الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2003/11
25 August 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

الاتفاقية الإطارية
بشأن تغير المناخ

الهيئة الفرعية للتنفيذ

الدورة التاسعة عشرة

ميلانو، ١-٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣

البند ٧(أ) من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ الفقرتين ٨ و٩ من المادة ٤ من الاتفاقية

التقدم المحرز في تنفيذ الفقرة ٨ من المادة ٤

تقرير عن حلقتي عمل بشأن التأمين عُقدتا في إطار الاتفاقية

مذكرة من رئيس الهيئة الفرعية للتنفيذ

موجز

عقدت في بون بألمانيا خلال شهر أيار/مايو ٢٠٠٣ حلقتا عمل؛ تناولت إحداهما التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة، في حين تصدت الثانية للإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية والناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة.

وشملت النقاشات مسائل عامة تتصل بدور شركات التأمين الخاصة في إدارة الكوارث الطبيعية ومخاطر تغير المناخ، وبالجهود الوطنية والدولية الرامية إلى إدارة هذه المخاطر والتأمين منها، علاوة على مسائل محددة تتصل بالمخططات القائمة لإدارة المخاطر ومنهجيات تقدير المخاطر وأوجه عدم التيقن المتصلة به ووسائل نقل المخاطر في سياق الآثار الضارة لتغير المناخ وأثر تنفيذ تدابير الاستجابة. وحدد المشاركون أيضا مجالات يمكن متابعة النظر فيها مستقبلا.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً - الولاية	١ -٢	٣
ثانياً - موجز الأعمال.....	٣ -٧	٣
ألف - حلقـــة العمـــل بشأن التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة	٣ -٤	٣
باء - حلقـــة العمـــل بشـــأن الإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتـــياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة	٥ -٧	٤
ثالثاً - موجز المناقشات.....	٨ -٤٩	٥
ألف - الـــتأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة	٨ -٣١	٥
باء - الإجـــراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة	٣٢-٤٩	١٠
رابعاً - مسائل منبثقة عن حلقتي العمل تستوجب متابعة النظر فيها.....	٥٠-٥٧	١٣

أولاً – الولاية

١- طلب مؤتمر الأطراف، بموجب مقرره ٥/م أ-٧، من الأمانة تنظيم حلقتي عمل بشأن التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة، وبشأن الإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة (FCCC/CP/2001/13/Add.1).

٢- ونُظمت حلقتا العمل في بون بألمانيا من ١٢ إلى ١٥ أيار/ مايو ٢٠٠٣. فعقدت حلقة العمل بشأن التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة يومي ١٢ و١٣ أيار/مايو ٢٠٠٣، برئاسة السيدة دانييلا ستويتشيفا، رئيسة الهيئة الفرعية للتنفيذ. وعقدت حلقة العمل الثانية، بشأن الإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة، يومي ١٤ و١٥ أيار/مايو ٢٠٠٣، برئاسة كل من السيدة ستويتشيفا والسيد هالدور تورغيرسن، رئيس الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية.

ثانياً – موجز الأعمال

ألف – حلقة العمل بشأن التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة

٣- حضر حلقة العمل ٤١ خبيرا في ميادين التأمين وتقدير المخاطر وتغير المناخ، يمثلون الأطراف والمنظمات الدولية ومعاهد البحث وشركات التأمين الخاصة، وركزت حلقة العمل على المسائل الرئيسية التالية:

(أ) استعراض عام للتأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة؛

(ب) آفاق منهجيات تقدير المخاطر التي قدمها تقرير التقييم الثالث للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ؛

(ج) آفاق قطاع التأمين؛

(د) النهج الوطنية والدولية إزاء إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية والتأمين منها؛

(هـ) الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛

(و) التأمين والتكيف/سوء التكيف مع تغير المناخ.

٤- وشملت النقاشات وتبادل المعلومات المجالات الإضافية التالية: النهج والتحديات المتصلة بالتأمين من الكوارث الطبيعية؛ وتوقعات الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ في ما يتعلق بتغير المناخ وتبعاتها من حيث مستقبل الخطر المتصلة بالمناخ على البلدان النامية؛ وآفاق قطاع التأمين الخاص في إدارة مخاطر الكوارث الطبيعية تغير المناخ وبعض العقبات الممكنة في هذا الصدد؛ والشراكات بين القطاعين العام والخاص في التأمين وغيره من مخططات إدارة المخاطر؛ والتأمين الجزئي؛ واحتمال الخطر المعنوي المتصل بالتأمين؛ وإدماج اعتبارات الحد من تغير المناخ ودرء الكوارث في استراتيجيات تخطيط التنمية.

باء - حلقة العمل بشأن الإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة

٥- حضر معظم المشاركين حلقتي العمل كلتيهما وكان من بينهم خبراء من بلدان ووكالات أنجزت أنشطة في مجال الكوارث الطبيعية الناجمة عن تغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة.

٦- وركزت حلقة العمل على المسائل الرئيسية التالية:

(أ) تحديات إدارة المخاطر الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وأثر تنفيذ تدابير الاستجابة؛

(ب) النهج المتبعة إزاء إدارة المخاطر في ما يتعلق بالآثار الضارة لتغير المناخ وأثر تنفيذ تدابير الاستجابة؛

(ج) حدود البيانات الموجودة والمشاكل المتصلة بها؛

(د) المبادرات الوطنية والدولية كآليات ممكنة لاتقاء الخسائر الاقتصادية المحتملة.

٧- وركزت النقاشات وتبادل المعلومات على المجالات الإضافية التالية: تحديات إدماج شواغل تغير المناخ في تقدير المخاطر وإعداد نماذجها؛ وتوحيد جمع البيانات ومنهجيات الإبلاغ عن الكوارث الناجمة عن تغير المناخ؛ ودور التعليم والوعي العام وبناء القدرات؛ والآليات القائمة لاتقاء الخسائر الاقتصادية المحتملة؛ والتأمين كعنصر من استراتيجية تكيف أوسع بالنسبة إلى البلدان.

ثالثاً – موجز المناقشات

ألف – التأمين وتقدير المخاطر في سياق تغير المناخ والظواهر الجوية البالغة الشدة

٨- وصف عرض شامل أنظمة مختلفة تتصل بالتأمين، وضعت لمعالجة مخاطر الكوارث الطبيعية والمخاطر البيئية، بما في ذلك التأمين من الكوارث وغيره من وسائل اتقاء المخاطر، فضلا عن ظهور شراكات بين القطاعين العام والخاص للمساعدة في نقل المخاطر المتصلة بالكوارث الطبيعية.

٩- وذكر المشاركون بأن مفهوم التأمين طرحه لأول مرة في مفاوضات تغير المناخ تحالف الدول الجزرية الصغيرة، خلال الدورة الثالثة للجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بالاتفاقية الإطارية لتغير المناخ[(١)]، سنة ١٩٩١، إذ أشار تحالف الدول الجزرية الصغيرة إلى ضرورة إنشاء صندوق بغرض "دفع تعويضات للبلدان النامية `١` في الحالات التي يقتضي فيها انتقاء أقل الخيارات الإنمائية تأثرا بالمناخ تكبد مصروفات إضافية و`٢` حيث لا يتوفر التأمين لإصلاح الضرر الناجم عن تغير المناخ".

١٠- وسجلت خسائر التأمين والخسائر الاقتصادية العامة الناجمة عن الكوارث الطبيعية ارتفاعا ملحوظا في العقود الأخيرة. وتفاقمت هذه الخسائر جراء عوامل اجتماعية اقتصادية من قبيل زيادة تركز التجمعات البشرية والأصول الاقتصادية في مناطق عالية الخطورة. وخلال التسعينات، تكبد العالم ما لا يقل عن ٦٠٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة من الخسائر الناجمة عن الكوارث؛ ونشأ ثلثا هذه الخسائر عن ظواهر جوية بالغة الشدة، ونجم الباقي عن زلازل.

١١- ويعزى ارتفاع الخسائر في المقام الأول إلى تغيرات أنماط استغلال الأراضي والأنماط السكانية ونمو السكان. ولئن حدثت معظم خسائر التأمين في البلدان المصنعة، تكبدت البلدان النامية تكلفة اقتصادية لا تناسبية في ضخامتها جراء ظواهر جوية بالغة الشدة، غير أن حظها من التأمين من الكوارث أقل بكثير من حظ البلدان المتقدمة؛ ويفوق نصيب الفرد من التكلفة مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية ما هو عليه في البلدان المصنعة بما لا يقل عن ٢٠ مرة. أما معدلات الوفيات جراء الكوارث فهي مذهلة بشكل خاص، إذ تحدث نسبة ٩٥ في المائة من الوفيات الناجمة عن الكوارث الطبيعية في البلدان النامية.

---

(١) (A/AC.237/Misc.1/Add.3). قدم تحالف الدول الجزرية الصغيرة أيضا مقترحا خلال الدورة الرابعة للجنة التفاوض الحكومية الدولية في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، بشأن إنشاء "مجمع تأمين دولي" (A/AC.237/15).

١٢- وثمة برامج تأمين حكومية تتعلق بشتى الكوارث الطبيعية، بما في ذلك الفيضانات والعواصف والزلازل ونوبات الجفاف وحرائق الغابات. إلا أن الحكومة تلاقي صعوبات متزايدة في استيعاب هذه التكاليف بسبب ضغوط الميزانية، وترغب في نقل المزيد من التكاليف إلى السوق الخاصة. ورغم اعتماد منهجيات متزايدة التعقيد لتقدير خطر الظواهر الجوية البالغة الشدة، تساهم أوجه عدم التيقن الكبيرة في ارتفاع اشتراكات التأمين الخاص من الكوارث. ويذكي هذا النمط حدة المشكلة الأساسية وهي أن مواطني البلدان الفقيرة والشديدة التعرض للمخاطر غير قادرين على دفع تلك الاشتراكات لأعضاء مجمع للتأمين من المخاطر أو للتضامن بغرض تغطية الخسائر الفادحة.

١٣- وبين ممثلو شركات التأمين أن قسما صغيرا فقط من سكان العالم يحظى بأنظمة التأمين، وأن الأسواق الجديدة تنمو ببطء شديد. وتغطي شركات إعادة التأمين أكثر من ٥٠ في المائة من الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وقد حدث أن غطت في بعض الحالات نسبة ٩٩ في المائة منها.

١٤- ويواجه المؤمّنون من القطاع الخاص أيضا معوقات كبيرة في توسيع تغطية مخاطر الكوارث الطبيعية المتصلة بالمناخ. وقد اشتدت هذه المعوقات على نحو خاص بعد سنة ٢٠٠١، التي شهدت حادثة الإرهاب في الولايات المتحدة، وسلسلة من الكوارث الطبيعية المدمرة، وضعف سوق الأوراق المالية الذي أثر على أصول قطاع التأمين. وأفاد ممثلو قطاع التأمين أن القطاع لا يزال إجمالا في حالة مالية متردية، وهو غير ميال إلى الانخراط في مجالات جديدة وتخصيص موارد لأنشطة جديدة.

١٥- وأشار معظم ممثلي شركات التأمين وبعض المشاركين أن التأمين الخاص قد لا يكفي بمفرده لمواجهة الخسائر المتنامية الناجمة عن الكوارث الطبيعية، وأضاف المؤمّنون أنهم، حتى في حالة الطبيعة الشرطية (أو المتلازمة التغاير) لبعض المخاطر، حرصوا دائماً على توزيع المخاطر المتصلة بالكوارث على نطاق واسع من خلال التنويع وإعادة التأمين.

١٦- وثمة مسألة أخرى تثير انشغال قطاع التأمين وهي عدم التيقن. ويعتبر عدم التيقن شرطا ملازما وضروريا لإبرام عقد تأمين، لكن من المهم التمييز بين نوعين من عدم التيقن. النوع الأول يحمل طابعا زمانيا ومكانيا، أي متى وأين سيحدث أمر ما؟ في حين يرتبط النوع الثاني بمستوى الثقة في تقديرات الخطر المحسوبة، أي إمكانية الاعتماد على تلك التقديرات في حساب الخسائر المحتملة مستقبلا. وتترتب على ارتفاع درجة عدم التيقن المرتبطة بتقدير مخاطر تأثيرات تغير المناخ تبعات جدية على إرساء نظام تأمين فعال من تغير المناخ وعلى استحداث إطار لتنفيذ الأنشطة ذات الصلة بالتأمين في البلدان المعرضة للكوارث.

١٧- وفي معرض التصدي لكيفية تيسير وصول الفئات والبلدان الضعيفة والفقيرة إلى مجمعات التأمين، وما إذا كان ذلك ممكنا، وهل يُقبل المؤمّنون من القطاع الخاص على تغطية خسائر الكوارث على مستويات ضيقة، أشير إلى التأمين الجزئي كخيار عملي ممكن، وإلى إمكانية اعتماد تدابير ملائمة على الصعيدين الوطني والدولي.

١٨- وفي هذا السياق، لوحظ أن الآليات القائمة للتعافي من الكوارث لا تتضمن عنصرا تعويضيا كضمان من حدوث خسائر مفاجئة، بل تستخدم كتدابير مخففة، ويترك الفقراء في المقابل ليعيدوا بناء حياتهم من الصغر. وإزاء هذا الوضع، فإن التأمين الجزئي الذي أقرته بعض المنظمات غير الحكومية على نطاق جد محدود في بلدان من قبيل بنغلادش يركز على التأمين على الحياة وضمان الائتمان، ولا يشمل الصحة إلا بتغطية محدودة؛ إلا أن تغطية الأصول وأساس الدخل لا تخلو من ثغرات بينة. إذ يعتمد الفقراء في البناء إما على مدخراتهم الشخصية وإما على القروض الصغيرة.

١٩- ولا يلبى حاليا الطلب على التأمين الجزئي لعدم قدرة الفقراء على دفع الاشتراكات. وينطبق هذا أيضا على العديد من حكومات البلدان النامية، التي تخضع بالفعل لقيود الميزانية، لأسباب منها تواتر تقديم الدعم اللاحق لحدوث الكوارث.

٢٠- وفي ما يتعلق بتوسيع نطاق مجمعات التأمين من المخاطر على الصعيد الوطني، أشير إلى أهمية بعض العناصر، وهي: تعبئة الحكومات للموارد؛ وتوفير التأمين الجماعي في إطار المنظمات غير الحكومية بدلا من نموذج التأمين الذاتي المعتمد حاليا؛ وإقامة شراكة بين المؤمّنين من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، يتحمل فيها الطرف الأول المخاطر ويتولى الثاني التسويق والتوزيع؛ وتقديم المعونة المشتركة على أساس طوعي، بحيث تساهم الأسر الريفية الميسورة في صندوق تأمين مجتمعي بصفة أمناء، دون الانتفاع بأية تعويضات؛ والمعونة المشتركة المقررة بموجب سياسات، حيث توفَّر حوافز شتى للمساهمة في سندات تطرحها الحكومة لمواجهة الكوارث.

٢١- وكرر المشاركون أن برامج التأمين الرامية إلى تغطية خسائر الممتلكات التي يتكبدها الفقراء جراء الأخطار المناخية لا يمكنها الاستمرار دون مساعدة من الحكومة، لا سيما في أقل البلدان نموا، حيث يمكن المطالبة بتقاسم الأعباء ونقل المخاطر على الصعيد الدولي عن طريق مجمع تأمين دولي، على غرار ما اقترحه تحالف الدول الجزرية الصغيرة في ما سبق.

٢٢- وُقدمت خلال حلقة العمل أنواع أخرى من الوسائل والأنظمة المتصلة بالتأمين ونوقشت بإيجاز. وشملت الوسائل البديلة لنقل المخاطر سندات الكوارث وأساليب اتقاء الظواهر الجوية وصناديق التحسب للكوارث. ومن بين الأمثلة على هذه المخططات المتنوعة، التي أقرت لتقاسم مخاطر الكوارث الطبيعية والبيئية، يمكن ذكر خطط

الـــتأمين مـــن الفيضانات (كتلك المعتمدة في الولايات المتحدة)، ونظام التأمين الوطني المعتمد في فرنسا، ومجمع التأمين من الكوارث في تركيا، والتأمين من العواصف، وغير ذلك من الإجراءات الحكومية لتعويض المتضررين.

٢٣- وتشمل العديد من هذه الأنظمة شراكات بين القطاعين العام والخاص. وتشارك عادةً في الجهود المبذولة في ما يتصل بالكوارث الطبيعية جهات كثيرة كالمنظمات غير الحكومية والحكومات والقطاع الخاص. وتعتبر تلك الشـــراكات بين مؤمّنين من القطاع الخاص والحكومات مفيدة بشكل خاص لإدماج كفاءات التأمين الخاص في مخططات التأمين الحكومية.

٢٤- وذُكر المجمع التركي للتأمين من الكوارث باعتباره نوعا من الشراكة بين القطاعين العام والخاص يسهم فيها الدعم الدولي، وكونه أول صندوق من نوعه في بلد نام. وتتعرض تركيا بدرجة كبيرة إلى الظواهر الزلزالية، لكن معظم مواطنيها غير قادرين على تأمين أنفسهم من هذه المخاطر. ويعتمد الصندوق، الذي يموله رسم إجباري مفـــروض على أصحاب الملكية، على دعم من البنك الدولي يتمثل في إعادة التأمين إذا فاقت تكاليف الكوارث الأموال المحصلة في المجمع أو تجاوزت حدا أقصى متفقا عليه بالنسبة إلى الصندوق. وينقل قسط كبير من المخاطر إلى ســـوق إعادة التأمين الدولية، ويقدم البنك الدولي مساعدة إضافية. ويقدر إجمالي التعهدات الائتمانية للبنك الدولي بمبلغ يقل عن ١٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، في حين تبلغ التعهدات الائتمانية للقطاع الخاص نحو مليار من دولارات الولايات المتحدة. ولا يمول الصندوقَ الأفراد الخاضعون للضريبة، بخلاف صناديق الكـــوارث القائمة في بلدان أخرى مثل المكسيك، بل يتأتى إيراده بالكامل من أصحاب الملكية. وبالإضافة إلى ذلك، يختلف المبلغ المقدر لكل مالك بحسب ما يتخذه من إجراءات لتقليل الخطر وبحسب منطقة الخطر، مما يوجد حوافز لدرء الكوارث.

٢٥- وتثير بعض مخططات التأمين مشكلة "الخطر المعنوي". ويطلق هذا التعبير على نتيجة غير متعمدة يمكن أن يؤدي إليها وجود التأمين إذ يشجع على سوء التكيف مع مخاطر الكوارث الطبيعية، مثل اختيار السكن في منطقة سهل فيضاني عالية الخطر. ورأى المشاركون أن من الضروري تقليل الخطر المعنوي في مخططات التأمين للحد من الخســـائر الاقتصادية التي ستنجم عن الكوارث الطبيعية مستقبلا. وأثبتت برامج التأمين الحكومية على الدوام أنها أقل فعالية من شركات التأمين الخاصة في تقليل الخطر المعنوي، بسبب حرصها على عدم إثارة السخط السياسي لدى السكان المتضررين.

٢٦- واســـتفاد المشـــاركون من الاطلاع على العمل الذي تنجزه حاليا نخبة من المنظمات المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية، مثل المبادرات المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المـــتحدة الإنمائي والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث والبنك الدولي. وتعمل هذه الهيئات كافة على إدماج

تمويـــل المخاطـــر في برامجها الإنمائية، ولقيت هذه المبادرات تشجيعا عاما باعتبارها خطوة هامة في إدارة مخاطر الكوارث.

٢٧- وسلم المشاركون في حلقة العمل بأن التأمين ليس إلا نهجا من نُهُج شتى لإدارة مخاطر الكوارث، ورأوا أن إدارة مخاطر الكوارث ينبغي أن تشكل جزءا لا يتجزأ من تخطيط التنمية، على صعيد الحكومة الوطنية كما على صعيد الجهات المانحة المتعددة الأطراف. وأشيرَ إلى أن تخصيص الموارد للحد من مخاطر الكوارث الطبيعية عادة ما يكـــون أجـــدى مـــن حيث التكلفة من الاستجابة للكوارث بعد وقوعها، وأنه ينبغي من ثم إدماج إدارة مخاطر الكوارث في تخطيط التنمية.

٢٨- وفي هذا الصدد، استنتج الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ أنه رغم عدم التيقن، يتوقع أن يزداد تواتـــر بعـــض الظواهـــر الجوية البالغة الشدة كنوبات الجفاف والفيضانات وموجات الحر والانهيارات الجليدية وعواصـــف الرياح و/أو أن تتفاقم نظرا لتغيرات المناخ العادي و/أو تقلباته. ولم يتضح إلى الساعة ما يعنيه هذا التنبؤ بالنسبة إلى ما يحدث اليوم من كوارث متصلة بالظواهر الجوية وما سيحدث منها في المستقبل القريب، ولا يزال النقاش بشأن إدماج آثار تغير المناخ في نماذج تقدير المخاطر في بدايته.

٢٩- كذلك لا يزال السؤال التالي مطروحاً: إلى أي مدى يمكن أن تنسب الخسائر الناجمة عن الظواهر الجوية مؤخرا إلى تغير المناخ، هذا إن نسبت إليه فعلاً؟ وقد ساد إحساس بوجود حدود ومشاكل في ما يتعلق بالبيانات القائمة ذات الصلة بظواهر الكوارث الطبيعية، مردها انعدام الاتساق والدقة الذي يشوب الإبلاغ على صعيد البلد وداخل قطاع التأمين سواء. ولذا، حث العديد من المشاركين على زيادة الاهتمام بتحسين وتوحيد جمع المعلومات والمنهجيات، لا سيما في البلدان النامية من باب التخصيص دون الحصر.

٣٠- وأشـــير أيضا إلى أن حلول إدارة المخاطر قد تتباين بحسب الثقافة والظروف الإقليمية. ففي المناطق التي يتواتر فيها حدوث الكوارث الطبيعية، مثل تلك التي تشهد نوبات متواترة من الجفاف، لا يعد التأمين خيارا عمليا لإدارة المخاطر، إذ ينتفي فيها عنصر أساسي من عناصر التأمين، ألا وهو عدم التيقن. ولهذا السبب، يتعين إجراء المـــزيد مـــن البحوث بشأن أفضل الوسائل أو الأنظمة التي من شأنها أن تستجيب لمقتضيات تغطية الأضرار أو الخسائر الناجمة عن تغير المناخ.

٣١- واقتُرح، كخطوة أولى، تقديم الدعم إلى البلدان النامية، ولا سيما أقلها نموا، لمساعدتها على بناء القدرات من أجل تقدير المخاطر كميا واقتصاديا وتنمية المهارات والتوعية بشأن استخدام التأمين والتأمين الجزئي للتصدي لآثـــار تغـــير المناخ الضارة. وقد يطلب من فريق الخبراء المعني بأقل البلدان نموا أن يعكف على هذه المسألة. وإذ

يـــتعلق الأمـــر بمجال جديد بأتم معنى الكلمة، يمكن إجراء دراسة عامة في هذا الصدد لاستحداث آليات فعالة وابتداع منتجات جديدة ملائمة.

باء - الإجراءات المتصلة بالتأمين من أجل معالجة الاحتياجات والشواغل المحددة للـــبلدان الأطراف النامية الناشئة عن الآثار الضارة لتغير المناخ وعن أثر تنفيذ تدابير الاستجابة

٣٢- انصب الاهتمام في الجزء الأول من حلقة العمل على الآثار المدمرة المحتملة للظواهر الجوية البالغة الشدة على الدول الجزرية الضعيفة والصغيرة، والتحديات الخاصة في ما يتعلق بإدارة المخاطر وتدابير الاستجابة في تلك الـــبلدان، لا ســـيما في سياق مناخ متغير. ويطرح إدماج الشواغل المتصلة بتغير المناخ في تقدير المخاطر وإعداد النماذج تحديات كبرى. ويبدو التحدي المتمثل في التمييز بين تغير المناخ وتقلبه هائلا على نحو خاص إذا ما تعلق الأمر بوضع مخطط قائم على المسؤولية للتأمين من الأحداث المرتبطة بالظواهر الجوية.

٣٣- ويفـــيد تقرير التقييم الثالث الذي أعده الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ أن تأثيرات تغير المناخ ملموسة بالفعل وتبين توقعات الفريق في ما يتصل بمستقبل تغير المناخ أن خطر الكوارث الطبيعية وما يترتب عليه من خسائر اجتماعية اقتصادية في ارتفاع مطرد.

٣٤- ومن المحتمل أن يكون للآثار الضارة المتوقعة من تغير المناخ تأثير لا تناسبي على بلدان نامية كثيرة. وتعد الدول الجزرية الصغيرة الواطئة إلى جانب البلدان الاستوائية من أكثر البلدان تعرضا لتلك الآثار. ويزيد الاعتماد الشديد على الزراعة وقلة التنويع النسبية في العديد من البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نموا، من تعرضها لتغير المـــناخ والظواهر الطبيعية البالغة الشدة. ويذكي هذا من حدة المشكلة الأساسية المتمثلة في عجز مواطني البلدان النامية عن اكتتاب تأمين خاص إزاء هذه المخاطر المتعاظمة.

٣٥- ولوحظ أن قلة الوعي لا تزال سائدة في القطاع المالي وقطاع التأمين في ما يتعلق بخطر تغير المناخ وآثاره المحتملة على أعمال القطاعين. وعليه، اقتُرح بذل المزيد من الجهود من أجل تنفيذ المادة ٦ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، والمتعلقة بالتعليم والتوعية العامة في ما يتصل بتغير المناخ. بيد أن بعض المشاركين تساءلوا عما إذا كانت هذه اللامبالاة بتغير المناخ استجابة واعية وعقلانية أم أنها انعكاس لنقص المعلومات المتاحة للجمهور.

٣٦- ويكمن أحد التحديات المتصلة بإدماج شواغل تغير المناخ في مخططات التأمين في عدم التناسب بين قصر مدة عقود التأمين (سنة واحدة عادة) والآجال الزمنية للتخطيط المتصل بإدارة الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، التي قد تمتد على عقود أو أجيال.

٣٧- وثمـــة فرق بين الظواهر الجوية البالغة الشدة المباغتة، التي عادة ما تكون قابلة للتأمين، والظواهر البطيئة الحدوث من قبيل ارتفاع مستوى البحر. وقد تكون الخبرة المكتسبة إلى الآن، فضلا عن قدرة التأمين ووسائل نقل الخطر البديلة على تشتيت المخاطر وتقسيم الخسائر الناجمة عن الكوارث المباغتة ذات الصلة بالظواهر الجوية، بمثابة نقطة انطلاق مفيدة لتحديد كيفية مساهمة المجتمع الدولي الممكنة في نقل المخاطر وتقاسم الخسائر على الأصعدة المحلية والوطنية والعالمية. فباستطاعة التأمين وغيره من وسائل نقل الخطر قبل وقوع الكارثة أن تساعد البلدان إلى حد ما في التكيف مع الكوارث الجوية وأن تساهم في الحوافز التي تستهدف الحد من الخسائر. لكن أشير إلى أن تكلفة هذه الوسائل قد تفوق كثيرا تكلفة الآليات التقليدية لتمويل تقاسم الخسائر، التي تدعمها الدولة. غير أن تلك الآليات التقليدية قد لا تكون في متناول البلدان الفقيرة جدا التي تتعرض لكوارث مدمرة. وفي تلك الحالة، يمكن أن تشكل وسائل نقل المخاطر المعتمدة قبل وقوع الكارثة مكملا هاما، لكنه باهظ التكلفة، لمجموعة التدابير المتاحة للسلطات المحلية والوطنية.

٣٨- وقد تشمل بعض الخيارات الواعدة أكثر من غيرها دعم نقل المخاطر إلى القطاع العام في البلدان الشديدة التعرض والضعيفة، وتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لتوفير التأمين للأسر والمؤسسات فضلا عن إمكانات دعم المجتمع الدولي لهذه الشراكات. وأشير إلى أن التأمين الجزئي، رغم تباين النتائج التي حققتها إلى الساعة، قادر على المساهمة في حل المشكلة.

٣٩- وقد سلط الضوء على مشاركة الحكومة على نحو نشط باعتبارها ضرورية لإسداء المشورة إلى المسؤولين المحليين عن التخطيط بشأن مسائل كالفيضانات، ولدعم اعتماد قوانين صارمة في مجال البناء والعمل على تعديل هـــذه القوانـــين كي تستجيب للمقتضيات المتغيرة في المناطق المعرضة للكوارث. ويمكن للحكومات أيضا دعم البحوث التطبيقية بشأن هذه المسائل في الجامعات والمؤسسات، واتخاذ الإجراءات اللازمة بغية التشجيع على زيادة فعالية تخطيط استغلال الأراضي والثني في الآن ذاته عن ممارسات سوء التكيف.

٤٠- وتشكل منظومة الأمم المتحدة من خلال وكالاتها المتعددة المتخصصة في مختلف الميادين مصدرا لا يستهان بـــه في مجال تقديم شتى أشكال المعونة في حالات الطوارئ، رغم ما أشير إليه من محدودية الموارد المتاحة للتأهيل وإعادة البناء بعيد الكوارث.

٤١- وذُكـــرت عملية النداءات الموحدة وهي واحدة من المبادرات الهامة التي قامت بها الأمم المتحدة. ومنذ سنة ١٩٩٢، عملت الأمم المتحدة على تعبئة مقدار نقدي وعيني من الاشتراكات بلغ ٩٠٤ ملايين من دولارات الولايات المتحدة ووزعت بصورة مباشرة ٣٧ مليون دولار عن طريق عملية النداءات الموحدة، لأغراض الكوارث الطبيعـــية. وقدمت أيضا منحا نقدية بمقدار ٤ ملايين دولار إلى بلدان نامية بواسطة صندوقها المتجدد المركزي

للطـــوارئ. ويستثمر البنك الدولي كذلك ١٠ ملايين دولار في مشروع لإدارة المخاطر المتصلة بالظواهر الجوية يرمي إلى وضع آليات وقاية من الظواهر الجوية في المغرب.

٤٢- وثمة على الصعيد الوطني أيضا بعض آليات نقل المخاطر الجديرة بالاهتمام. فقد أدرجت بورصة السلع في برمودا، على سبيل المثال، العقود الآجلة وعقود الخيارات استنادا إلى "مؤشر غاي كاربنتر للكوارث"؛ وفُتح مجلس شـــيكاغو التجاري (CBOT) لتجارة العقود الآجلة الموسمية وعقود الخيارات على أساس خسائر الكوارث المبلغ عـــنها؛ وتأسست بورصة مخاطر الكوارث (CATEX) في أوائل سنة ١٩٩٦ كمحطة على الإنترنت لتبادل جميع أنـــواع عقود التأمين وما يتصل بها من منتجات إدارة المخاطر بين الشركات. ومن بين الأمثلة الأخرى سندات القوة القاهرة (CAT bonds) التي صدرت لأول مرة سنة ١٩٩٦؛ ومبادرة التمويل الصغير التي بدأت في بنغلادش مع مصرف غرامين وتوسعت لتشمل عددا من البلدان ذات النماذج المؤسسية المتباينة.

٤٣- وشدد عدة مشاركين على أن من المهم استحداث الأنظمة وتنمية القدرات التي تتيح التصدي لما يحدث اليوم من كوارث طبيعية وإدماج الحد من الكوارث في سياسات وخطط عمل التنمية المستدامة، إذا أردنا التكيف مع تغير المناخ مستقبلا.

٤٤- وفي الجـــزء الـــثاني من حلقة العمل، بين بعض المشاركين أن آثار تنفيذ تدابير الاستجابة، على شروط التجارة وتدفقات رؤوس المال الدولية والجهود الإنمائية مثلا، لا توزع توزيعاً متكافئاً، ويصعب تقديرها كمياً. وقد تنشأ عن تنفيذ تدابير الاستجابة في الآن ذاته تأثيرات إيجابية وأخرى سلبية، لذا فمن المهم تقدير صافي التأثير على اقتصاد ما. وتتعرض البلدان التي تستخدم صناعاتها الوقود الأحفوري بكثافة، أو تلك التي تصنِّع سلعا قائمة بشكل كبير على الوقود الأحفوري، بصفة خاصة لأي تأثيرات ضارة محتملة تنشأ عن تدابير الاستجابة.

٤٥- ولم تخضـــع وسائل تقليل الخسائر الناجمة عن تنفيذ تدابير الاستجابة لدراسة معمقة، وقد تكون مساهمة أشكال التأمين التقليدية في هذه الحالة محدودة، نظرا لقصر مدة العقود وتعقيدات حساب الاشتراكات، ذلك أن نماذج تقدير حدة تلك الخسائر لا تفضي إلى نتائج قاطعة. ووجه أحد ممثلي قطاع التأمين الانتباه إلى أن شركات التأمين التجارية لا تؤمن بصفة عامة من الخسائر الاقتصادية المحضة أو من الإجراءات الحكومية، أي آثار القوانين التي تسنها الحكومة أو العقوبات التي تقرها في ما يتصل بالانتهاكات. كما أضاف أن حواجز دخول السوق التي تفرضها بعض الحكومات على شركات التأمين الأجنبية تشكل عائقا من أبرز العوائق أمام انتشار التأمين الخاص على نطاق واسع.

٤٦- وبحثت حلقة العمل أيضا طائفة متنوعة من الوسائل الممكنة للتخفيف من الخسائر الاقتصادية المحتملة، بما في ذلـــك آلـــيات اتقاء الخسائر التي يمكن أن تنشأ عن تنفيذ تدابير الاستجابة (كالمشتقات المالية (مثل الخيارات

والمبادلات وسندات السلع) ذات الصلة بمنتجات الطاقة، الخ) وغير ذلك من أشكال التأمين غير التقليدية لاتقاء المخاطر كصناديق النفط وصناديق الادخار وصناديق التثبيت وشتى أنواع الصناديق التي تجمع بين الادخار والتثبيت.

٤٧- وسعى المسؤولون عن السياسات في البلدان التي تجني إيرادات تصديرية وضريبية هائلة من الموارد الناضبة كالنفط والفحم والغاز إلى حماية اقتصادهم المحلي من التقلبات الحادة والمباغتة التي تطرأ على أسعار وإيرادات السلع، بواسطة مخططات الادخار أو صناديق التثبيت أو كليهما. وتتضمن الأمثلة المذكورة كلا من أذربيجان والإمارات العربية المتحدة (إمارة أبو ظبي) وشيلي وعمان وفنزويلا وقطر وكازاخستان والكويت والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية (الصندوق الدائم لولاية ألاسكا).

٤٨- وإذ أنشئت هذه الصناديق لضمان الإنصاف بين الأجيال وتعزيز إدارة الطلب والحفاظ على القدرة التنافسية والحد من تأثر الإنفاق بمدى توفر الإيرادات على المدى القصير، كانت حصيلة التجربة حتى الآن متباينة، لأسباب منها عدم وجود قواعد شفافة وملائمة في مجال الادخار والسحب والافتقار إلى إطار ضريبي متوسط المدى. وأشير إلى أن تلك الصناديق لا يمكن أن تشكل بديلا عن الإدارة المالية الحكيمة. وشدد بعض المشاركين على ضرورة النظر في إمكانية إنشاء صندوق تثبيت دولي ويُستعمل كآلية تأمين للمساعدة على التصدي للخسائر الناشئة عن تنفيذ تدابير الاستجابة.

٤٩- وأشير إلى التنويع الاقتصادي على أنه أفضل النُهُج للتصدي على المدى الطويل لاحتمال خسارة إيرادات من السلع التصديرية التي قد تتأثر بتنفيذ تدابير الاستجابة لتغير المناخ. وتضمنت الأمثلة المقدمة على هذا التنويع استراتيجيات احتباس الكربون في الهياكل الجيولوجية، التي تتيح، إذا ما نفذت بتكلفة منخفضة وبطريقة مضمونة، تخفيف الحاجة إلى استهلاك الوقود الأحفوري أو الحد منها، ويمكن من ثم أن تشكل خيارا من خيارات تخفيض التأثيرات المحتملة الناشئة عن تدابير الاستجابة. كذلك يمكن لترويج مصادر الطاقة المتجددة أن يؤدي إلى تنويع مصادر الطاقة ومن ثم إلى تنويع الاقتصاد. ولوحظ أيضا أن نقص التنويع الاقتصادي في بعض البلدان المصدرة للنفط يزيد من تعرضها لتغيرات الطلب والأسعار في ما يتصل بهذه السلعة التصديرية الأساسية.

رابعاً - مسائل منبثقة عن حلقتي العمل تستوجب متابعة النظر فيها

٥٠- تطلب الفقرة ٨ من المادة ٤ من الاتفاقية إلى الأطراف "النظر" في إجراءات، بما فيها الإجراءات المتعلقة بالتأمين، لتلبية الاحتياجات والشواغل الخاصة للبلدان النامية في ما يتصل بالآثار الضارة لتغير المناخ وأثر تنفيذ تدابير الاستجابة على السواء. إلا أن تعريف مصطلح "التأمين" لم يرد في الاتفاقية ولا في أي من قرارات مؤتمر الأطراف، فلا يراد به من ثم أي نوع محدد من وسائل نقل المخاطر أو تقاسم الخسائر الجماعي.

٥١- ولا بـــد من استحداث الأنظمة وتنمية القدرة التي تتيح التصدي لما يحدث اليوم من ظواهر طبيعية بالغة الشدة وإدماج الحد من الكوارث في سياسات وخطط عمل التنمية المستدامة، إذا أرادت البلدان التكيف مع تغير المناخ مستقبلا.

٥٢- وما التأمين إلا واحدا من الوسائل الممكنة للتعامل مع مخاطر تغير المناخ. وقد تشجع الوسائل القائمة على الـــتمويل العـــام على سوء التكيف، ولذا ينبغي إيلاء اهتمام خاص للتكيف ومنع الخسائر، علاوة على تشتيت المخاطـــر. ومـــن الضـــروري في الآن ذاته إشراك القطاع الخاص من خلال إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخـــاص لضمان أن يكون للبلدان مصلحة في تحديد تدابير الاستجابة للكوارث عند البحث في بدائل التخفيف على النحو المناسب من الكوارث المناخية.

٥٣- ويمثل تقدير المخاطر وسيلة هامة ولا غنى عنها للتعامل مع الآثار الضارة لتغير المناخ. لكن النماذج القائمة لتقدير حدة المخاطر التي ستنطوي عليها الظواهر الجوية مستقبلا جراء تغير المناخ لا تزال تشوبها نقائص عديدة. كذلك ثمة تساؤلات عما إذا كان ممكنا بالفعل التمييز بين الضغوط والمخاطر المتصلة بالمناخ وغيرها من الضغوط الاجتماعية الاقتصادية. ولا تزال درجة عدم التيقن في تقدير احتمال الخسائر الناجمة عن تغير المناخ أعلى من أن تـــتمكن شـــركات التأمين من إجراء تقديرات موثوق بها لتطور القطاع في ظل هذا السياق. ولا بد من التعاون التقني، بما في ذلك فتح حوار بين شركات التأمين وعلماء المناخ والمسؤولين عن السياسات للتصدي لهذه النقائص.

٥٤- ويمكن إيجاد نطاق واسع للتعاون بين المعنيين بأنظمة المناخ وخبراء التخفيف من حدة الكوارث. وفي هذا الصدد، ينبغي استكشاف سبل التفاعل المثمر بين مختلف هيئات الأمم المتحدة لضمان المزيد من الفعالية في تدابير التخفيف من حدة الكوارث ومنع حدوثها، وفي استخدام الأموال المتاحة.

٥٥- ويمكـــن للبلدان النامية أن تستفيد من جهود بناء القدرات لتنمية تقدير المخاطر في ما يتعلق بالكوارث المتصلة بالظواهر الجوية وغيرها، بغية تحسين إمكانية التأمين من المخاطر وتحسين إدارتها في آن معا. غير أن تقدير المخاطر قد يتطلب موارد ضخمة. فقد تكلف نماذج الكوارث المعدة لشركات التأمين مئات الآلاف، إن لم نقل الملايين، من الدولارات.

٥٦- وتتضـــمن التدابير التي يمكن اتخاذها للحد من التأثر البشري والاجتماعي تقدير المخاطر والتعليم وإدارة المعلومـــات وتخطيط الاستغلال الأراضي والإدارة البيئية وحماية المرافق الضرورية وتطبيق العلوم والتكنولوجيا في جميع الميادين، بما في ذلك ميدان الإنذار المبكر.

٥٧- وتعد صناديق التثبيت والادخار المحلية مبادرات لا يستهان بها تتوخاها البلدان لحماية اقتصاداتها المحلية من التقلـــبات الحادة والمباغتة التي تطرأ على أسعار وإيرادات السلع. وقد يمثل توسيع هذه الصناديق لتشمل الصعيد الإقليمي أو الدولي خيارا عمليا يمكن التعمق في بحثه.