تفعيل صندوق الخسائر والأضرار

التعلّم من المستفيدين المستهدفين

ملخص تنفيذي

بعد عقود على الدعوات المتكررة من الدول الجزرية الصغيرة والبلدان الأقل نمواً والمجتمع المدني في دول الجنوب، توصل مؤتمر الأمم المتحدة السابع والعشرون حول المناخ (COP27) إلى اتفاق تاريخي لتأسيس صندوق جديد للخسائر والأضرار (L&D). ويهدف هذا الصندوق إلى تمكين البلدان الأكثر تأثرا بتغير المناخ والفقيرة من التعامل مع أضرار التغيّر المناخي والتعافي منها. ويُعتبر هذا الاتفاق إنجازاً تاريخيًا وتحقيقًا للعدالة المناخية.

إن الخسائر والأضرار واقع يَعيشه العديد من الأشخاص، حيثُ من المتوقع أن تصل التكاليف الاقتصادية للخسائر والأضرار في دول الجنوب إلى مستويات مثيرة للقلق، تتراوح بين 290 مليار دولار و580 مليار دولار سنويًا بحلول عام 2030 (ماركانديا وغونزاليز إيغوينو 2019). ولذلك، من الضرورة بمكان أن يستجيب تفعيل الصندوق بسرعة لتلبية الاحتياجات الملحة، وأن تكون عملية إنشاء الصندوق وإدارته عادلة وشاملة، وأن تدرك على هذا النحو.

لقد شكلت لجنة انتقالية[1] مكوّنة من 10 ممثلين من دول الشمال و14 ممثلاً من دول الجنوب، لتوضيح ترتيبات التأسيس، وطرق التنفيذ، والهيكلة، والحوكمة، واختصاصات الصندوق الجديد. وستضع هذه اللجنة التوصيات التي سيبحثها المؤتمر الثامن والعشرون للأمم المتحدة حول المناخ (COP28) لتفعيل عمل الصندوق الجديد بأفضل شكل. وهناك سؤالان بارزان يُطرحان في خضم هذه العملية: (1) كيف يمكن للصندوق أن يستفيد من الصناديق الموجودة حالياً ويساعد في المعالجة الشاملة للخسائر والأضرار؟ (2) كيف يمكن للصندوق أن يلبي، على أفضل وجه، احتياجات وأولويات المجتمعات الضعيفة والمهمّشة التي تتعرض للخسائر والأضرار؟

يهدف بحثنا، بقيادة معهد ستوكهولم للبيئة (SEI) ومؤسسة جيرمان ووتش (Germanwatch) والمركز الدولي لتغير المناخ والتنمية (International Center for Climate Change and Development)، إلى تسليط الضوء على هذين السؤالين. نقدم توصيات إلى اللجنة الانتقالية حول كيفية تفعيل الصندوق لتحقيق أهدافه على أفضل وجه. ونقوم بذلك عبر تقريرين مكمّلَين لبعضهما بعضاً: (1) تقرير «تفعيل صندوق الخسائر والأضرار: التعلم من المستفيدين المحتملين»، والذي يعتمد على رؤى أولئك الذين يمثلون المتقدمين المحتملين للتمويل، والذين يعملون معهم في الحكومات والمنظمات في جميع أنحاء دول الجنوب؛ (2) تقرير مكمّل بعنوان «تفعيل صندوق الخسائر والأضرار: التعلم من فسيفساء التمويل»، والذي يستمد الدروس من مشهد التمويل الحالي.

يعرض هذا التقرير النتائج التي توصلت إليها مجموعات النقاش المؤلفة من ممثلين عن مجموعة واسعة من الجهات المختلفة في مناطق جنوب العالم الرئيسية: أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والدول الجزرية الصغيرة النامية (SIDS). يمثل المشاركون في مجموعات النقاش منظمات المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية والممولين المحليين والحكومات الوطنية المشاركة في الاستجابة للخسائر والأضرار الناجمة عن تغيّر المناخ. نظمنا مجموعات النقاش في محاولة لجمع وجهات نظر المتقدمين المحتملين والمستفيدين المحتملين حول القضايا الرئيسية التي تتطلب دراسة وثيقة عند تفعيل الصندوق، تمكّنه من تحقيق أهدافه.

ويهدف هذا التقرير إلى رسم صورة شاملة للاحتياجات والأولويات على أرض الواقع التي يجب معالجتها، ومعوّقات الوصول إلى الخدمات المالية التي يجب التغلب عليها، وميزات التصميم التي ينبغي أخذها في الاعتبار والاستفادة منها لتحقيق الأهداف المرجوّة. تدعم مداولات مجموعات النقاش الأفكار الأوسع للتقرير حول دور ووظائف تمويل الخسائر والأضرار. وتهدف محتويات هذا التقرير إلى فتح باب الحوار بين مصممي وممولي الخسائر والأضرار من ناحية والمستفيدين المستهدفين من هذا الصندوق من ناحية أخرى.

التوصيات الرئيسية:

يلخص الشكل (1) توصياتنا بشأن كيفية تفعيل صندوق الخسائر والأضرار. وتبرز عبره أربع توصيات شاملة:

This document is a translation of the executive summary of the original ICCCAD publication: Bakhtaoui, I., Naushin, N., Shawoo, Z., Binte Mirza, A., Saify Iqbal, S.M., & Hossain F. (2023). *Operationalizing the Loss and Damage Fund: Learning from the Intended Beneficiaries.* International Centre for Climate Change and Development and Stockholm Environment Institute. https://www.icccad.net/publications/operationalizing-loss-n-damage-fund

1 https://unfccc.int/topics/adaptationandresilience/groupscommittees/transitionalcommittee

1. اعتماد النُّهُج التشاركية والتمثيلية في اتخاذ القرار. حثَّ المشاركون في مجموعات النقاش صندوق الخسائر والأضرار على ضمان استقلالية الجهات الفاعلة المشاركة في صنع القرار، وتوزيع السلطة بين أنواع مختلفة من المشاركين، وإنشاء أنظمة متينة للضوابط والتوازنات، وتحقيق تمثيل هادف لمجموعات أصحاب المصلحة الأكثر ضعفًا في هياكل الحوكمة، ولا سيما الشباب والنساء والمجتمعات الأصلية ومجموعات مجتمع الميم-عين وغيرهم من الفئات المهمّشة. وبالتالي، نقترح اتخاذ إجراءات لمعالجة هذه الدعوات عبر توفير مقاعد للمجتمع المدني في مجلس إدارة صندوق الخسائر والأضرار، و/أو عبر تفويض السلطة عبر إنشاء لجان استشارية مواضيعية وإقليمية لتوجيه القرارات. ويمكن للجنة الانتقالية أيضًا أن تنظر في إنشاء فروع إقليمية لصندوق الخسائر والأضرار لتقديم الدعم في سياق محدد. ومع ذلك، لا ينبغي تحقيق الشمولية على حساب السرعة؛ لأن مثل هذه المقايضة يمكن أن تقوّض فعالية الصندوق. وللمساعدة على تحقيق التوازن، يجب التخطيط مع المجتمعات المتضررة لاستشراف التأثيرات ومعالجة المشكلات في وقت مبكر قدر الإمكان.

2. توفير نوافذ الوصول المباشر للمتقدمين على الصعيد المحلي. حدد المشاركون بوضوح أهمية سد الفجوة في إمكانية الوصول المحلي إلى تمويل الخسائر والأضرار. وحثوا الصندوق على إيجاد طرق لزيادة قدرة المجتمعات المتضررة على أن تكون مكملة للنُهج البرامجية على مستوى الدولة للحكومات الوطنية. هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير على المستوى الوطني . مثل إنشاء شبكات الأمان وخطط الطوارئ لتحقيق انتعاش عادل ومنسق . ولكنها بطيئة التنفيذ، وتميل إلى استبعاد الفئات المهمشة من السكان. ولذلك نوصي بأن يقوم صندوق الخسائر والأضرار بإنشاء نافذة مخصصة للمستفيدين على المستوى المحلي لتلقّي الأموال بشكل مستقل عن حكوماتهم الوطنية. ومن الممكن أن تُقدم مثل هذه النافذة منحًا صغيرة أو تحويلات نقدية مباشرة من أجل صمود وتعافي المنظمات غير الحكومية المحلية والأسر، ولا سيما تلك الأكثر تهميشًا. وفي ضوء المخاوف بشأن تضارب المصالح، فإن أي نوافذ تُنْشَأ للمجتمعات المحلية لا ينبغي أن تكون مقيدة بشروط موافقة الحكومات الوطنية. بالنسبة للحالات التي لا ترغب فيها الجهات الفاعلة على المستوى المحلي في إدارة التمويل، يجب إعطاء الأولوية للهياكل المستقلة التي أقرها المستفيدون. ونقترح أن يتمكن منشئو صندوق الخسائر والأضرار من التعلم من النجاحات والإخفاقات والقيود التي واجهتها طرائق الوصول المباشر المعزز إلى صندوق التكيف وصندوق المناخ الأخضر في هذا الصدد.

3. بناء القدرات المؤسسية والتقنية لمعالجة الخسائر والأضرار عبر نُهُج التعلم بالممارسة. على صندوق الخسائر والأضرار دمج بناء القدرات في طرق الوصول وأنشطته، إذا أراد دعم الدول والسكان المعرضين للخطر بشكل خاص. إن تكرار برامج بناء القدرات ودعم الجاهزية الحالية التي تنفذها صناديق المناخ الأخرى لن تكون كافية. نوصي باعتماد نهج التعلم بالممارسة لمعالجة هذه المشكلات بالمستوى والسرعة المطلوبَين. ويمكن لمعظم البلدان والمنظمات المحلية الضعيفة الحصول بدايةً على التمويل عبر مشاريع تجريبية صغيرة، والتي في حال نجاحها يمكن أن تكون بمثابة ضمانة لاستثمارات أكثر طموحاً في وقت لاحق. يجب أن تعتمد عمليات التقديم ذات الصلة مرونة في متطلبات العناية اللازمة، تتغير بحسب المخاطر المرتبطة بمشروع معين. وينبغي أن يسعى تصميم الأنشطة الممولة إلى بناء قدرات المستفيدين للاستجابة بشكل أفضل للخسائر والأضرار مع مرور الوقت. ويجب أن تسترشد قرارات التنفيذ بالرقابة والتقييم المستمرّين، باستخدام أفضل المعارف والعلوم المتاحة، بدعم من الخبراء العلميين والممارسين والمجتمع المدني.

4. اعتماد نُهُج شاملة ومتكاملة لتمويل الخسائر والأضرار يعزز حقوق الإنسان وكرامته. حدد المشاركون في مجموعات النقاش حاجة التدفقات المالية لدعم استجابات تعالج جميع جوانب الخسائر والأضرار، وأصروا بشكل خاص على سبل العيش، والجوانب غير الاقتصادية للخسائر والأضرار (لا سيما لدعم تدابير توفير خدمات الصحة النفسية واستعادة النظم البيئية التي تضررت)، وتمكين التعافي على المدى الطويل من تأثيرات التغير المناخي بطريقة شاملة. كما دعوا إلى تعزيز حقوق الإنسان والكرامة الإنسانية في عمليات التعافي لتوجيه أعمال صندوق الخسائر والأضرار، خاصة بالنسبة للمجتمعات الأكثر ضعفًا والمهمّشة (مثل السكان الأصليين والنساء). نقترح أن يعتمد صندوق الخسائر والأضرار، بدلاً من وضع تصنيفات صارمة لتحديد الأنشطة المؤهلة للدعم، نُهُجًا تعتمد على الاحتياجات والقيمة لتحديد الخسائر والأضرار وأنشطة الصندوق؛ يمكن أن تساعد هذه النُّهُج في توجيه التدخلات نحو الاحتياجات والأولويات المحددة ذاتيًا للسكان، وتوفير استجابات أكثر شمولاً لمصادر الضعف متعددة العوامل، وزيادة أهمية التدخلات. نقترح أيضًا أن يقوم الصندوق بتحقيق استمرارية بين عمله والترتيبات الأوسع المتاحة لتمويل الخسائر والأضرار عبر إعداد خرائط طريق توضّح الطرق المختلفة التي يمكن عبرها اللجوء إلى استخدام الدعم الشامل المتاح عبر طيف التغير المناخي والتنمية والإنسانية.

تعرض الأشكال أدناه ملخصًا للردود المقدمة من المشاركين في مجموعات النقاش. سُئِلُوا أولاً عن احتياجاتهم غير الملبّاة والاستجابات الحالية لمعالجة الخسائر والأضرار. ثم كان عليهم تحديد العقبات التي تمنعهم من الحصول على التمويل لتلبية هذه الاحتياجات. أخيرًا، حوّل المشاركون الاحتياجات والعقبات المذكورة أعلاه إلى توصيات لتصميم صندوق الخسائر والأضرار. يتم توفير قائمة كاملة بالردود، مرتبة حسب عدد تكرارها، بالإضافة إلى نظرة عامة على الأولويات الرئيسية لكل منطقة وكل مجموعة فاعلة في الملحق (ج).

الاحتياجات والاستجابات الحالية للتعامل مع الخسائر والأضرار

1
الاحتياجات الحالية المرتبطة بالتعامل مع الخسائر والأضرار:
- حماية ودعم المعيشة والهجرة
- أنشطة للتعامل مع الخسائر والأضرار غير الاقتصادية وخدمات النظم البيئية
- مصادر تمويل مناسبة للتعامل مع الخسائر والأضرار
- دعم تقليل المخاطر والإغاثة الفورية

2
الأنشطة التي نفذت بالفعل من قبل المشاركين للتعامل مع الخسائر والأضرار:
- أنشطة لبناء قدرات الجهات المحلية للتعامل مع الخسائر والأضرار، بما في ذلك البحث وتقييم الاحتياجات والترويج ودمج السياسات
- دعم الطوارئ وإعادة الإعمار والتعافي طويل الأجل بعد حالات الطوارئ المفاجئة
- دعم التعامل مع الخسائر والأضرار الناجمة عن الأحداث غير المفاجئة، بما في ذلك الهجرة والتشرد
- الحفاظ على سبل العيش والثقافات المحلية
- التمويل ونقل المخاطر عبر التحويل المباشر للأموال،
- أو القروض الصغيرة، والتأمين

3
الأولويات القطاعية:
- ضمان استمرار التعليم والتربية
- المحافظة على الوصول إلى الطرق والكهرباء للسكان المتضررين لتجنب العزلة
- توفير الوصول المستمر إلى المياه النظيفة والأمان الغذائي
- منح الأفضلية للبقاء على قيد الحياة والحفاظ على الصحة (بما في ذلك الصحة النفسية) للمجتمعات المتضررة.
- منع فقدان التنوع البيولوجي وإعادته، بما في ذلك في القطاعات الساحلية والبحرية

العقبات في الوصول إلى تمويل الخسائر والأضرار

1
العقبات المرتبطة بإجراءات الوصول إلى الصندوق:
- إجراءات الحصول على التمويل معقدة ومقيدة للجهات المحلية، وحكومات البلدان الصغيرة، والبلدان الأقل نموًّا
- تأخير في تحويل الأموال أثناء تطور الوضع على الأرض
- عقبات اللغة والاتصال

2
عقبات قدرات ومعرفة المستفيدين:
- القدرة المحدودة على التقدّم للحصول على تمويل وتنفيذ مشاريع للجهات المحلية والبلدان الصغيرة والبلدان الأقل نموًّا
- قيود الموارد البشرية للدول الجزرية الصغيرة
- عقبات قدرات تتراكم نتيجة لانخراط منخفض في التعليم للسكان أو الوصول غير الكافي إلى البنية التحتية والتكنولوجيا

3
عقبات مرتبطة بنطاق الجهات المانحة:
- عدم أهلية البلدان ذات الدخل المتوسط للصندوق
- نهج معزول وتدخلات لا تتكيف مع السياق المحلي
- عدم تناغم بين احتياجات المستفيدين وأولويات الجهات المانحة

4
عقبات مرتبطة بكميات تمويل متاحة غير كافية
- خيارات تمويل محدودة للرد على الخسائر والأضرار، خاصة للجهات المحلية وللتعافي على المدى الطويل
- كميات منخفضة من التمويل المتاح للخسائر والأضرار

5
عقبات سياسية خارجية:
- تضارب المصالح بين المستفيدين وحكوماتهم
- صعوبة الوصول إلى المنتديات الدولية من قبل الجهات المحلية
- عدم التنبؤ في السياقات الهشة والمعرضة للعنف

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm, Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

DOI:

https://doi.org/10.51414/sei2024.007

Author contact

zoha.shawoo@sei.org

Media contact

karen.brandon@sei.org

Visit us: sei.org
Twitter: @SEIresearch
@SEIclimate

Stockholm Environment Institute is an international non-profit research and policy organization that tackles environment and development challenges. We connect science and decision-making to develop solutions for a sustainable future for all.

Our approach is highly collaborative: stakeholder involvement is at the heart of our efforts to build capacity, strengthen institutions, and equip partners for the long term.

Our work spans climate, water, air, and land-use issues, and integrates evidence and perspectives on governance, the economy, gender and human health.

Across our eight centres in Europe, Asia, Africa and the Americas, we engage with policy processes, development action and business practice throughout the world.

التوصيات - دفع صندوق الخسائر والأضرار إلى العمل لمصلحة المستفيدين والمُتلقّين

1 **مصادر التمويل: من يساهم في الصندوق وكيفية تأمين التمويل؟**

- الاستفادة من مصادر القطاع الخاص والتمويل المختلط
- توسيع قاعدة المانحين لتشمل البلدان الملوثة ذات الدخل المرتفع والمتوسط
- النظر في مصادر التمويل عبر التحكيم القانوني

2 **الحوكمة: كيف تُتخذ القرارات وعلى يد من؟**

- يجب أن تكون عملية اتخاذ القرار تشاركية وتشمل المجتمع المدني وأكثر الجماعات عرضةً
- يمكن تفويض اتخاذ القرارات بشأن استخدام التمويل للمستفيدين المستهدفين
- يجب أن تكون عمليات اتخاذ القرارات مستندة إلى العلم وشفّافة

3 **متطلبات الوصول: ما هي إجراءات ومعايير الوصول إلى التمويل التي يجب أن يتضمنها الصندوق؟**

- إنشاء نوافذ مصممة لتلبية احتياجات الجهات المختلفة، مثل نافذة الحصول على التمويل المباشر المعزز للجهات المحلية
- تمكين إجراءات حصول على تمويل مبسّطة للجهات الصغيرة والمحلية، بما في ذلك عبر المنح الصغيرة والتجريبية
- تخصيص التمويل على مستوى البلد لحالات الطوارئ

4 **آليات تمويل صندوق الخسائر والأضرار: ما هي الأدوات التي يجب استخدامها لتوجيه التمويل إلى مستفيديه؟**

- منح صغيرة وتحويل نقدي مباشر للجهات المحلية
- السعي إلى تحقيق توازن بين القروض والمنح، بما في ذلك للاستثمار الابتكاري في مشاريع الأعمال
- تضمين تمويل المشاريع والبرامج لتعزيز المرونة على المدى الطويل

5 **هيكل وقنوات الصندوق: ما هي الكيانات التي يجب أن يتألف منها الصندوق وكيف يجب توجيه التمويل إلى المستوى الوطني والمحلي؟**

- إعطاء الأفضلية للهياكل والقنوات المالية اللامركزية عند الإمكان
- فتح الباب أمام الجهات المحلية (المنظمات غير الحكومية، الشبكات، المدن) كمستفيد رئيسي
- النظر في النُّهُج الإقليمية والنقاط الوطنية
- السعي إلى تسريع عملية التحويل عبر الاستفادة من الشبكات والهياكل القائمة مسبقًا وتحديد النقاط

6 **المستفيدون: من ينبغي أن يستفيد من التمويل على مستوى إقليمي ووطني ودون وطني؟**

- الجماعات المحلية الأكثر عرضةً (النساء، الشباب، الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية والريفية، المجتمعات النائية والنازحة، الأشخاص ذوو الإعاقة، الشعوب الأصلية، المجتمعات الساحلية، الفئات الأخرى ذات التوجهات الجنسية والجندرية، كبار السن)

7 **متطلبات التقارير والمساءلة: ما هي أحكام المساءلة والإبلاغ والرصد والتقييم والتعلم التي يجب أن يتضمنها الصندوق؟**

- الاعتماد على كيانات مستقلة وتمكين الشفافية وسهولة الوصول إلى النتائج
- نشر النتائج للعودة إلى المستفيدين
- تمكين آليات المساءلة والحماية والتظلّم للمستفيدين.

8 **فسيفساء الحلول: كيف يجب أن يتعامل الصندوق مع المؤسسات الأخرى ضمن المشهد المالي الأوسع؟**

- تقييد نطاق أنشطة الخسائر والأضرار يشكل عائقًا أمام الردود الشاملة
- السعي إلى الشراكة والتعاون مع أطراف أخرى معنية بالمرونة والاستجابة للكوارث.
- تحفيز إصلاح التمويل التنموي والمناخي لتحقيق توافق أفضل مع مبادئ عدالة المناخ وبروتوكولاته.

الشكل (1): ملخص للإجابات التي قدمها المشاركون في مجموعات النقاش.

ICCCAD
International Centre for Climate Change and Development

SEI Stockholm Environment Institute