



Предложения CAN-International относительно

Рабочей Программы по потерям и ущербу

21 февраля 2011

Международная сеть по проблеме изменения климата (CAN -International) – является объединением 550 неправительственных организаций, занимающихся вопросами охраны природы и устойчивого развития и связанных общей целью остановить климатические изменения, вызванные человеческой деятельностью.

Введение

Канкун справедливо вынес на всеобщее обозрение неудобную правду о климатических изменениях, вопрос о потерях и ущербе, связанных с влиянием климатических изменений, включая такое влияние, которого невозможно избежать путем сокращения выбросов и которое также выходит за рамки возможности адаптации. Уже накопленные выбросы парниковых газов подвергают развивающиеся страны разрушительным последствиям климатических изменений, таких, как рост частоты, интенсивности и распространенности стихийных бедствий, а также постепенным климатическим изменениям, вызванным долговременными влияниями, такими, как повышение уровня мирового океана, прибрежная эрозия, опустынивание, увеличение кислотности океана, потеря биоразнообразия, сокращение площади пригодных для земледелия земель, или таяние ледников. Это подчеркивает историческую ответственность именно индустриализированных стран, ответственных за львиную долю накопленных вредных выбросов. Существующие обещания стран по сокращению выбросов недостаточны, чтобы не допустить потепления больше чем на 2° С, не говоря уже о 1,5 ° С, и по оценкам подвергает человечество увеличению температуры от 2,5°С, до 5°С в год¹. Поэтому самое время для Сторон рассмотреть вопрос относительно последствий утрат и ущерба, наносимых климатическими изменениями, параллельно с увеличением обязательств по сокращению выбросов парниковых газов.

По этой причине «Канкунская адаптационная структура» содержит решение о создании рабочей программы, которая должна исследовать обоснованные подходы для развивающихся стран.

¹ ЮНЕП(2010) Отчет о разрыве между необходимыми и имеющимися сокращениями выбросов

Данный документ содержит предложения CAN касательно цели, структуры и различных средств для данной программы.

Цель Рабочей Программы

Данная рабочая программа должна преследовать достижение нескольких целей.

Первая – снабдить 18 Конференцию Сторон Конвенции рекомендациями, которые позволят принять четкие решения относительно всех аспектов потерь и ущерба, которые, по мнению CAN, должны в частности, включать в себя :

- увеличение возможностей снижения риска катастроф и управление рисками;
- создание механизма международного климатического страхования, а также
- механизма реабилитации, чтобы справляться с долгосрочными климатическими потерями и ущербом.

Данное решение должно также повлечь за собой принятие странами обязательств по финансированию, с признанием таких принципов, как платежи стран-источников загрязнения и историческая ответственность.

Кроме того, данная рабочая программа должна служить руководством к немедленному действию и накапливать разнообразный опыт в понимании потерь и ущерба, а также способов их устранения.

Данная рабочая программа также должна учитывать возможные прогнозы возникновения потерь и ущерба в соответствии с существующими планами финансовой помощи по сокращению выбросов и адаптации, а также последствия возможной неудачи в достижении конечной цели Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК), или в случае невозможности для одной из Сторон выполнить свои обязательства в рамках Конвенции ООН и ее Протокола.

Полезно было бы заметить, что Канкунская Адаптационная структура не влечет за собой никаких временных ограничений для осуществления данной рабочей программы.

Поскольку потери и ущерб являются долговременной проблемой, которая станет даже более насущной в будущем, следует создавать бессрочную рабочую программу, однако разделенную на определенные этапы, ограниченные конкретными временными рамками для контроля достижения промежуточных результатов.

В общем и целом, данная программа должна быть направлена на приоритетность определенных потребностей и рисков для тех стран и людей, которые очень бедны и уязвимы перед последствиями климатических изменений.

Структура и содержание

Данная рабочая программа должна быть структурирована вокруг решения трех тематических рабочих вопросов. Хотя есть точки соприкосновения в совместной деятельности между всеми тремя этими сферами, они относятся к разным уровням и типам климатических последствий. Они могут также потребовать привлечения различных заинтересованных сторон-участников. Поэтому Сторонам рекомендуется создавать их как отдельные элементы данной рабочей программы, которые должны быть отдельно представлены в рекомендациях по программе для 18 Конференции Сторон Конвенции. Соответствующий 28 параграф Канкунской Адаптационной Структуры - перечисляет три основных проблемных пункта, которые нужно выдвинуть на обсуждение:

- (a) Возможное развитие инструмента страхования рисков, чтобы покрывать последствия, связанные с экстремальными погодными явлениями;
- (b) Альтернативные варианты для управления рисками, а также их уменьшения; распределение рисков и механизмы передачи рисков, такие как страхование, включая возможности микрострахования; а также устойчивое к внешним воздействиям развитие, также через диверсификацию экономики;
- (c) Пути адресной помощи для реабилитационных мер, связанных с долговременными негативными изменениями окружающей среды.

По мнению CAN, данные пункты могут быть структурированы в три направления деятельности:

1. Природные катастрофы, вызванные климатическими изменениями – Деятельность международного уровня:

По этому пункту Стороны должны разрабатывать решения для устранения последствий природных катастроф, вызванных климатическими изменениями, с которыми страны не могут справиться в одиночку и которые оказывают значительное неблагоприятное воздействие на их дальнейшее развитие. Климатические изменения, вызванные антропогенным влиянием, увеличивают интенсивность, частоту и распространенность данного рода событий. Поэтому должен быть создан Международный Фонд Страхования Климатических Рисков, финансируемый путем внедрения данного механизма, для оказания своевременной, основанной на потребностях/адекватной поддержки странам в случае экстремальных погодных явлений и потери биоразнообразия. Структура Программы должна принимать во внимание и поддерживать парадигму снижения риска.

2. Природные катастрофы, вызванные климатическими изменениями – Деятельность национального и регионального уровня:

Данный пункт программы охватывает региональные, национальные и субнациональные уровни подхода к устранению климатических рисков. Подходы, которые необходимо применять, должны охватывать как стратегии уменьшения рисков (как указано в Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы), так и меры по обеспечению социальной защиты \ безопасности, а также возможности передачи рисков путем микрострахования. По данному пункту Стороны должны учитывать положительные примеры, негативный опыт, извлеченный из практики, а также возможные пути принятия решений на всех уровнях (сообщество, местное управление, суб-национальный, национальный и региональный подходы). Среди прочего это включает также доступ к данным, лучшее сотрудничество между странами и, в целом, больше средств для управления предполагаемыми рисками. В общем, это должно обеспечить разумный базис

для определения, где и какого рода международная поддержка требуется, чтобы улучшить и увеличить масштаб национальных акций для создания устойчивости к возрастающей угрозе возникновения экстремальных природных явлений.

3. Постепенное, долговременное воздействие климатических изменений и связанных реабилитационных мер:

В данном случае Стороны должны разрабатывать соответствующие решения относительно климатического влияния, которое выходит за рамки простой адаптации (к примеру, повышение уровня мирового океана, прибрежная эрозия, потеря биоразнообразия, отступление ледников или опустынивание) и требует экстренной помощи местным сообществам, как переселение и миграция. Данная тема должна включать в себя предложения по международному механизму для реабилитации от последствий долговременного климатического воздействия, полномочия исследовать компенсационные возможности по потерям и ущербу, вызванным климатическими изменениями, а также меры предосторожности на случай, если придется иметь дело с политическими и юридическими последствиями неудачи в достижении конечной цели Рамочной Конвенции. При такой многосторонности данной проблемы, которая, между прочим, включает в себя также и аспекты безопасности, миграции и перемещения, человеческих прав и беженцев, может возникнуть необходимость дополнить процесс выработки решений РКИК ООН также более широким ее обсуждением на других форумах, проходящих под эгидой ООН.

Средства осуществления данной рабочей программы

В целом, CAN предлагает, чтобы рабочая программа осуществлялась в 3 разных этапа:

1 Этап: Оценка подверженности потерям и ущербу.

Для каждой обсуждаемой области Стороны и эксперты должны оговорить инструменты для оценки и отображения подверженности потерям и ущербу. Данный вопрос включает также оценку риска, моделирование, картографирование и оценку будущих потенциальных потерь и ущерба. Это также должно вызвать дискуссии относительно типа природных ресурсов и активов, которые подвергаются риску климатического воздействия, (как то: экономическая подверженность, социальная подверженность, как потеря человеческих жизней, потери в экосистеме и их сервисов и т. п.), а также относительно подходящей системы оценки (системы измерения) для определения понесенных потерь или ущерба.

2 Этап: Обсуждение относительно инструментов, их возможностей, перспектив и ограничений в использовании

Впоследствии рабочая программа должна накапливать инструментарий и подходы, чтобы понимать, уменьшать и принимать меры относительно определенных видов потерь и ущерба. Данная область может помочь скоординировать извлеченные уроки, положительную практику, насущные проблемы и анализ соответствия различных инструментов и систем в контексте адаптации и уменьшения риска катастроф.

3 Этап: Возможные варианты внедрения:

Данный этап рабочей программы имеет большое значение, поскольку данная рабочая программа разрабатывается и будет выполняться Вспомогательным органом

по осуществлению положений Конвенции (Subsidiary Body for Implementation, SBI). На данном этапе требуется разработать варианты внедрения, основанные на таких принципах и темах, как потребности страны, уменьшение подверженности риску, охват бедных и уязвимых людей и сообществ, необходимые институциональные и финансовые мероприятия и т.п. На данном этапе страны также должны выработать эффективную систему мероприятий, проводимых в рамках внедрения Конвенции, а также сопроводительных мероприятий, в дополнение к мероприятиям в рамках Конвенции. 3 этап займет наибольшее количество времени до 18 Конференции ООН Сторон Рамочной Конвенции.

Временная шкала: График для создания рабочей программы, которая должна представить рекомендации к 18 Конференции сторон Рамочной Конвенции, является очень плотным. Основной объем работы должен быть выполнен в 3-й фазе, - разработка вариантов внедрения. Поэтому этапы 1 и 2 рабочей программы должны закончиться до ВО 35\КСК 17 и сфокусироваться на 3-й фазе в течение всего 2012 года с тем, чтобы обеспечить объединенные рекомендации еще до начала ВО37\ КСК 18.

Заседания и Обязательство выдвигать предложения: РКИК ООН должна проводить разработку рабочей программы в ходе рабочих заседаний с представителями стран РКИК, экспертами, НПО и специалистами-практиками. Поскольку большинство видов деятельности должны проводиться на местном уровне, представители затронутых сообществ и граждане должны принимать активное участие в подобных заседаниях. Призыв к внесению предложений по поводу предметов обсуждения на данных заседаниях может содействовать участию заинтересованных сторон в работе заседаний, которые открыты для наблюдателей. Также семинары должны транслироваться через сеть Интернет.

Рабочая группа высокого уровня: Что касается проблемы долгосрочных климатических воздействий, являющихся результатом неудачи в достижении конечной цели Рамочной Конвенции, CAN видит необходимость исследовать возможные политические и юридические последствия более полно. При такой многосторонности данной проблемы, процесс ее решения может выйти за рамки РКИК ООН, возможно возникновение необходимости дополнить процесс принятия решений РКИК ООН также более широкими обсуждениями данной проблемы на других форумах, проходящих под эгидой ООН. Таким образом, CAN предлагает сопровождать внедрение данной рабочей программы учреждением Рабочей Группы Высокого Уровня, которая состояла бы из высокопоставленных лиц, которые бы индивидуально отчитывались перед 18 Конференцией Сторон и другими значимыми органами ООН относительно подобных последствий и возможного продвижения вперед по данному вопросу. Для инициации этого процесса Конференция сторон Рамочной конвенции по изменению климата ООН должна привлечь Генерального Секретаря ООН к созданию такой группы путем принятия на 17 Конференции Сторон соответствующих решений.

Взаимодействующие виды деятельности: Существуют события, процессы или документы, которые могут быть использованы для создания рабочей программы Вспомогательного органа по осуществлению решений Рамочной Конвенции. К примеру, согласно Решению 1\ СР. 10 Канкун уполномочил РКИК ООН провести заседание по

проблеме снижения рисков и управления рисками. Поскольку Канкунская Адаптационная Структура дает полномочия одновременно исследовать вопросы адаптации в рамках осуществления Конвенции, представляется очевидным, что усилия необходимо объединить, и поэтому такое заседание могло бы стать частью Рабочей программы ВОО.

Более того, Глобальная Платформа Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (май 2011), а также Отчет о глобальной оценке возможности уменьшения риска катастроф предоставят полезную информацию для данной рабочей программы и должны приниматься во внимание Сторонами при ее создании. Далее в этом году будет представлен «Специальный отчет об экстремальных событиях» Межправительственной группы экспертов по климатическим изменениям (МГЭИК) (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), который также предоставит информацию, необходимую для создания Рабочей Программы. И последнее, но не менее важное, Рабочая Программа Саммита в Найроби, созданная под руководством Вспомогательного органа для консультирования по научным и техническим аспектам (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA), могла бы сосредоточить специальное внимание на элементах данной Рабочей Программы с целью дополнить действия по ее внедрению необходимыми научными и техническими рекомендациями.