معارف
ISSN 1112-7007
EISSN 6804 -2600
المجلد 18/ العدد 1 (جوان 2023): ص.ص: 34-51

الخسائر والأضرار الناجمة عن التغيرات المناخية

Loss and damage caused by climate changes

د. حسين بوثلجة *

جامعة بومرداس، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، الجزائر،
h.bouteldja@univ-boumerdes.dz

تاريخ الاستلام:2023/03/04؛ تاريخ القبول: 2023/05/28؛ تاريخ النشر: 2023/06/05

ملخص:

إن فشل الدول الأطراف في النظام القانوني للمناخ في تحقيق مجهودات معتبرة لتخفيف الانبعاثات من الغازات الدفيئة والتكيف لمواجهة التغيرات المناخية أدى إلى ظهور الخسائر والأضرار أو ما يسمى بالآثار السلبية للتغيرات المناخية، والتي مست خاصة الدول الجزيرية الصغرى وكذا الدول النامية، هذا الموضوع الجديد هو موضوع خلاف في المفاوضات الدولية حول المناخ بين الدول النامية وخاصة الدول الجزيرية الصغرى والدول المتقدمة حول مفهوم هذه الخسائر والأضرار المناخية، وكيفية معالجتها، وكاستجابة للمجتمع الدولي لموضوع الخسائر والأضرار أسفرت المفاوضات المناخية إلى إنشاء عدة مؤسسات لذلك والتفكير في حشد موارد مالية إضافية في ظل التناقص في التمويل الدولي للمناخ لمساعدة الدول التي تكبدت هذه الخسائر والأضرار المناخية .

كلمات مفتاحيه: تغير المناخ؛ الخسائر والأضرار؛ التخفيف والتكيف؛ المسؤولية والتعويض؛ التمويل.

Abstract:

The failure of States Parties to the climate legal system to achieve significant efforts to mitigate greenhouse gas emissions and adapt to climate change has resulted in loss and damage or the so-called adverse effects of climate change, particularly on small island States as well as developing countries "This new topic is the subject of disagreement in international climate negotiations between developing countries,

* المؤلف المرسل.

especially small island States and developed countries, on the concept of such losses and climate damage, How to address them, and as a response to the international community's loss and damage ,climate negotiations have led to the establishment of several institutions to that end and to consider mobilizing additional financial resources as international climate finance decreases to assist States that have suffered such losses and climate damage.

Keywords: Climate change; loss and damage; mitigation and adaptation; liability and compensation; finance.

المقدمة:

ركزت النقاشات حول العدالة المناخية منذ فترة طويلة على توزيع مجهودات التخفيف من الانبعاثات الدفيئة والتكيف، وأثارت مسألة الخسائر والأضرار من قبل الحركات المهتمة بالعدالة المناخية[1]، فموضوع الخسائر والأضرار المناخية تم إدراجه في بداية المفاوضات المناخية من قبل الدول الجزيرية الصغرى التي تعتبر من الدول المتأثرة بالتغيرات المناخية، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها تواجد أقاليم هذه الدول على علو ضعيف من مستوى البحر، فالآثار الاجتماعية والاقتصادية للتغيرات المناخية في هذه الدول معتبرة جدا، فتحت تأثير ارتفاع مستوى البحر وملوحة الأراضي، الظروف المعيشية لسكان هذه الأقاليم تتدهور بسرعة كبيرة[2].

فتحالف الدول الجزيرية الصغرى ليس المندد الوحيد بالوضعية الاستعجالية المترتبة عن تغير المناخ بالنسبة للبشرية والأنظمة الإيكولوجية، ففريق الخبراء الدوليين المعني بالتغيرات المناخية[3]، يرى أن ارتفاع مستوى البحر والظواهر الجوية القاسية تهدد قابلية بعض المناطق للسكن، وعلى المستوى البعيد الوجود الإقليمي للعديد من الجزر في المحيط الهادي الجنوبي والمحيط الهندي، وخاصة الجزر ذات الطبيعة المرجانية بسبب تواجدها

(1) Pierre André, pertes et préjudices : quelles obligations de justice climatique, Ethica Volume 23, n° 02 (hiver 2020), p 157.
(2) Cournil, Christel, Gemenne. Françoise, les populations insulaires face au changement climatique, des migrations a anticiper, Vertigo, 10(3), 2010, p 02.
(3) GIEC, Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de Travail I ,II et III au 5ème Rapport d'évaluation du GIEC, Genève, GIEC,2014, pp 161 -162 .

المنخفض على مستوى البحر، فالتغيرات المناخية تمثل اليوم التهديدات الأساسية التي تمس الأمن البيئي والأمن الإنساني للعديد من الدول [1].

وقد أثير موضوع الخسائر والأضرار المناخية بحدة في المفاوضات المناخية وهذا راجع لأن مجهودات التخفيف من الغازات الدفيئة كانت منذ بداية العمل الدولي المناخي غير كافية وبالعكس فهي في تزايد مستمر، وهكذا يصبح التغير المناخي لا يمكن تفاديه ومن جهة أخرى مجودات التكيف لهذه الآثار هي كذلك غير كافية ويرجع ذلك لعدم كفاية المساعدة المالية للدول النامية في مواجهة التغيرات المناخية [2] ومن جهة أخرى ضخامة الخسائر والأضرار المناخية التي من الصعب تقديرها وإصلاحها[3] .

وعلى ضوء ما سبق محور ثالث في النظام المناخي يفرض نفسه إلى جانب التخفيف والتكيف ألا وهو الخسائر والأضرار المناخية مما يستدعي التطرق لهذا الموضوع الذي يثير الإشكالية الآتية: كيف عالجت الدول موضوع الخسائر والأضرار في النظام القانوني الدولي لتغير المناخ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج الوصفي لضبط الجانب المفاهيمي للموضوع، وتم الاعتماد كذلك على المنهج التحليلي بالتطرق إلى مختلف النصوص القانونية التي تعالج هذا الموضوع، وعلى ضوء الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع سنتطرق إلى تطور الخسائر والأضرار المناخية في النظام المناخي للمناخ في المبحث الأول، ثم في المبحث الثاني إلى آليات معالجة الخسائر والأضرار المناخية.

المبحث الأول: تطور الخسائر والأضرار في النظام القانوني الدولي للمناخ

إن دراسة تطور الخسائر والأضرار في إطار النظام القانوني للمناخ يقتضي التطرق إلى مفهوم الخسائر والأضرار المناخية في المطلب الأول ثم مكانة الخسائر والأضرار في المفاوضات

(1) نصير خلفة، انعكاسات التهديدات البيئية على السلم والأمن الدوليين، منطقة الساحل الإفريقي نموذجا مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، 2021، ص86.

(2) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الاحترار العالمي 1.5 درجة مئوية، ملخص لصانعي السياسات، الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2019، ص ص6 -11.

(3) تسعديت بوسبعين، القياس الاقتصادي لآثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة، سبيل للمحاسبة عنها معارف، المجلد 17، العدد 1، 2022، ص ص224-225.

المناخية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الخسائر والأضرار المناخية

سنحاول من خلال هذا الجزء من الدراسة التطرق إلى مفهوم الخسائر والأضرار المناخية من خلال تعريفها في الفرع الأول، ثم التطرق إلى أنواعها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الخسائر والأضرار المناخية

على الرغم من أن مفهوم الخسائر والأضرار تم إدراجه في مختلف المواثيق الدولية ابتداء من سنة 2007، إلا أنه لا يوجد تعريف لهذا المفهوم في إطار المفاوضات المناخية، فاتفاق باريس لا يبين المعنى الدقيق لهذا التعبير وحتى التقارير المتتالية لمجموعة الخبراء الدوليين المعنيين بالمناخ، فقد تم اقتراح تعريف في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ أثناء إعداد دراسة حول الخسائر والأضرار المناخية سنة 2012، وفي إطار هذا العمل تم تعريف الخسائر والأضرار المناخية بأنها: "تجلي موجود أو احتمالي للآثار المرتبط بالتغيرات المناخية في البلدان النامية والذي يمس سلبيا الأنظمة الإنسانية والطبيعية" فينظر إلى الخسائر كأنها :" الآثار السلبية أين إصلاحها أو إعادة الحال إلى ما كان عليه مستحيل "، أما الأضرار فهي: "الآثار السلبية أين يمكن إصلاحها وإعادة الحال إلى ما كان عليه ممكن"[1]، فعلى الرغم من أن هذا التعريف ساهم في توضيح وفهم الخسائر والأضرار، إلا أنه لم يتم تبنيه من قبل المجموعة الدولية[2]، فبالرجوع إلى اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ هذا المفهوم يقصد به غالبا آثار التغيرات المناخية التي لا يمكن تفاديها عن طريق التخفيف أو التكيف[3].

وتوجد عدة محاولات فقهية لتعريف الخسائر والأضرار ومنها أن " الخسائر والأضرار يقصد بها الآثار السلبية لتغير المناخ والتغيرات المناخية التي لا يمكن للسكان التصدي لها

(1) United nations fromework convention on climate change, A literature review on topics in the context of thematic area 2 of the work programmee on loss and damage: a range of approachets to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change, document, FCCC/2012/INF.14, pp 4-5.
(2) Sabine Lavorel, quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits états insulaires en développement ?, Revue Juridique de l'Océan Indien Justice Climatique : perspectives des iles de l'océan indien, 31, 2021, p 329.
(3) Roberts,E.et al, loss and damage :when adoption is not enough.environmental development 11 , 2014, p 219-227 .

أو التكيف معها "[1].

وفي تعريف فقهي أخر للخسائر والأضرار يقصد بها "التقلبات الغير مبررة في وجود الأفراد والمجموعات والتي يمكن إسنادها للتغيرات المناخية والتي لا يمكن تفاديها لا بالتخفيف ولا التكيف[2].

الفرع الثاني: أنواع الخسائر والأضرار

من الصعب حصر ووضع تقسيمات للخسائر والأضرار المناخية والسبب في ذلك يرجع إلى تنوعها وكثرتها، إلا أن الدراسات لأسباب عملية حاولت وضع تقسيمات لهذه الخسائر والأضرار، وهكذا فيمكن للخسائر والأضرار أن تنتج عن ظواهر مناخية ذات التطور البطيء تسمى في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ بالظواهر التي تتجلى ببطء، أو الظواهر الجوية القاسية تسمى بالظواهر القاسية، هذا التمييز تم تبنيه في سنة2010 بموجب إطار كانكون للتكيف والذي وضع قائمة لثمانية تغيرات بطيئة وهي تشمل تصاعد مستوى البحار، ارتفاع درجات الحرارة، حموضية المحيطات، ذوبان الجليد، تدهور الأراضي والغابات، تناقص التنوع البيولوجي والتصحر[3] .

بالإضافة إلى التمييز بين الخسائر والأضرار المناخية بين الظواهر البطيئة الحدوث والظواهر الجوية القاسية، يوجد تمييز آخر في إطار المفاوضات المناخية بين الخسائر والأضرار الاقتصادية والغير الاقتصادية، فالأولى متعلقة بالأموال والخدمات التي يمكن تداولها في السوق، أما النوع الثاني أي الخسائر والأضرار الغير اقتصادية هي التي لا يمكن تداولها في السوق، فالخسائر والأضرار الغير الاقتصادية يمكن أن تشمل مثلا الخسائر في الأرواح، الصحة، خسارة التراث الثقافي، الشعور بالانتماء، الهوية، المعارف الخاصة

(1) Warner, K., van der Geest, K., Kreft, S., Huq, S., Harmeling, S., Kusters, K., De Sherbinin, A., 2012. Evidence from the Frontlines of Climate Change: Loss and Damage to Communities Despite Coping and Adaptation Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative. Policy Report. Report no. 9. United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Bonn.

(2) Heyward,Clare. et A Page.Edward, « compensating for climate change loss and damage », political studies,vol 65 , issue2, 2016, p 358.

(3) انظر المقرر 1 / م أ – 16، الفقرة 25، المتضمن اتفاقات كانكون، الصادر عن مؤتمر الأطراف السادس عشر بكانكون سنة 2010، الوثيقة1 .FCCC/CP/2010/7/Add.

بالشعوب الأصلية والمحلية، المعارف الخاصة بالتنوع البيولوجي[1].

المطلب الثاني: مكانة الخسائر والأضرار في المفاوضات المناخية

عرفت الخسائر والأضرار المناخية تطورا في المفاوضات المناخية ففي المرحلة الأولى من المفاوضات تم رفض مناقشة هذا الموضوع، ومع ازدياد الخسائر والأضرار المناخية في شكل الظواهر الجوية القاسية التي عرفتها العديد من الدول، تم قبول مناقشة هذا الموضوع في مرحلة ثانية، وفي الأخير، المفاوضات المناخية تتجه نحو إيجاد حلول لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية.

الفرع الأول: مرحلة استبعاد الخسائر والأضرار من المفاوضات المناخية

في الحقيقة بدأت المناقشات حول الخسائر والأضرار في إطار المفاوضات المناخية قبل تبني اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ سنة 1992، بحيث قدمت سنة1991 أثناء المفاوضات دولة فانوتو اقترح باسم تحالف الدول الجزيرية الصغرى بإنشاء صندوق دولي لدعم التدابير التي تستهدف محاربة آثار التغيرات المناخية، وكذا ائتلاف التأمين يسمح بتغطية المخاطر المتعلقة بارتفاع مستويات البحار في هذه الدول [2].

وانتهت المفاوضات بتبني اتفاق الأمم المتحدة لتغير المناخ سنة 1992 واستبعاد فكرة الدول الجزيرية الصغرى بإنشاء الصندوق وائتلاف التأمين، وتم الاكتفاء فقط بالنص في المادة 4 الفقرة 8 على ضرورة: "تنفيذ الالتزامات الخاصة بالمادة الرابعة يولى الأطراف الاهتمام التام لاتخاذ ما يلزم من إجراءات بموجب الاتفاقية، بما فيها الإجراءات المتعلقة بالتمويل والتأمين ونقل التكنولوجيا لتلبية الاحتياجات والاهتمامات المحددة للبلدان النامية الأطراف الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ ".

فبعد تبني اتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ سنة 1992، ركزت الدول في المفاوضات المناخية على مسألة التخفيف والتكيف، ويتجلى ذلك بوضوح في بروتوكول كيوتو سنة 1997،

(1) United Nations Fromework Convention on Climate Change, Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage. *Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2013/2, 9 October 2013.
(2) JoAnne Linnerooth-Bayer, et al, Insurance as a Response to Loss and Damage?, in Reinhard Mechler .Laurens M. Bouwer Thomas Schinko .Swenja Surminski Joanne Linnerooth-Bayer , Loss and Damage From Climate Change ,concepts, Methods and Policy Option, Springer Open,1999 , p 486 .

بالتطرق إلى الخسائر والأضرار المناخية بصيغة عامة غير قابلة للتطبيق في المادة الثانية الفقرة الثالثة منه أين ورد فيها أن: "تسعى الأطراف المدرجة في المرفق الأول تنفيذ سياسات وتدابير بموجب هذه المادة بطريقة تقلل الآثار الضارة بما في ذلك الآثار الضارة لتغير المناخ ...".

وهكذا على الرغم من إثارة مسألة التأمين في عدة مؤتمرات الأطراف لاتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ بعد تبني بروتوكول كيوتو سنة 1997 وخاصة مؤتمر الأطراف السابع بمراكش سنة 2001، أين قررت الأطراف اتخاذ تدابير في مؤتمر الأطراف الثامن بخصوص مسألة التأمين للاستجابة إلى الاحتياجات والانشغالات الخاصة للدول التي تعاني من الآثار الضارة للتغيرات المناخية، إلا أنه لم يتخذ أي قرار يتناول المسألة في مؤتمر الأطراف الثامن بنيودلهي سنة 2002.

الفرع الثاني: مرحلة إدماج الخسائر والأضرار في المفاوضات المناخية

تم إدخال مفهوم الخسائر والأضرار في المفاوضات المناخية لأول مرة وبطريقة صريحة في مؤتمر الأطراف الثالث عشر ببالي سنة2007، أين تم تبني قرار يشمل على خطة عمل بالي، والذي بموجبه التزمت الدول الأطراف بتقوية العمل التشاوري في مادة التكيف والتزمت بالنظر في "استراتيجيات إدارة المخاطر والحد منها، بما في ذلك آليات تقاسم المخاطر وتحويلها مثل التامين "[1] وكذا: "استراتيجيات إدارة الكوارث ووسائل التصدي للخسائر والأضرار المتصلة بتغير المناخ في البلدان النامية المعرضة للآثار السلبية لتغير المناخ "[2].

منذ مؤتمر بالي بدأ موضوع الخسائر والأضرار يأخذ حيزا مهما في المفاوضات المناخية، ففي الفترة الممتدة بين 2007 -2009 تطرقت مجموعة العمل التشاورية الخاصة بالعمل على المدى البعيد وذلك لتنفيذ مخطط عمل بالي إلى مسألة إدارة المخاطر وأنظمة التأمين المتعلقة بالخسائر والأضرار، وقد ساهم في هذا العمل بشكل فعال تحالف الدول الجزيرية الصغرى والذي قدم مبادرة لمعالجة الخسائر والأضرار تتكون من ثلاث نقاط، تتمثل في أنظمة التأمين، مسألة إعادة الحال إلى ما كان عليه والتعويض، مسألة إدارة المخاطر[3].

(1) المقرر 1 /م أ – 13، الفقرة 1 / ج 2.، المتضمن خطة عمل بالي، الصادر عن مؤتمر الأطراف في دورته الثالثة عشر ببالي، 2007، الوثيقة، FCCC/CP/2007/6/Add.1.

(2) نفس المرجع، الفقرة 1 / ج 3 .

(3) Siegele. Linda ,loss and damage (article 08), in , Klein .Daniel et al ,the paris =

استمر العمل على موضوع الخسائر والأضرار المناخية في المؤتمر السادس عشر بكانكون سنة2010 أين تم اتخاذ قرار بإدراج موضوع الخسائر والأضرار في إطار التكيف في شكل برنامج عمل تقوم به اللجنة الفرعية للتنفيذ والهدف منه دراسة الخطوات التي تسمح بمعالجة الخسائر والأضرار [1]وفي مؤتمر الأطراف السابع عشر بدربان سنة 2011، اتفق الأطراف على إمكانية تبني آلية دولية لمواجهة الخسائر والأضرار، أما في مؤتمر الأطراف الثامن عشر بالدوحة سنة2012، تم الاتفاق على وضع أحكام مؤسساتية تهدف إلى الأخذ بعين الاعتبار مسألة الخسائر والأضرار أثناء مؤتمر الأطراف التاسع عشر بفارسوفيا سنة 2013 وعلى أهمية تقوية العمل والدعم فيما يتعلق بالخسائر والأضرار خاصة فيما يتعلق بالتمويل ونقل التكنولوجيا [2]

الفرع الثالث: مرحلة تبني آليات لمواجهة الخسائر والأضرار المناخية

ابتداء من مؤتمر الأطراف التاسع عشر بفارسوفيا سنة 2013 أفضت المفاوضات إلى إنشاء مؤسسات لمعالجة موضوع الخسائر والأضرار وكان أولها آلية وارسو للخسائر والأضرار المناخية التي تم تبنيها بموجب المقرر 2 / م أ – 19، هذه الآلية التي تدخل في إطار التكيف، إلا أنها لا تعدو أن تكون سوى آلية تقنية لجمع المعلومات والمعارف المتعلقة بالخسائر والأضرار وتبادل المعلومات وليست بآلية تعويضية[3] والتي تم تأكيدها في اتفاق باريس حول المناخ في المادة الثامنة منه .

ومع تزايد الظواهر الجوية القصوى التي عرفتها الدول السائرة في طريق النمو أدى بهذه الأخيرة إلى الإلحاح في المفاوضات المناخية بمعالجة للخسائر والأضرار المناخية فتم إثارة المسائل المتعلقة بالتعويضات المالية التي تستهدف إصلاح الأضرار المترتبة عن التغيرات

agreement on climate change : analysis and commentary ,eds ,oxford university pres oxford, 2017, 320.

(1) المقرر 1 / م أ -16 الفقرة 26، مرجع سابق، انظر كذلك :

Erin Roberts, Saleemul Huq , Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC, Int.J.Global Warming, vol .8, N°2, 2015 , p 151.

(2) المقرر 3 / م أ – 18 ن الفقرة 10، الصادر عن مؤتمر الأطراف الثامن عشر بالدوحة 2018، الوثيقة، FCCC/CP/2012/8/Add.1 .

(3) بوثلجة حسين، آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد01، سنة 2021، ص ص881-882 .

المناخية، فمقدار هذه الخسائر يمكن أن تصل إلى 580 مليار دولار سنة2030 ولكن الدول المتقدمة رفضت قبول نص في المفاوضات يعترف بمسؤوليتها والذي يمكن أن يترتب عليه آثار قانونية، فأثناء مؤتمر الأطراف السادس والعشرين بقلاسكو سنة 2021 إقتراح إنشاء صندوق للخسائر والأضرار لم يتم الترحيب به، فالمناقشات أفضت بكل بساطة إلى إنشاء حوار حول المسألة لمدة سنتين[1]، وفي مؤتمر الأطراف السابع والعشرين بشرم الشيخ في 2022 تم التوصل إلى صيغة توافقية مع الدول المتقدمة بإنشاء صندوق لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية بدون الإقرار بالمسؤولية عن هذه الخسائر والتعويضات من قبل الدول المتقدمة .

المبحث الثاني: معالجة الخسائر والأضرار المناخية

لقد أسفرت المفاوضات المناخية إلى إنشاء مؤسسات تسهر على الاستجابة للتحديات المتعلقة بالخسائر والأضرار والتي سنتطرق لها المطلب الأول، ثم سنتطرق إلى مسألة التمويل المالي للخسائر والأضرار المناخية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الجوانب المؤسساتية للخسائر والأضرار المناخية

تولد عن المفاوضات المناخية مؤسستين لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية ففي البداية إنشاء آلية وارسو الدولية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية سنة 2013 بمؤتمر الأطراف 19 بفارسوفيا والتي سنتطرق لها أولا، ثم إنشاء صندوق الخسائر والأضرار في مؤتمر الأطراف 27 بشرم الشيخ سنة 2022 والذي سنتطرق له ثانيا.

الفرع الأول: آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية

لقد تم إنشاء آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية بموجب القرار 2 / م أ - 19 لمؤتمر الأطراف التاسع عشر بوارسو سنة 2013 وهذا بعد مفاوضات شاقة أين كانت الدول المتقدمة معارضة لأي آلية لتعويض الخسائر والأضرار المناخية، فهذا يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها التاريخية تجاه تغير المناخ عكس الدول الجزيرية الصغرى مدعمة من قبل الدول النامية والصين التي كانت ترى ضرورة إنشاء آلية دولية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية

(1) Thibaud Voita , « cop 27 :l'Egypte peut elle donner un nouveau souffle aux conférences climat ? », briefings de l'ifri ,21octobre 2022,p03.

مستقلة عن إطار التكيف والتخفيف، وتوصلت المفاوضات إلى حل وسط ألا وهو إنشاء آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية في إطار التكيف كما هو وارد في إطار مؤتمر كانكون، تحت تحفظ أنه سيتم فحص مستقبل هذه الآلية في مؤتمر الأطراف بمراكش سنة 2016 [1]، ويرجع سبب إدراج آلية وارسو في إطار التكيف وليس في إطار مستقل لتفادي تعبئة المزيد من الموارد المالية ومزاحمة الموارد الموجهة للتكيف .

كما تتشكل آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار من لجنة تنفيذية وتساعدها في مهامها لجان أو فرق خبراء متخصصة، وتتكون اللجنة التنفيذية من 20 عضو يتم انتخابهم باحترام مبدأ التوزيع الجغرافي العادل، فآلية وارسو الدولية لا تتمتع بالاستقلالية فهي تخضع في عملها لتوجيهات مؤتمر الأطراف لاتفاق باريس حول المناخ، كما تقدم له تقرير سنويا عن طريق الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والهيئة الفرعية للتنفيذ[2] .

أما عن مهام آلية وارسو الدولية فبالرجوع إلى قرارات مؤتمر الأطراف المنشأ لها فهي تتمحور حول تعزيز معرفة وفهم النهج الشاملة لإدارة المخاطر الرامية إلى التصدي للخسائر والأضرار المرتبطة بالآثار الضارة لتغير المناخ، تعزيز الحوار والتنسيق والتآزر بين أصحاب المصلحة المعنيين، النهوض بالإجراءات والدعم بما في ذلك التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات للتصدي للخسائر والأضرار المرتبطة بتغير المناخ[3].

مما سبق لا تعدو آلية وارسو الدولية أن تكون سوى آلية لفهم ومعرفة الخسائر والأضرار المناخية وكيفية مواجهتا وهي كذلك آلية للتعاون الدولي حول تبادل الخبرات المرتبطة بالآثار السلبية للتغيرات المناخية ولا تشكل آلية تعويضية كما كانت ترغب في ذلك الدول الجزيرية الصغرى والدول النامية .

الفرع الثاني: صندوق التصدي للخسائر والأضرار

في إطار البحث عن ترتيبات جديدة لمواجهة الخسائر والأضرار المناخية، عملت الدول الجزيرية الصغرى والدول النامية بمساندة مجموعة77 وكذا الصين وبمساندة إفريقيا

(1) المقرر 2 / م أ -19، الفقرة 1، المتضمن آلية وارسو المعنية بالخسائر والأضرار، الصادر عن مؤتمر الأطراف التاسع عشر بفارسوفيا 2013، الوثيقة FCCC/CP/2013/10/Add.1

(2) نفس المرجع، الفقرات من 2 – 3

(3) المقرر 2 / م أ – 19، الفقرة 5، مرجع سابق.

ببرمجة هذه المسألة في جدول أعمال مؤتمر الأطراف السابع والعشرين بشرم الشيخ في ديسمبر 2022 والذي أسفر بعد مفاوضات شاقة إلى إنشاء صندوق الخسائر والأضرار تتمثل ولايته في التركيز على معالجة الخسائر والأضرار[1]، وهي الفكرة التي لم تدعمها الولايات المتحدة التي فضلت أن يتم معالجة الأمر بحزمة من الترتيبات المالية وليس عبر صندوق خاص .

أما الإتحاد الأوروبي فوافق على إنشاء صندوق معالجة الخسائر والأضرار ولكن بشرط توسيع قاعدة الدول التي ينبغي أن تمول هذا الصندوق مثل الصين، ويرى من جهة أخرى الربط بين إنشاء هذا الصندوق وتبني لغة أكثر حسما على صعيد خفض استخدام الوقود الأحفوري، وبذل جهود أكبر لحصر الاحترار العالمي في حدود 1.5 درجة مئوية، وقد أظهرت البلدان النامية حسن النوايا مبدية رغبتها في إنهاء الخلافات[2].

وقد تم إنشاء لجنة انتقالية معنية بتفعيل التمويل الجديد للتصدي للخسائر والأضرار المناخية وصندوق الاستجابة للخسائر والأضرار، مكونة من24 عضوا، 10 أعضاء من الدول المتقدمة، 14 عضوا من الدول النامية مع احترام التمثيل الجغرافي العادل، وأوكلت لهذه اللجنة الانتقالية جملة من الأمور تتمثل[3]، في وضع الترتيبات والطرائق والهيكل والإدارة والاختصاصات لصندوق الخسائر والأضرار، تحديد عناصر التمويل الجديدة المتعلقة بمساعدة البلدان النامية المعرضة بوجه خاص للآثار الضارة للتغيرات المناخية في التصدي للخسائر والأضرار وذلك عن طريق توفير موارد جديدة وإضافية والمساعدة على تعبئتها[4].

كما تعمل هذه اللجنة الانتقالية كذلك على تحديد مصادر التمويل وتوسيع نطاقها وعلى التنسيق والتكامل مع ترتيبات التمويل القائمة، وتقدم هذه اللجنة توصيات لينظر فيها مؤتمر الأطراف في دورته الثامنة والعشرين التي ستعقد في الإمارات المتحدة سنة 2023.

المطلب الثاني: تمويل الخسائر والأضرار المناخية

تعتبر مسألة تمويل الخسائر والأضرار المناخية من النقاط الخلافية في المفاوضات

(1) Décision, CP.27-/CMA.4, paragraphe 3

(2) الشبكة العربية للبيئة والتنمية، أجندة شرم الشيخ للتكيف، دعم صمود المجتمعات الضعيفة، منتدى البيئة، نوفمبر 2022، العدد 368، ص 07 .

(3) Décision, CP.27-/CMA.4 ,paragraphe 5

(4) Décision, CP.27-/CMA.4, paragraphe 2.

المناخية المتعلقة بالخسائر والأضرار، فالدول المتقدمة ترفض تقديم أموال إضافية عن التي هي مخصصة للتخفيف والتكيف، وترفض تحمل أي مسؤولية عن هذه الخسائر والأضرار وبالتالي أي تعويضات تقدم للدول المعرضة لهذه الخسائر والأضرار، وهذا ما يثير مسألة ملائمة النظام الحالي لتمويل معالجة الخسائر والأضرار المناخية في إطار النظام القانوني للمناخ والتي سنتطرق لها أولا، ثم سنتطرق ثانيا إلى مسألة ضرورة حشد موارد إضافية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية، وفي الأخير سنتطرق إلى الموارد المالية الابتكارية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية .

الفرع الأول: عدم ملاءمة التمويل الحالي لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية

عند دراسة الآليات المالية المتوفرة حاليا لمعالجة الخسائر والأضرار يتجلى أنها تدخل في إطار الوسائل التقليدية للتمويل وتشمل المساعدة الإنسانية، المساعدة على التنمية، والتأمينات، فأساس العمل الحالي لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية لا يتوافق مع العدالة المناخية، وهذا ما نددت بذلك المفاوضة الرئيسية لتحالف الدول الجزيرية الصغرى أثناء مؤتمر المناخ السادس والعشرين بقلاسكو سنة 2021، أنه أثناء حدوث الكوارث المناخية، الدول المتأثرة بالتغيرات المناخية لا يجب أن " تؤخذ كرهينة بواسطة أعمال خيرية غير متسقة "[1]، فالنفقات الإنسانية والمتعلقة بالتنمية يجب أن تسمح بتخفيف المعاناة الإنسانية وترقية التنمية، وليس توجيهها لتعويض الخسائر والأضرار، مما يقتضي البحث عن وسائل جديدة وإضافية لتمويل الخسائر والأضرار المناخية[2] .

فهذه المساعدة هي أساسا لغرض خاص وطوعية، كما أنها غير مرتبطة بأي مسؤولية عن الأضرار المسببة باعتبار أنها متأتية من دول ليست طرفا في الأزمة وتقوم على المبادئ الإنسانية، إلا أنه في الحقيقة الوضعية تختلف تماما في الأزمة المناخية، أين الدول الملوثة متورطة مباشرة وهي تستمر في المساهمة في الخسائر والأضرار المسببة للدول التي هي في حاجة إلى دعم مالي لمواجهة الخسائر والأضرار.

(1) Lia Nicholson, négociatrice principale de l'Alliance des petits États insulaires et déléguée d'Antigua-et-Barbuda, citée dans E&E News (9 novembre 2021), Climate Talks Turn to Contentious Issue of Paying for Damage Already Done. https://www.scientificamerican.com/article/climate-talks-turn-to-contentious-issue-of-paying-for-damage-already-done/

(2) OXFAM, l'heure des comptes, pour un financement équitable des pertes et dommages dans le contexte d'escalade des impacts climatiques ,2022, juin, p5.

فالتمويل الحالي للخسائر والأضرار يتناقض مع مبادئ العدالة المناخية أين يجب أن يتم التمويل على أساس مسؤولية الدول، الشركات والخواص والدول الأكثر إصدارا للغازات الدفيئة، فالدول المصنعة المعنية هي المسؤولة الأساسية في تغير المناخ[1].

الفرع الثاني: حشد موارد إضافية لمواجهة الخسائر والأضرار المناخية

في الحقيقة تدخل الأزمة المناخية حاليا في مرحلة جديدة، مرحلة منذرة بالاحترار والظواهر الجوية القاسية، فعلى الدول العمل بطريقة مستعجلة على وضع أشكال جديدة للتمويل لمواجهة ارتفاع الخسائر والأضرار، بحيث تجتمع فيها عدة أسس منها مسؤولية الدول عن الأضرار المسببة للمناخ، فالمساهمة المالية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية لأي دولة مرتبطة بمسؤوليتها التاريخية والحالية في الانبعاثات من الغازات الدفيئة وفقا لمبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة وقدرات كل دولة وذلك يعتمد على مبدأ الملوث الدافع.

فالدول المصنعة الغنية هي الأكثر مساهمة في الأزمة المناخية والمسؤولة عن الجزء الكبير للأثمان الضرورية لمعالجة الخسائر والأضرار المناخية المسببة للدول الأكثر تأثرا بالتغيرات المناخية والتي هي الأقل تسببا فيها، فالتمويل الحالي بعيد جدا عن الاحتياجات الحالية والمستقبلية مما يستدعي إعادة النظر فيه بشكل كبير، وتقديم التزامات من هذه الدول الغنية بالتمويل المستمر خلال السنة لضمان التمويل الآمن ن كما أن هذا التمويل يجب أن يضاف إلى التمويل المتعلق بالتكيف والتخفيف وكذا الالتزامات المتعلقة بالمساعدة على التنمية، كما انه لا يجب أن يعوض نفقات أخرى حيوية مرتبطة بالتغيرات المناخية والمساعدة الإنسانية والتنمية .

الفرع الثالث: مصادر تمويل ابتكارية

لا أحد ينكر أن تمويل صندوق الخسائر والأضرار عن طريق الميزانيات العمومية هو أساسي وعادل، ولكن اللجوء إلى مصادر تمويل ابتكارية يسمح بتوليد موارد مالية إضافية على مستوى كبير بطريقة عادلة ومنصفة، هذه الموارد الابتكارية تعتمد على فكرة معروفة وهي تطبيق مبدأ الملوث الدافع الذي يسمح بالحصول على موارد مالية من الجباية على النشاطات ذات الإنتاج المرتفع للكربون.

(1) Ibid , pp 5 – 6 .

فالموارد الابتكارية يجب أن تكون منصفة وذلك بتحميل الأعباء الكبيرة على الأشخاص الأكثر مسؤولية والأكثر أهلية للوفاء أو الدفع ومثال على ذلك التمويل عن طريق فرض ضريبة على الثروة أو ضريبة على الأشخاص التي تستعمل الطائرة بشكل دائم في تنقلاتها، والتي تتعلق بالأشخاص الأكثر ثراء خاصة[1] ومن النماذج المتعلقة بالأساليب الجديدة والابتكارية لتمويل الخسائر والأضرار المناخية، نجد الرسم على الانبعاثات الناجمة عن النقل البحري الدولي، والتي تساهم بشكل كبير في الانبعاثات العالمية والتي قدرت بـ 3 ٪ سنة 2017 وهي مرشحة للارتفاع بشكل كبير سنة 2050 لتصل إلى ما بين 15 ٪ إلى 2025 ٪ من إجمالي الانبعاثات من الغازات الدفيئة العالمية، كما أن المنظمة البحرية العالمية لم تعلب دورا كبيرا في وضع إطار قانوني لتنظيم الانبعاثات الناجمة عن النقل البحري العالمي والتقليص منها[2]، فيمكن فرض رسم على السفن يسمح بفرض ثمن للكربون على كل طن من الانبعاثات، فبثمن للكربون يقدر ب 25 دولار للطن عن الانبعاثات البحرية يمكن أن ينتج عنه 25 مليار دولار سنويا[3] .

خاتمة:

نخلص في هذه الدراسة إلى أنه منذ عقد مؤتمر ريو ديجانيرو للمناخ في البرازيل سنة 1992، ظلت الدول النامية تطالب بتمويل من أجل مواجهة الخسائر والأضرار المناخية، كما أنه منذ إنشاء آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية سنة 2013 وكذا إدراج موضوع الخسائر والأضرار المناخية في اتفاق باريس حول المناخ سنة2015، وعلى الرغم من التطور الأخير الذي عرفه موضوع الخسائر والأضرار المناخية في مؤتمر الأطراف السابع والعشرين لاتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ بشرم الشيخ في ديسمبر 2022 وذلك بإنشاء صندوق الخسائر والأضرار المناخية إلا أن الطريق مازال طويل لاستكمال المعالجة القانونية لهذا الموضوع باستظهار دور واختصاص وكيفية عمل هذا الصندوق، والقضية الأكثر تعقيدا هي

(1) OXFAM, op cit, p 32.
(2) Sophie Gambardella, La Stratégie De Réduction des Emission Maritimes Internationales De Gaz Effet De Serre Apres L'Accord De Paris ,réflexion sur la pertinence de l'organisation internationale en tant qu'échelle d'action ,revue juridique de l'environnement, Lavoisier , 2017/HS17 n° spécial , p 202.
(3) Tim. Gore et Mark. Lutes, Sortir de la cale sèche : Pour un accord juste sur les émissions du secteur du transport maritime. Oxfam et WWF, 2011. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/141889/bn-out-of-the-bunker-050911-fr.pdf

كيفية تمويل هذا الصندوق أمام شح الموارد المالية المتأتية من الدول المتقدمة، ولإيجاد بعض الحلول لمختلف المسائل التي يثيرها موضوع الخسائر والأضرار نقترح مايلي:

في الحقيقة معالجة الخسائر والأضرار يجب أن تكون استباقية وقائية وليست علاجية وذلك بالعمل جديا بتعزيز الجهود الدولية الخاصة بالتخفيف من الانبعاثات من الغازات الدفيئة والتكيف، بحيث كلما ازدادت جهود التخفيف قلت الخسائر والأضرار المناخية .

على الدول المتأثرة بالتغيرات المناخية تقديم تقييم للخسائر والأضرار المناخية عند تحديث مساهماتها المحددة على المستوى الوطني، وذلك بتنويعها وليس التركيز فقط على الخسائر والأضرار الناجمة عن الظواهر الجوية القاسية والتي يعد تقييمها وتحديدها سهل، بل أنه من الضروري كذلك حصر الخسائر والأضرار المترتبة على الظواهر المناخية البطيئة الحدوث، وذلك لإعطاء نظرة عامة للمجتمع الدولي عن الحجم الحقيقي للخسائر والأضرار المترتبة عن التغيرات المناخية .

أما فيما يخص تمويل الخسائر والأضرار، فللدول خيارين، الأول المطالبة بمساهمات عمومية من قبل المانحين وهم الدول المتقدمة، الدول النامية البارزة أصحاب الأعمال الخيرية الصناديق السيادية، صندوق النقد الدولي، البنك الدولي أو فرض ضرائب جديدة، على النشاطات المسببة للانبعاثات من الغازات الدفيئة، على أن صندوق الخسائر والأضرار يمكنه الاعتماد على الخيارين لرفع مستوى الإيرادات المالية لمواجهة الخسائر والأضرار المناخية، مع دراسة التأثير السلبي للضرائب على النقل الجوي والبحري على الدول النامية .

أما فيما يخص الحوكمة فصندوق الخسائر والأضرار يجب أن يعمل وفق مبادئ التضامن الدولي ومبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة وقدرات كل دولة، كما أن المساعدة يجب أن تكون جديدة وإضافية، تؤسس على الحاجيات المناسبة والمتنبأ بها، وتكون عمومية ترتكز على الدعم.

كما أن الآليات المالية للخسائر والأضرار يجب أن توضح، كيف أن الخسائر والأضرار أنها مختلفة ومرتبطة بالتخفيف والتكيف ويجب أن تأخذ الاحتياطات الخاصة لتغطية الثغرات في مجال تمويل الخسائر ذات التجلي الضعيف والخسائر غير الاقتصادية.

المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولا: المقالات

-تسعديت بوسبعين، القياس الاقتصادي لآثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة، سبيل للمحاسبة عنها، معارف، المجلد 17، العدد 1، 2022 .

-حسين بوتلجة، آلية وارسو الدولية للخسائر والأضرار المناخية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد01، سنة 2021 .

-نصير خلفة، انعكاسات التهديدات البيئية على السلم والأمن الدوليين، منطقة الساحل الإفريقي نموذجا، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 11، العدد 01، 2021 .

ثانيا: وثائق الهيئات الدولية

-الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، الاحترار العالمي 1.5 درجة مئوية، ملخص لصانعي السياسات، الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2019.

-الشبكة العربية للبيئة والتنمية، أجندة شرم الشيخ للتكيف، دعم صمود المجتمعات الضعيفة، منتدى البيئة، نوفمبر 2022، العدد 368 .

-المقرر 1 / م أ – 16 المتضمن اتفاقات كانكون، الصادر عن مؤتمر الأطراف السادس عشر بكانكون سنة 2010، الوثيقةFCCC/CP/2010/7/Add. 1 .

-المقرر 1 /م أ – 13، المتضمن خطة عمل بالي، الصادرعنمؤتمر الأطراف في دورته الثالثة عشر ببالي، 2007 الوثيقة، FCCC/CP/2007/6/Add.1

-المقرر 2 / م أ -19، المتضمن آلية وارسو المعنية بالخسائر والأضرار، الصادر عن مؤتمر الأطراف التاسع عشر بفارسوفيا 2013، الوثيقة FCCC/CP/2013/10/Add.1

-المقرر 3 / م أ – 18 ن الصادر عن مؤتمر الأطراف الثامن عشر بالدوحة 2018 الوثيقة FCCC/CP/2012/8/Add.1 .

المراجع باللغة الأجنبية:

1-Livres

-JoAnne Linnerooth-Bayer ,et al , Insurance as a Response to Loss and Damage? ,in in Reinhard Mechler .Laurens M.Bouwer Thomas Schinko .Swenja Surminski Joanne Linnerooth-Bayer , Loss and

Damage From Climate Change ,concepts, Methods and Policy Option , Springer Open ,1999.
-Siegele. Linda ,loss and damage (article 08), in , Klein .Daniel et al ,the paris agreement on climate change : analysis and commentary , eds ,oxford university pres oxford, 2017.

2-Articles

-Cournil, Christel, Gemenne. Françoise, les populations insulaires face au changement climatique, des migrations anticiper, Vertigo,10(3) , 2010.
-Erin Roberts, Saleemul Huq , Coming full circle:the history of loss and damage under the UNFCCC, Int.J.Global Warming, vol .8, N°2, 2015 .
- Heyward,Clare. et A Page.Edward, « compensating for climate change loss and damage »,political studies,vol 65, issue2, 2016.
-Pierre André , pertes et préjudices : quelles obligations de justice climatique, Ethica Volume 23 ,n° 02 (hiver 2020) .
-Roberts,E.et al, loss and damage :when adoption is not enough environmental development 11 , 2014.
-Sabine Lavorel, quelle justice climatique pour les pertes et préjudices subis par les petits états insulaires en developpement ?, Revue Juridique de l'Océan Indien,2021, Justice Climatique :perspectives des iles de l'océan indien, 31.
-Sophie Gambardella, La Stratégie De Réduction des Emission Maritimes Internationales De Gaz Effet De Serre Apres L'Accord De Paris ,réflexion sur la pertinence de l'organisation internationale en tant qu'échelle d'action ,revue juridique de l'environnement, Lavoisier , 2017/HS17 n° spécial.
-Warner, K., van der Geest, K., Kreft, S., Huq, S., Harmeling, S., Kusters, K., De Sherbinin, A., 2012. Evidence from the Frontlines of Climate Change: Loss and Damage to Communities Despite Coping and Adaptation Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative. Policy Report. Report no. 9. United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Bonn.

3-Rapport

-GIEC, Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse .Contribution des Groupes de Travail I ,II et III au 5ème Rapport d'évaluation du GIEC, Genève, GIEC, 2014.
-Lia Nicholson, négociatrice principale de l'Alliance des petits États insulaires et déléguée d'Antigua-et-Barbuda, citée dans E&E News (9 novembre 2021), Climate Talks Turn to Contentious Issue of Paying

for Damage Already Done.
https://www.scientificamerican.com/article/climate-talks-turn-to-contentious-issue-of-paying-for-damage-already-done/
-OXFAM , l'heure des comptes ,pour un financement équitable des pertes et dommages dans le contexte d'escalade des impacts climatiques, 2022.
-United nations fromework convention on climate change, Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage. *Technical Paper*, Doc. FCCC/TP/2013/2, 9 October 2013.
-United nations fromework convention on climate change, A literature review on topics in the context of thematic area 2 of the work programmee on loss and damage :a range of approachets to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change ,document ,FCCC/2012/INF.14.
-Thibaud Voita , « cop 27 :l'égypte peut elle donner un nouveau souffle aux conférences climat ? », briefings de l'ifri ,21octobre 2022.
-Tim. Gore et Mark. Lutes ,Sortir de la cale sèche : Pour un accord juste sur les émissions du secteur du transport maritime. Oxfam et WWF, 2011.
https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/141889/bn-out-of-the-bunker-050911-fr.pdf