c), 60(e).

81. Ibid, paras 62-6.

82. Ibid, paras 67-8.

83. See: Ibid, paras 29, 43. See also: Decision 1/CP.28:'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4' – Annex 2: Funding Arrangements, para 18; Decision 5/CMA.5: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4' – Annex 2: Funding Arrangements, para 18.

84. Governing Instrument, paras 69, 71.

85. Ibid, para 70.

86. The functions of the Secretariat are set out at Paragraph 35 of the Governing Instrument.

87. Governing Instrument, para 22(e)-(f).

88. Green Climate Fund. (2019). Gender Policy. (GCF Documentation: Policies) https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-gender-policy.pdf.

89. For further background, see: United Nations Climate Change. (nd). Loss and damage chronology <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/wim-excom/chronology#__21>; and United Nations Framework Convention on Climate Change. (nd). Loss and damage: Online guide.

90. Vanhala, L., and Hestbaek, C. (2016). Framing climate change loss and damage in UNFCCC negotiations. Global Environmental Politics, 16(4), 111-29. <https://direct.mit.edu/glep/article/16/4/111/14859/Framing-Climate-Change-Loss-and-Damage-in-UNFCCC> 115.

91. United Nations Framework Convention on Climate Change, opened for signature 9 May 1992, 1771 UNTS 107 (entered into force 21 March 1994), art 4(8).

92. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, opened for signature 11 December 1997, 2303 UNTS 148 (entered into force 16 February 2005), art 3(14).

93. Decision 5/CP.7: 'Implementation of Article 4, paragraphs 8 and 9, of the Convention (decision 3/CP.3 1 and Article 2, paragraph 3, and Article 3, paragraph 14, of the Kyoto Protocol)'. UN Doc FCCC/CP/2001/13/Add.1 (21 January 2002) paras 9, 30.

94. Decision 1/CP.13: 'Bali Action Plan'. UN Doc FCCC/CP/2007/6/Add.1 (14 March 2008) paras 1(c)(ii)-(iii).

95. Decision 1/CP.16: 'The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention'. UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011) paras 25-6.

96. Decision 3/CP.18: 'Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity'. UN Doc FCCC/CP/2012/7/Add.1 (28 February 2013) para 9.

97. Decision 2/CP.19: 'Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts'. UN Doc FCCC/CP/2013/10/Add.1 (31 January 2014) paras 1, 5(a)-(c).

98. Decision 2/CP.20: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CP/2014/10/Add.2 (2 February 2015).

99. Decision 1/CP.21: 'Adoption of the Paris Agreement'. UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1 (29 January 2016) paras 47-51; See also: Decision 2/CP.21: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.2 (29 January 2016)

100. Decision 3/CP.22: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts' and Decision 4/CP. 22: 'Review of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CP/2016/10/Add.1 (31 January 2017).

101. Decision 5/CP. 23: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CP/2017/11/Add.1 (8 February 2018) paras 2, 7-8.

102. Decision 2/CMA.2: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts and its 2019 review'. UN Doc FCCC/CMA/2019/6/Add.1 (16 March 2020) para 43.

103. See: Decision 1/CMA.3: 'Glasgow Climate Pact'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1 (8 March 2022) paras 61-74; Decision 19/CMA.3: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CMA/2021/10/Add.3 (8 March 2022); Decision 1/CP.26: 'Glasgow Climate Pact'. UN Doc FCCC/CP/2021/12/Add. 1 (8March 2022); Decision 17/CP.26: 'Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/CP/2021/12/Add.2 (8 March 2022).

104. See: Decision 1/CP.27: 'Sharm el-Sheikh Implementation Plan', paras 25-28, and Decision 2/CP.27: 'Funding arrangements for responding to loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing loss and damage'. UN Doc FCCC/CP/2022/10/Add. 1 (17 March 2023); Decision 1/CMA.4: 'Sharm el-Sheikh Implementation Plan'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2022/10/Add. 1 (17 March 2023) paras 44-47.

105. Decision 2/CMA.4: 'Funding Arrangements for Responding to Loss and Damage Associated with the Adverse Effects of Climate Change, including a Focus on Addressing Loss and Damage'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2022/Add.1 (17 March 2023) para 2.

106. Decision12/CMA.4: 'Santiago network for averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change under the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts'. UN Doc FCCC/PA/CMA/2022/10/Add. 1 (17 March 2023).

107. See: Decision 1/CP.28: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4'; Decision 5/CMA.5: 'Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4'.

أكاديمية أنور قرقاش الدبلوماسية
ANWAR GARGASH DIPLOMATIC ACADEMY

مركز الدبلوماسية المناخية
Centre for Climate Diplomacy

In Collaboration with

MUBADALA

أدنوك ADNOC

Email: CCD@agda.ac.ae

www.agda.ac.ae
@agdauae
Anwar Gargash Diplomatic Academy