

Distr.: General
24 April 2025
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والخمسون

16 حزيران/يونيه - 11 تموز/يوليه 2025

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

مواجهة العاصفة: الفقر وتغير المناخ والحماية الاجتماعية

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، أوليفي دي شوتر *

موجز

في الوقت الذي تماطل فيه الحكومات، وتفوز فيه القلة الحاكمة في الانتخابات، وتسعى فيه الأنظمة الاستبدادية إلى إخفاء البيانات العلمية، يستمر انهيار بيئة الكوكب بلا هوادة. فقد أصبحت موجات الجفاف والفيضانات وموجات الحر والعواصف وحرائق الغابات هي الوضع الطبيعي الجديد في جميع المناطق. والأشدّ تضرراً من هذا الوضع هم البلدان ذات الدخل المنخفض والأسر المعيشية المنخفضة الدخل، أي أقل من يسهمون في أزمة المناخ.

وفي الوقت الذي يواجه فيه التضامن الدولي تهديدات لم يسبق لها مثيل منذ الحرب العالمية الثانية، لم يعد بوسع العالم أن يعول فقط على الإغاثة في حالات الكوارث لكي يتعافى في حال حدوث ظاهرة جوية قصوى. وينبغي له ألا يفعل ذلك. وبدلاً من ذلك، يدعو المقرر الخاص إلى الانتقال من نهج قائم على المساعدة الإنسانية مخصص لحماية الأشخاص الذين يعيشون في فقر من الكوارث المناخية إلى إنشاء نظم حماية اجتماعية قائمة على الحقوق، وتعزيز تلك النظم وتمويلها. ومع أن الحماية الاجتماعية هي الأداة الأكثر فعالية تحت تصرفنا لبناء قدرة الناس على تحمل الصدمات والتعافي منها، بما في ذلك الصدمات المرتبطة بالمناخ، فإن غالبية فقراء العالم لا يحصلون على الضمان الاجتماعي على الإطلاق ويتركون لتدبير أمورهم بأنفسهم.

ويحث المقرر الخاص الحكومات على اتخاذ موقف قوي ضد المحاولات الحالية الرامية إلى عرقلة النظام الدولي القائم على ميثاق الأمم المتحدة من خلال الوفاء بالتعهدات التي قطعتها على نفسها بدعم البلدان ذات الدخل المنخفض في وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية. ويمكن توجيه الدعم المالي الدولي،

* يُستنسخ مرفق هذا التقرير كما ورد وباللغة التي قدم بها فقط.



الرجاء إعادة الاستعمال

من مصادر التمويل التقليدية والجديدة، من خلال صندوق عالمي للحماية الاجتماعية؛ ومن شأن ذلك أن يكون بمثابة حافز إيجابي يشجع البلدان ذات الدخل المنخفض على الاستثمار في الحماية الاجتماعية، التي من شأنها أن تحمي بدورها أشد الفئات استضعافاً من التقلبات المناخية التي ليست من صنعها بأي حال من الأحوال.

أولاً- مقدمة

1- يصدر هذا التقرير في وقت تتعرض فيه تعددية الأطراف للهجوم ويواجه فيه التضامن الدولي تهديدات لم يسبق لها مثيل منذ الحرب العالمية الثانية. وتمهيداً لانعقاد المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية، الذي سيعقد في إشبيلية بإسبانيا في 30 حزيران/يونيه و1 تموز/يوليه 2025، ومؤتمر القمة العالمي الثاني المعني بالتنمية الاجتماعية الذي سيعقد في الدوحة في الفترة من 4 إلى 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2025، يدعو المقرر الخاص إلى وضع الأمور في نصابها. فيجب على المجتمع الدولي أن يخرج من النفق الذي حبس نفسه فيه: أي أن يخرج من الظلمات إلى النور.

2- ويجب على الحكومات أن تتخذ على وجه السرعة موقفاً ضد المحاولات الرامية إلى تقويض التضامن العالمي من خلال الوفاء بتعهداتها بدعم البلدان ذات الدخل المنخفض في تعزيز تمويل الحماية الاجتماعية وتفعيلها باعتبارها أداة قوية لمواجهة آثار تغير المناخ⁽¹⁾. ففي الوقت الذي تباطئ فيه الحكومات، وتفوز فيه القلة الحاكمة في الانتخابات، وتسعى فيه الأنظمة الاستبدادية إلى إخفاء البيانات العلمية، يستمر الانهيار البيئي بلا هوادة. وسيكون الموت والدمار أكبر والقدرة على المواجهة أضعف في البلدان ذات الدخل المنخفض وفي أوساط أشد الفئات السكانية استضعافاً، رغم أنها الأقل مساهمة في انبعاثات الكربون.

3- وعلى ما أشارت إليه الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ في تقريرها التقييمي السادس، تؤدي الحماية الاجتماعية دوراً حاسماً في تأمين الناس ضد الاختلالات المناخية⁽²⁾. فعلى العكس من نهج الحد من مخاطر الكوارث، تحسن الحماية الاجتماعية، المستندة إلى المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (الاتفاقية رقم 102)، الحماية أيضاً من الظواهر البطيئة الحدوث والخسائر والأضرار غير الاقتصادية المرتبطة بتغير المناخ (مثل الأضرار التي تلحق بالصحة). وعلى نحو ما أكدته الأمين العام، يمكن لتعزيز الحماية الاجتماعية أن يكفل أيضاً استعادة من هم في أمس الحاجة إلى الدعم من التمويل المناخي: كالأشخاص الذين يعيشون في المناطق المعرضة للفيضانات لأنهم لا يجدون مكاناً آخر يذهبون إليه، وصغار المزارعين غير القادرين على الحصول على تأمين ضد الخسائر الناجمة عن الجفاف أو الفيضانات، وسكان الأحياء الفقيرة المتأثرين بالانهيارات الأرضية⁽³⁾. واليوم، يصل أقل من 10 في المائة من التمويل الدولي المناخي إلى المستوى المحلي، ويتلقى صغار المزارعين، وهم الأشد عرضة للاختلالات المناخية، نسبة ضئيلة من التمويل المناخي تبلغ 1,7 في المائة، وهي نسبة لا تغطي سوى جزء صغير من خسائرهم⁽⁴⁾. ويمكن لنظم الحماية الاجتماعية أن توجه التمويل المناخي إلى حيث توجد الاحتياجات، ومن شأن إعادة تصميم الحماية الاجتماعية بحيث تشمل الحماية من المخاطر المناخية أن تعبئ التمويل المناخي لدعم الحماية الاجتماعية⁽⁵⁾.

(1) A/HRC/41/39، الفقرة 56، وA/74/161، الفقرة 86، وA/79/168، الفقرة 85.

(2) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Climate Change 2023. Synthesis report", summary for policymakers, para. C.5.3.

(3) A/HRC/57/30، الفقرة 37.

(4) Jona Huber and Una Murray, "Turning Climate Justice into Practice? Channelling loss and damage funding through national social protection systems in climate vulnerable countries", Wiley Interdisciplinary Reviews, (WIREs) Climate Change, vol. 15, No. 2 (March/April 2024), pp. 6 and 7.

(5) متاح في: https://usp2030.org/wp-content/uploads/20231201_USP2030_WG_SP_CC_2.pdf, pp. 3 and 4.

4- وفي ما يلي، يقيّم المقرر الخاص آثار إخفاق الحكومات في اتخاذ إجراءات بشأن تغير المناخ ودعم إنشاء حدود دنيا للحماية الاجتماعية على الصعيد العالمي على الفقر. ويبحث السبل التي يمكن بها للحماية الاجتماعية، إلى جانب التأمين الخاص والحد من مخاطر الكوارث، أن تدعم التكيف مع تغير المناخ وتخفف من آثاره على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. ويوضح المقرر الخاص أيضاً لماذا أصبح التضامن الدولي والصندوق العالمي للحماية الاجتماعية ضروريين أكثر من أي وقت مضى.

ثانياً- تغير المناخ كاعتداء على الفقراء

ألف- علامات الإنذار

5- لقد أصبحت المخاطر المرتبطة بالمناخ أكثر تواتراً وشدة. ففي جميع المناطق، أصبحت موجات الجفاف والفيضانات وموجات الحر والعواصف وحرائق الغابات هي الوضع الطبيعي الجديد⁽⁶⁾. ففي الفترة ما بين عامي 2000 و2019، أثرت الفيضانات على 1,6 مليار شخص في جميع أنحاء العالم، وأثر الجفاف على 1,43 مليار شخص⁽⁷⁾. وتسببت هذه الكوارث في خسائر اقتصادية بقيمة 202,7 مليار دولار في عام 2023 وحده⁽⁸⁾. وفي عام 2019، تعرّض 4,5 مليارات شخص، أي أكثر من نصف سكان العالم، لظاهرة جوية قصوى رئيسية مرتبطة بتغير المناخ: مثل الفيضانات الشديدة أو الجفاف أو الأعاصير أو موجات الحر⁽⁹⁾.

6- وبات استقرار مناطق بأسرها في خطر. وبحلول عام 2050، يحتمل أن يصبح 216 مليون شخص نازحين داخلياً من جراء تغير المناخ، من بينهم 85,7 مليون شخص (أي 4,2 في المائة من إجمالي السكان) في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها⁽¹⁰⁾. وسيؤدي ذلك، إلى جانب الكوارث المرتبطة بالمناخ، إلى زيادة احتمال نشوب النزاعات في أشد المناطق هشاشة⁽¹¹⁾. وسيؤدي تغير المناخ أيضاً إلى فقدان المحاصيل في المناطق التي تعد اليوم بمثابة سلال غذاء⁽¹²⁾، وسيثاقم الإجهاد المائي الحرج الذي يؤثر أصلاً على البلدان التي تستضيف عُشر سكان العالم⁽¹³⁾: و"سيخرج الجوع عن السيطرة" على نحو ما يحذر برنامج الأغذية العالمي "إذا لم يتخذ العالم إجراءات فورية متعلقة بالمناخ"⁽¹⁴⁾. وبالنسبة للبلدان النامية على وجه الخصوص، سيؤدي تغير المناخ إلى محو سنوات عديدة من جهود التنمية، مما دفع المقرر الخاص المعني بالحقوق في التنمية إلى وصف تغير المناخ بأنه تهديد رئيسي للحقوق في التنمية⁽¹⁵⁾.

(6) World Meteorological Organization (WMO), "State of the climate 2024. Update for COP29" (2024)

(7) WMO, "2021 State of climate services: Water (2021), p. 9

(8) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, "Disaster year in review 2023" (April 2024), p. 1

(9) Miki Khanh Doan and others, *Counting People Exposed to, Vulnerable to, or at High Risk from Climate Shocks*, World Bank Group (2023), p. 26

(10) Viviane Clement and others, *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*, World Bank (2021), p. xxii

(11) Ilona Auer Frege and others, *The WorldRiskReport 2024. Focus: Multiple Crises ReliefWeb* (2024), p. 21

(12) Monica Caparas and others, "Increasing risks of crop failure and water scarcity in global breadbaskets by 2030", *Environmental Research Letters*, vol. 16, No. 10 (September 2021). pp. 10 and 11

(13) <https://www.wfp.org/global-hunger-crisis> (under climate)

(14) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and UN-Water, *Progress on the Level of Water Stress. Global Status and Acceleration Needs for SDG Indicator 6.4.2* (2021), p. 33

(15) A/79/168، الفقرة 41.

وفي البلدان النامية، بلغت الخسائر والأضرار الناجمة عن تغير المناخ ما لا يقل عن 435 مليار دولار في عام 2020، وسيترفع هذا الرقم إلى ما لا يقل عن 580 مليار دولار بحلول عام 2030، حتى من دون أخذ الخسائر والأضرار غير الاقتصادية في الحسبان⁽¹⁶⁾.

7- وما انفك العلماء يحذروننا. ويخرج المجتمع المدني والحركات الاجتماعية إلى الشوارع. ويعرب الناس عن مخاوفهم من الظواهر الجوية القصوى في استطلاعات الرأي⁽¹⁷⁾. وتدين المحاكم الحكومات لعدم تحركها بالسرعة الكافية للتخفيف من آثار تغير المناخ، ومن ثم، ارتكابها انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان⁽¹⁸⁾. غير أن الإفلات من العقاب وعدم المسؤولية ما زالا سائدين. ونحن نتجه نحو الهاوية بعيون مغمضة ونرتكب انتحاراً جماعياً بالحركة البطيئة. والواقع أن ولعنا بالنمو الاقتصادي يجعلنا ننتج المزيد من انبعاثات الكربون. فقد سُجل رقم قياسي جديد في عام 2023 من خلال ضخ 57,1 جيغا طن من تركيز مكافئ ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي، مما يمثل زيادة بنسبة 1,3 في المائة (0,7 جيغا طن من تركيز مكافئ ثاني أكسيد الكربون) مقارنة بالعام الماضي، وهي زيادة حادة مقارنة بمتوسط نمو نسبته 0,8 في المائة سنوياً بين عامي 2010 و2019. ذلك أن انبعاثاتنا ليست آخذة في الزيادة فحسب، بل إنها تزداد بوتيرة أسرع من أي وقت مضى⁽¹⁹⁾.

باء - عدم التناسب المزدوج

8- إن الإخفاق في اتخاذ إجراءات جريئة للتخفيف من آثار تغير المناخ سيؤثر بوجه خاص على الأشخاص الذين يعيشون في فقر⁽²⁰⁾. ومع أن أكثر من نصف سكان العالم معرضون لخطر الاضطرابات الكبرى المرتبطة بتغير المناخ، فإن المخاطر موزعة توزيعاً غير متساوٍ: إذ يعيش 2,3 مليار شخص ممن يواجهون هذه المخاطر عند خط الفقر البالغ 6,85 دولار يومياً، بينما يعيش 390 مليون شخص على أقل من 2,15 دولار يومياً، أي تحت خط الفقر المدقع الدولي⁽²¹⁾. وعلى مدى السنوات الثلاثين الماضية، وقعت 9 حالات وفاة من أصل كل 10 حالات وفاة و60 في المائة من الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث في بلدان نامية⁽²²⁾، وبين عامي 2000 و2019، استأثرت البلدان ذات الدخل المنخفض بنسبة 23 في المائة من إجمالي حالات الوفاة الناجمة عن الكوارث، على الرغم من أنها تمثل أقل من 10 في المائة من سكان العالم⁽²³⁾. وسيؤدي انخفاض إنتاجية العمل في الهواء الطلق الناجم عن الحرارة الشديدة إلى تفاقم هذه المشكلة، فعلى سبيل المثال، في قطاعي البناء والزراعة، ستصل نسبة الخسارة في ساعات العمل في جميع أنحاء العالم إلى 3,8 في المائة بحلول عام 2030، أي ما يعادل 136 مليون وظيفة بدوام كامل⁽²⁴⁾.

(16) A/HRC/57/30، الفقرة 2.

(17) World Economic Forum, *Global Risks Report 2024*, p. 6.

(18) انظر A/78/255.

(19) United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report 2024*, p. 4.

(20) الوثيقة A/78/255، الفقرة 2.

(21) Miki Khanh Doan and others, *Counting People Exposed to, Vulnerable to, or at High Risk from Climate Shocks*, p. 26.

(22) انظر <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2023/11/14/climate-action-game-changers-adaptation-to-climate-shocks>.

(23) Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, "Human cost of disasters: An overview of the last 20 years, 2000-2019", p. 22.

(24) ILO, *Working on a Warmer Planet: The Impact of Heat Stress on Labour Productivity and Decent Work* (2019), p. 11.

ولذلك، وبالإضافة إلى التأثير المباشر للكوارث المرتبطة بتغير المناخ، ومع مراعاة القنوات الأربع الأخرى التي يمكن أن يؤثر من خلالها تغير المناخ على الفقر، وهي انخفاض الإنتاجية الزراعية، وزيادة أسعار المواد الغذائية، وفقدان إنتاجية العمل في الهواء الطلق بسبب درجات الحرارة القصوى، والآثار الصحية الناجمة عن انتشار الملاريا والإسهال والتقرن، قدر البنك الدولي أن 132 مليون شخص إضافي يحتمل أن يقعوا في براثن الفقر بحلول عام 2030 من جراء تغير المناخ⁽²⁵⁾.

9- أما في المناطق الغنية، فإن الأقليات العرقية والإثنية والأسر ذات الدخل المنخفض هي الأشد عرضة للأخطار الطبيعية والأقل قدرة على الصمود أمامها⁽²⁶⁾. وعلى الصعيد العالمي، يتعرض الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية لخطر فيضانات الأنهار أو نقص الأمطار أو هطول الأمطار أو تهاطلها أو التغيرات الشديدة في درجات الحرارة، لأنهم غالباً ما يعيشون في مواقع معرضة لأخطار شديدة ويعتمدون على الزراعة والموارد الطبيعية في كسب عيشهم ولأنهم قلما يحظون بتغطية جيدة بالحماية الاجتماعية؛ وعلاوة على ذلك، فإن قدرتهم على الاعتماد على مدخراتهم في أوقات الأزمات محدودة⁽²⁷⁾. وضعف الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أمام الصدمات يدفعها أيضاً إلى تجنب المخاطر: فيما أنها لا تستطيع تحمل خسارة سنة واحدة من الإنتاج، فإنها تفضل زراعة محاصيل منخفضة العائد وقليلة المخاطر، مقللة بذلك من دخلها حتى في حال عدم وقوع كوارث⁽²⁸⁾. وعلاوة على ذلك، في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء، غالباً ما يضطر السكان الذين يعيشون في فق، الذين غالباً ما يكونون أشد عرضة للمخاطر المرتبطة بالمناخ وأشد هشاشة أمامها، إلى اللجوء إلى خيارات لها آثار طويلة الأمد في حالات الكوارث، مثل إخراج أطفالهم من المدارس أو تقليل نفقات الرعاية الصحية، وهي خيارات لها آثار طويلة الأمد لا تقتصر على فقدان الأصول في الأمد القصير⁽²⁹⁾. ولذلك، فإن الفئات المحرومة كثيراً ما تلجأ إلى تقليل قدرتها على كسب الدخل في المستقبل بسبب الأحداث المتعلقة بالمناخ⁽³⁰⁾. وينتج عن ذلك ما يسميه المقرر الخاص المعني بالحق في التنمية "عدم التناسب المزدوج" لتغير المناخ، أي أن آثار تغير المناخ ستكون محسوسة بوجه خاص في البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، وأن تلك الآثار ستؤثر بوجه خاص على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في تلك البلدان⁽³¹⁾.

10- ووصف المقرر الخاص السابق المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان تغير المناخ بأنه "اعتداء غير مقبول على الفقراء"⁽³²⁾. وهذا تحذير كرره مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان⁽³³⁾.

(25) World Bank Group, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (2020), p. 38.

(26) Joseph W. Lockwood and others, "Socioeconomic distributional impacts of evaluating flood mitigation activities using equity-weighted benefit-cost analysis," *Environmental Research Letters*, vol. 19, No. 7 (June 2024), p. 1.

(27) Federico Spano and Claudia Patrone, "Social protection and climate change", FAO (2021), p. 4.

(28) Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building Poor People's Resilience in the Face of Disaster*, World Bank Group, (2017), p. 5.

(29) Ibid., pp. 4 and 5.

(30) Barbara D'Ambrogio-Ola and others, *Actuarial Considerations around Climate-Related Risks* انظر *on Social Security*, (June 2024), p. 16.

(31) A/79/168، الفقرة 45.

(32) A/HRC/41/39، الفقرة 88.

(33) A/HRC/55/37، الفقرة 15.

ووصفت منظمة العمل الدولية تغير المناخ والتغير البيئي بأنهما "أكبر الأخطار التي تهدد الحد من الفقر والعمل اللائق والتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية"⁽³⁴⁾. ذلك أن حلقة مفرغة بدأت في الظهور، على نحو ما حذر منه الأمين العام، مستشهداً بالتعليق العام رقم 36 (2018) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن الحق في الحياة: ذلك أن تغير المناخ يقاوم الفقر وعدم المساواة، بينما يؤدي الفقر وعدم المساواة بدورهما إلى تفاقم المخاطر المناخية: وكلما ارتفع معدل عدم المساواة، زاد عدد الأرواح التي تحصدتها الفيضانات⁽³⁵⁾.

جيم - ظلم مضاعف

11- لن تواجه البلدان الفقيرة فحسب أسوأ الآثار الناجمة عن تغير المناخ، ولن تكون الأسر ذات الدخل المنخفض الأشد عرضة للخطر فحسب، بل إن تلك البلدان وهذه الفئات هي الأقل مساهمة في صنع الأزمة. وليس هناك عدم تناسب مزدوج فحسب، بل هناك ظلم مزدوج أيضاً.

12- فمع أن الفيضانات أدت إلى خسائر في الأرواح وتسببت في أضرار جسيمة في ألمانيا وهولندا وبلجيكا في تموز/يوليه 2021، ومع أن الحرائق الضخمة هزت كندا في عام 2023 (مؤدية إلى تدمير أكثر من 18 مليون هكتار من الغابات) وصارت تحدث بشكل منتظم في مناطق مثل كاليفورنيا واليونان والبرتغال، فإن تغير المناخ يهدد وجود الدول الجزرية الصغيرة النامية في حد ذاته وستحدث أسوأ آثاره في أقل البلدان نمواً. ومع أن نصيب الفرد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسي أعلى بكثير من المتوسط العالمي البالغ 6,6 أطنان من مكافئ ثاني أكسيد الكربون، فإن نصيب الفرد من تلك الانبعاثات يظل أقل بكثير من ذلك في البلدان ذات الدخل المنخفض. ومن حيث انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المتراكمة على مر التاريخ (بما فيها الانبعاثات الناتجة عن التحولات في استخدام الأراضي)، تُصنّف الولايات المتحدة أيضاً على أنها الدولة التي أنتجت أكبر قدر من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في العالم حتى الآن، يليها الاتحاد الأوروبي ثم الصين؛ بينما تمثل الانبعاثات المتراكمة للهند وأقل البلدان نمواً وبلدان الاتحاد الأفريقي حصة ضئيلة من الانبعاثات المتراكمة على مر التاريخ، على الرغم من عدد سكانها الكبير. وتوجد اختلافات واسعة بين فئات الدخل: فالأسر المعيشية الأكثر ثراءً، أو تلك التي تتمتع بأعلى دخل، وهي أسر يتركز معظمها في أكثر البلدان ثراءً، تُسجل أعلى نصيب للفرد من الانبعاثات⁽³⁶⁾.

13- وأقل البلدان استفادة من الثورة الصناعية تعاني الآن من آثار الثورة الصناعية من دون أن تمتلك الوسائل اللازمة لحماية نفسها⁽³⁷⁾، والأسر المعيشية الأشد فقراً، التي خلفتها مسيرة النمو الاقتصادي عن ركبها والتي غالباً التي تُركت في عملية النمو الاقتصادي والتي غالباً ما تكون منمطة تنميطاً عرقياً، هي الأشد عرضة لخطر الانهيار البيئي. ويتحدث الباحثون عن عملية "استعمار للغلاف الجوي"⁽³⁸⁾ ويرى الأمين العام أن هذا مثال على "العنصرية الهيكلية"⁽³⁹⁾.

(34) ILO, *World Social Protection Report 2024–2026: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (2024), p. 5.

(35) A/HRC/57/30، الفقرة 13.

(36) UNEP, *Emissions Gap Report 2024*, p. 12.

(37) A/HRC/57/30، الفقرة 6.

(38) See Jason Hickel, "Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary", *The Lancet Planetary Health*, vol. 4, No. 9 (September 2020).

(39) A/HRC/57/30، الفقرة 6.

14- وقد تكون هذه النتائج مزعجة، ولكنها نتائج لا خلاف عليها. ويخلص المقرر الخاص إلى هذا الاستنتاج: ينبغي حماية الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض حماية أفضل من آثار الاختلالات المناخية، كما ينبغي دعم البلدان الفقيرة بشكل أفضل في جهودها الرامية إلى التكيف مع تغير المناخ. وينبغي الآن الجمع بين هذين الهدفين من خلال دعم ما تبذله البلدان الفقيرة من جهود لوضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية، باعتبار ذلك وسيلة لتعزيز قدرة الأسر المعيشية الأشد عرضة للصدمات المرتبطة بتغير المناخ على الصمود.

ثالثاً- حماية الفقراء من الاختلالات الناجمة عن تغير المناخ

15- لا تزال التغطية بالحماية الاجتماعية غير كافية إلى حد كبير في العديد من المناطق. وعلى الرغم من أن نصف سكان العالم يتمتعون الآن بشكل ما من أشكال الحماية الاجتماعية على الأقل، فإن 47,6 في المائة من سكان العالم - أي ما يعادل 3,8 مليارات شخص - لا يتمتعون بأي حماية اجتماعية، وحتى أولئك الذين يتمتعون بالحماية نادراً ما يتمتعون بكامل ضمانات الضمان الاجتماعي على النحو المحدد في توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام 2012 (التوصية رقم 202)، التي أقرها مؤتمر العمل الدولي لعام 2012 بالإجماع. وفي البلدان الخمسين الأشد عرضة لتغير المناخ، لا تغطي الحماية الاجتماعية سوى 25 في المائة من السكان، مما يترك 2,1 مليار شخص من دون حماية، وفي البلدان العشرين الأشد عرضة لتغير المناخ، لا تغطي الحماية الاجتماعية سوى أقل من فرد واحد من بين كل 10 أفراد (8,7 في المائة)، مما يترك 364 مليون شخص ليتدبروا أمورهم بأنفسهم⁽⁴⁰⁾. وعلاوة على ذلك، فإن أنظمة الحماية الاجتماعية، حتى في حال وجودها، غالباً ما تكون غير مجهزة للتعامل مع الصدمات المتتالية، مثل الظواهر الجوية القصوى المرتبطة بتغير المناخ، التي تؤثر تأثيراً متزامناً على مجتمعات بأسرها أو فئات سكانية كبيرة بأسرها. ولا تؤدي هذه الصدمات إلى زيادة الطلب على الحماية الاجتماعية فحسب، بل تقلل أيضاً من الإيرادات العامة، مما يضع هذه الأنظمة، التي كثيراً ما تعتمد على القدرة على الاستجابة بفعالية، تحت ضغط هائل. فما الذي يمكن فعله؟

ألف- التأمين الخاص

16- قد يوفر التأمين الخاص شكلاً من أشكال الحماية ضد فقدان الأصول، مثل المحاصيل أو السكن أو الممتلكات أو الماشية. ويمكن لآليات التأمين القائم على مؤشرات، التي توفر مدفوعات في حال وقوع أحداث مثل الجفاف أو الفيضانات أو الانهيارات الأرضية، بدلاً من الخسائر الفعلية المتكبدة، أن تضمن دفع تعويضات سريعة وتخفف من المخاطر المعنوية (المخاطر التي قد يكون الأفراد أكثر ميلاً إلى تحملها لأن لديهم سبباً يدعوهم لاعتقاد أن شركة التأمين ستغطي تكلفة الأضرار)⁽⁴¹⁾. وقد تخفف شركات التأمين أيضاً أقساط التأمين التي يدفعها العملاء الذين ينفذون تدابير وقائية، مثل تركيب أبواب مضادة للفيضانات أو أنظمة إنذار المبكر⁽⁴²⁾.

(40) ILO, *World Social Protection Report 2024–2026*, pp. 51 and 52.

(41) Lisa Dale, *Climate Change Adaptation: An Earth Institute Sustainability Primer*, p. 103.

(42) European Insurance and Occupational Pensions Authority, "Impact underwriting. Report on the implementation of climate-related adaptation measures in non-life underwriting practices" (February 2023).

17- غير أن أقساط التأمين ترتفع مع تزايد تواتر الظواهر الجوية القاسية وارتفاع تكلفة عواقبها. فقد بلغ إجمالي الخسائر المؤمن عليها من الكوارث الطبيعية - وهي خسائر يرتبط معظمها بتغير المناخ - 120 مليار دولار في عام 2021 (من إجمالي خسائر الكوارث البالغ 280 مليار دولار)⁽⁴³⁾. وفي عام 2023، تجاوزت تلك الخسائر 100 مليار دولار للعام الرابع على التوالي⁽⁴⁴⁾. وعلاوة على ذلك، من الصعب توقع آثار تغير المناخ وإدماجها في النماذج الاكتوارية الحالية، مما يهدد بخسائر ائتمانية مستمرة لشركات التأمين ما لم يتم تعديل تسعير أقساط التأمين بحيث تعكس المخاطر المستقبلية بدلاً من البيانات التاريخية⁽⁴⁵⁾.

18- والتأمين الخاص ضد الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية نادر للغاية أصلاً في البلدان الناشئة والنامية⁽⁴⁶⁾، وفي الدول المعرضة بشدة للكوارث الطبيعية والضعيفة القدرة على الصمود، ولا سيما تلك المتأثرة بالنزاعات وبعدم الاستقرار السياسي، قد تصبح الخسائر غير قابلة للتأمين عليها تماماً⁽⁴⁷⁾. والمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق مُحَقَّقٌ عندما يتحدث عن تغير المناخ باعتباره يسبب "أزمة قابلية تأمين"⁽⁴⁸⁾. ويؤثر ذلك على وجه الخصوص على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي يزيد احتمال عيشها في المناطق التي يتزايد فيها خطر التعرض للكوارث الطبيعية (أي التي تكون تكلفة الأراضي والمساكن فيها أيسر) والتي لا يمكنها الانتقال بسهولة إلى مناطق أكثر أماناً أو الاستثمار في مساكن مقاومة للكوارث⁽⁴⁹⁾. وهنا تظهر حلقة مفرغة: فغالباً ما تفقر الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض إلى التأمين، إما لأنها لا تستطيع تحمل تكاليفه أو لأنها تقيم في مناطق عالية المخاطر لا يمكن التأمين عليها، مما يزيد من مفاقمة ضعفها وخطر تعرضها للصدمات المستقبلية.

19- ومع أن قابلية التأمين لا تنطبق على الخطر في حد ذاته، فإن تغطيته من جانب شركات التأمين الخاصة تتوقف على القدرة المالية لشركة التأمين على تغطيته وعلى الإطار التنظيمي المعمول به وعلى مدى تدخل الحكومات في الحالات الأكثر كارثية⁽⁵⁰⁾. ففي جميع أنحاء الولايات المتحدة، مثلاً، تبحث بعض الولايات فكرة اللجوء إلى مقدمي خدمات التأمين المدعومين من الدولة كملاذ أخير لمالكي المنازل غير القادرين على تحمل تكاليف التأمين الخاص⁽⁵¹⁾. ويمكن أن يؤدي التدخل الحكومي دوراً حاسماً في ضمان أن تظل المخاطر المرتبطة بالمناخ قابلة للتأمين، من خلال دمج التدابير الوقائية والحماائية،

(43) انظر Munich Re, "Hurricanes, cold waves, tornadoes: Weather disasters in USA dominate natural disaster losses in 2021, 10 January 2022.

(44) Brooke Masters, "Insurers embrace climate change investments as catastrophe costs mount," Financial Times, 15 October 2024.

(45) International Association of Insurance Supervisors, *Global Insurance Market Report (GIMAR)* (December 2023), p. 52.

(46) Munich Re, "Natural disaster risks. Rising trend in losses"

(47) World Economic Forum, *Global Risks Report 2024*, p. 45.

(48) A/HRC/52/28، الفقرة 20.

(49) Anisha Deria and others, "Evaluating implications of flood vulnerability factors with respect to income levels for building long-term disaster resilience of low-income communities", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 48 (September 2020).

(50) Qihao He and Michael Faure, "Mitigation of long-term risks and the role of insurance: A behavioural law and economics perspective", *European Journal of Risk Regulation*, vol. 14 No. 4 (December 2023).

(51) Senate Budget Committee, *Next to Fall: The Climate-Driven Insurance Crisis is Here - and Getting Worse* (December 2024).

واعتماد نماذج تأمين معدلة حسب المخاطر، وتوفير الدعم الحكومي في حالة الكوارث الشديدة⁽⁵²⁾ على غرار برنامج إعادة التأمين ضد الفيضانات في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية⁽⁵³⁾.

20- والواقع أن الحكومات باتت تدرك بشكل متزايد ضرورة التدخل لمواجهة المخاطر المتزايدة المرتبطة بالمناخ. فقد أقر قادة مجموعة الدول السبع في اجتماعهم في إيطاليا في عام 2024، بأن ارتفاع الأضرار والخسائر الناجمة عن المخاطر الطبيعية يُجهد قدرة أسواق التأمين الخاصة على توفير التغطية الكافية. وشددوا على أن سد فجوة الحماية يتطلب "جهداً متضافراً بين أطراف متعددة، من بينها الحكومات والجهات المشرفة على التأمين (أي منظمي سلوك السوق والمشرفين على التدابير التحوطية) وقطاع التأمين"⁽⁵⁴⁾. وشجعت مجموعة الدول السبع على استحداث برامج تأمين بين القطاعين العام والخاص للاستفادة من مواطن قوة كلا القطاعين. ويمكن للحكومات أن تدعم التأمين الخاص من خلال الإشراف التنظيمي وتحسين الوصول إلى البيانات المتعلقة بالمخاطر، كما يمكن لها، في حالة عدم توافر حلول تأمين أو إعادة تأمين خاصة، أن تقاسم المخاطر والتكاليف من خلال إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص.

21- وتنماشى هذه الفكرة بشكل وثيق مع الدعوة التي أطلقتها الرابطة الدولية لمشرفي التأمين في عام 2003 إلى اتخاذ إجراءات، والتي سلطت فيها الضوء على الطريقة التي يمكن بها للقطاعين العام والخاص أن يتضافرا في جهودهما: بينما ينبغي للجهات التنظيمية أن تشرف على قطاع التأمين وللحكومات أن توفر الدعم المالي وتكفل سبل الحصول على البيانات والمعلومات، يمكن لشركات التأمين الخاصة أن تقدم خبراتها في مجالات الاكتتاب وتقييم المخاطر وإدارة المطالبات. وقد أشارت الرابطة في دعوتها إلى اتخاذ إجراءات إلى أنه: "من خلال تقاسم المخاطر والتكاليف، يمكن لهذه الشراكات... أن تقلل من التكلفة الإجمالية للتأمين وتجعله في متناول الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والشركات الصغيرة"⁽⁵⁵⁾. فعلى سبيل المثال، أنشأت هيئة التأمين الفلبينية مرفقاً للتأمين ضد الكوارث من مخاطر الأعاصير والفيضانات والزلازل يعمل بالتعاون مع رابطات التأمين وإعادة التأمين، وحددت أسعاراً دنياً للتأمين من مخاطر الكوارث لدعم تشغيل المرفق⁽⁵⁶⁾.

22- ويجب أن يراعي تصميم هذه الترتيبات، التي تجمع بين التأمين الخاص والتدخلات العامة، ما يسمى بخطر الإحسان، الذي يعرف أيضاً باسم "معضلة السامري الصالح": إذا توقعت الجهات الخاصة أن الحكومة ستتدخل لتعويضها عن أي خسائر قد تتكبدها، فربما لا ترغب في شراء بوليصات تأمين، مما يزيد من صعوبة توفير التأمين الخاص لحل المشكلة⁽⁵⁷⁾. وقد توفر التغطية الإلزامية (كما هو الحال في نظام الصندوق المركزي لإعادة التأمين في فرنسا) حلاً لهذه المشكلة،

(52) Allianz, "We need a comprehensive concept against extreme weather", 6 June 2024

(53) European Central Bank and European Insurance and Occupational Pensions Authority, "Towards a European system for natural catastrophe risk management: The possible role of European solutions in reducing the impact of natural catastrophes stemming from climate change" (December 2024)

(54) G7 Italia 2024, "High-level framework for public-private insurance programmes against natural hazards" (May 2024), p. 2

(55) International Association of Insurance Supervisors, "A call to action: The role of insurance supervisors in addressing natural catastrophe protection gaps" (November 2023), pp. 21 and 22

(56) المرجع نفسه، الصفحة 22.

(57) Susanna Paleari, "Disaster risk insurance: A comparison of national schemes in the EU-28", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 35 (April 2019). and Paul A. Raschky and Hannelore Weck-Hannemann, "Charity hazard – A real hazard to natural disaster insurance?", *Environmental Hazards*, vol. 7, No. 4 (2007)

ويمكن أن تتجنب أيضاً تأثير "الاختيار غير الموفق" لأنها تغطي المخاطر السيئة والحسنة على حد سواء، مما يؤدي إلى شكل من أشكال التضامن عبر مجموعة المكتتبين بأسرها. ويمكن تطبيق ألساط تختلف باختلاف المخاطر واشتراط اتخاذ تدابير وقائية من جانب الأفراد المؤمن عليهم لجعل النظام قابلاً للاستمرار من دون خلق حوافز ضارة. ومن شأن اتباع نهج من هذا القبيل أن يسمح للحكومات بالتصرف في واقع الأمر كجهات إعادة تأمين يُلجأ إليها كملاذ أخير، ولكن ومن دون تدخل حكومي يزاحم التأمين الخاص.

23- ويمكن أن يكون الاعتماد على التأمين الخاص، الذي يحمي من فقدان الأصول، مكماً للحماية الاجتماعية التي تضمن الدخل. ويصح ذلك حتى في الحالات التي لا تستطيع فيها الأسر ذات الدخل المنخفض الحصول على تأمين خاص لعدم استطاعتها تحمل تكلفته. وإذا كانت الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع مشمولة بالتأمينات الخاصة، يصبح من الممكن تحسين التركيز في تخصيص الأموال العامة المرصودة للإغاثة بعد الكوارث على دعم أشد الأسر المعيشية فقراً⁽⁵⁸⁾.

24- والواقع أن عدداً من الردود الواردة على الاستبيان الذي أرسل إلى الدول الأعضاء تمهيداً لإعداد هذا التقرير يشير إلى فوائد علاقة التكامل هذه. فقد أشارت إسبانيا، مثلاً، إلى أن الحماية من المخاطر المرتبطة بتغير المناخ تعتمد على أداتين: التأمين ضد المخاطر الاستثنائية، الذي يوفر تغطية للممتلكات المؤمن عليها والأشخاص المؤمن عليهم، والتأمين الزراعي التضامني، وهما أداتان تعتمدان كلاهما على التعاون الوثيق بين القطاعين الخاص والعام، من خلال اتحاد شركات التأمين التعويضي (Consortio de Compensación de Seguros) والهيئة الحكومية للتأمين الزراعي (Entidad Estatal de Seguros Agrarios). وأعربت مصر عن رأي مفاده أن الحماية من المخاطر المرتبطة بتغير المناخ يجب أن تكون مسؤولية مشتركة بين الدولة وقطاع التأمين الخاص، على أن تكون الدولة مسؤولة عن وضع سياسات الحماية الاجتماعية وتقديم الدعم للأسر الفقيرة. ويمكن أن يؤدي قطاع التأمين الخاص دوراً في تقديم منتجات تأمينية متخصصة بالتنسيق بين الطرفين بما يوفر تغطية شاملة. وذكرت سلوفينيا، في إشارة إلى الفيضانات التي شهدتها في عام 2023 وما كشفت عنه من ثغرات على صعيد الحماية، أن الوكالة الحكومية التي تشرف على شركات التأمين اقترحت نموذج شراكة تتولى فيه الحكومة تغطية المخاطر الشديدة وتتولى فيه شركات التأمين تغطية المخاطر الأخرى. وأعربت دول أعضاء أخرى من بينها أيرلندا وباراغواي والمكسيك عن آراء مماثلة.

باء - الحد من مخاطر الكوارث

25- في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، حيث التغطية بالتأمين ضئيلة وقدرة الدولة محدودة، غالباً ما تتم مواجهة مخاطر الطقس الشديدة من خلال المساعدات الإنسانية الدولية. غير أن هذا النهج أضحى على حافة الانهيار. ذلك أن الفجوة ما انفكت تتسع بين الاحتياجات الإنسانية واستجابة المجتمع الدولي. ففي حين سجلت المساعدات الإنسانية الدولية في عام 2023 ارتفاعاً تاريخياً بأكثر من 43 مليار دولار، واجهت النداءات المشتركة بين الوكالات فجوة تمويل قدرها 32 مليار دولار، وهو مستوى قياسي لم يسبق له مثيل⁽⁵⁹⁾. وعلاوة على ذلك، فإن هذه التدخلات كثيراً ما يتعذر التنبؤ بها: ففي عام 2022،

(58) Stephane Hallegatte and others, *Shock Waves. Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2016), pp. 157 and 158.

(59) المرجع نفسه، وانظر "Global humanitarian overview 2024, August update (snapshot as of 31 August 2024)" (11 September 2024) متاح في: <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2024-august-update-snapshot-31-august-2024>, p. 1.

لم يخصص مسبقاً سوى 1,1 في المائة من تمويل الكوارث⁽⁶⁰⁾. فإما أن تتدخل الجهات المانحة بعد الصدمة، أي بعد وقوع الأزمة، لإنقاذ الضحايا أو تعويضهم، أو لا تتدخل على الإطلاق. وقد أُشير إلى أن هذا النموذج الذي يقوم على الاستجابة للكوارث بعد وقوعها "يليق بالكاد بالقرن الحادي والعشرين. بل الواقع أنه يليق بشكل واضح بالعصور الوسطى"⁽⁶¹⁾.

26- إن التحول من العمل الإنساني قصير الأجل إلى الجهود الإنمائية طويلة الأجل بغية تحسين القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات هو السبيل الوحيد لمعالجة الفقر المزمن من خلال معالجة أسبابه الجذرية بدلاً من مجرد الاستجابة للاحتياجات الفورية للأشخاص الذين يظلون حبيسي براثن الفقر لأنهم يفتقرون إلى وسائل التعافي من الأزمات التي تؤدي إلى النزوح القسري أو إلى فقدان الأصول المنتجة⁽⁶²⁾. وهذا التحول مدفوع أيضاً بالطابع المتطور للعمل الإنساني، الذي يركز بشكل متزايد على الأزمات التي طال أمدها، أي الحالات التي تتكرر فيها الكوارث أو النزاعات والتي تتسم بهشاشة نظم الحكم فيها وتتطلب دعماً إنسانياً مستمراً. واليوم، يعيش حوالي ربع سكان العالم تقريباً في مثل هذه السياقات مما أدى إلى ارتفاع الطلب على المساعدات طويلة الأجل: فبينما لم تبلغ نسبة التمويل المخصص في إطار النداءات الإنسانية المشتركة بين الوكالات للأزمات التي طال أمدها سوى 29 في المائة في عام 2014، فإن هذه النسبة ارتفعت إلى 91 في المائة بحلول عام 2024⁽⁶³⁾. وعلى وجه الخصوص، تتطلب الصدمات المتكررة والمتباعدة التي يفاقمها تغير المناخ ما هو أكثر من التدخلات المتمحورة حول الإغاثة؛ فهي تتطلب دعماً طويل الأجل وقابلاً للتنبؤ به، والتحول من نهج قائم على المساعدة الإنسانية إلى نهج إنمائي⁽⁶⁴⁾.

27- وتؤدي الحماية الاجتماعية دوراً حاسماً في هذا الانتقال لأنها تعمل كوسيلة لتحقيق التنمية طويلة الأجل وتعزيز قدرة الأسر المعيشية على التكيف مع الصدمات المتباعدة⁽⁶⁵⁾. ولا يمكن منع وقوع الصدمات والكوارث، ولكن يمكن للحكومات أن تخطط مسبقاً للتخفيف من أثارها وضمان أن تكون الاستجابة لها سريعة وتصل إلى الأشخاص المحتاجين إليها⁽⁶⁶⁾. وبما أن من الصعب التنبؤ بحدوث موجات الجفاف أو الفيضانات أو الأعاصير وشدها، فإن من الممكن التخطيط مسبقاً لتكرارها ولنظم الاستجابة الوطنية لها. ذلك أن التنبؤ بالأزمات هو الدور المنوط بالتحديد بنظم الحماية الاجتماعية من أجل ضمان ألا تكون الاستجابات مرتجلة وأن تكون الموارد مرصودة تحسباً للحاجة إلى تقديم الدعم. ولا يعني هذا أنه لن تكون هناك حاجة إلى الأدوات اللاحقة، مثل إعادة تخصيص الميزانية والمساعدات الإنسانية، وبخاصة أثناء الأحداث الكبرى التي لن يمكن فيها للأدوات المعدة مسبقاً تعويض الأسر المعيشية تعويضاً كاملاً عما تتكبده من خسائر. بل يجب النظر إلى النهجين على أنهما متكاملان⁽⁶⁷⁾.

(60) Michèle Plichta and Lydia Poole, *The State of Pre-arranged Financing for Disasters 2024*, انظر (2024) Centre for Disaster Protection.

(61) Daniel J. Clarke and Stefan Dercon, *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 16.

(62) Rachel Sabates-Wheeler and others, "Strengthening responses at the nexus of social protection, humanitarian aid and climate shocks in protracted crises: BASIC research framing paper" (May 2022), p. 20.

(63) Niklas Rieger and others, *Falling Short? Humanitarian Funding and Reform* (October 2024), p. 5.

(64) Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017 (No. 205), para. 48.

(65) Christophe Béné, "Social protection and climate change", IDS Bulletin, vol. 42, No. 6 انظر (November 2011).

(66) Evie Calcutt, Barry Maher and Catherine Fitzgibbon, "Emerging lessons in financing adaptive social protection" (2020), p. 6.

(67) المرجع نفسه، الصفحة 31.

28- وتعتمد أنظمة الحماية الاجتماعية على تحديد الأشخاص المؤهلين للحصول على الاستحقاقات في سجلات (وهي مهمة تعترضها عقبات جمة)، وتتطلب قدرة إدارية قوية⁽⁶⁸⁾. وعلى نحو ما يتجلى من تجربة جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، فإن البلدان التي لديها برامج حماية اجتماعية قوية مجهزة على نحو أفضل لحماية السكان في أوقات الأزمات⁽⁶⁹⁾ لأن هذه البرامج يمكن أن توجه الاستجابات الإنسانية للصدمة المناخية توجيهاً أفضل⁽⁷⁰⁾. وبدلاً من الدعم الإنساني، يجب حماية الأشخاص المتضررين من خلال برامج دعم قائمة على الحقوق توفر لهم استحقاقات قانونية. والواقع أن هذا هو ما كانت الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمة تهدف إلى معالجته عندما طُرح هذا المفهوم في البداية: فهي تسعى إلى الاستفادة من أنظمة الإنذار المبكر والتمويل والتخطيط وآليات الاستهداف لتوسيع نطاق استجابات الحماية الاجتماعية للصدمة، ومن ثم، تقليل الضغط على النظم الإنسانية، وضمان إدماج الفئات السكانية المستضعفة، وبناء قدرة الحكومات على الإمساك بزمام الأمور في هذا الصدد⁽⁷¹⁾. وأخيراً، تُظهر البلدان التي تعاني فيها قطاعات كبيرة من السكان من العوز هشاشة سياسية متزايدة وثقة أقل في حكوماتها، مما يعرقل أي استجابة للأزمات بقيادة الدولة. ولهذا السبب أيضاً يجب أن يُنظر إلى الحماية الاجتماعية باعتبارها جزءاً أساسياً من إجراءات الحد من مخاطر الكوارث.

29- وقد سمحت المشاورات التي قادها المقرر الخاص أثناء إعداد هذا التقرير له بحصد مجموعة من الممارسات الجيدة، مما يدل على أن الاستجابات الإنسانية أضحت تنتقل بشكل متزايد من كونها استجابات لاحقة الغرض منها مواجهة الأزمة إلى كونها استجابات سابقة واستباقية⁽⁷²⁾. غير أن المطلوب هو الانتقال من النهج الإنساني إلى الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق. إن ضمان حد أدنى على أقل تقدير من الحماية الاجتماعية للأفراد في شكل استحقاقات قانونية يمكنهم المطالبة بها لا يبيّن فقط القدرة على الصمود قبل وقوع الصدمات وإنما يضمن أيضاً وصول الدعم إلى الأشخاص المحتاجين إليه بمجرد وقوع الكارثة. ويقلل أيضاً من مخاطر الفساد والمحسوبية في تقديم الدعم كما يقلل من معدل عدم الاستفادة من أشكال الدعم، أيّاً كانت.

جيم - الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف

30- استُخدم مفهوم الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف في البداية اعترافاً بضرورة دمج الحماية الاجتماعية مع التكيف مع تغير المناخ وإدارة مخاطر الكوارث، والجمع بين هذه التدخلات الحكومية

(68) Stephen Kidd, Diloá Athias, and Idil Mohamud, *Social Registries: A Short History of Abject Failure*, Development Pathways (June 2021), p. ii, noting high targeting errors in social registries

(69) Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, “Looking back to look ahead: انظر A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery” (11 September 2020).

(70) FAO and Red Cross and Red Crescent Climate Centre, “Managing Climate Risks through Social Protection - Reducing Rural Poverty and Building Resilient Agricultural Livelihoods”, p. 29. ترتبط بعض برامج الحماية الاجتماعية ارتباطاً صريحاً بالحاجة إلى توفير استجابة فورية للصدمة، مثل الكوارث الطبيعية. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، بالنسبة لبرنامج باتشنانو في الصومال الذي أُطلق في عام 2019. انظر Afrah Al-Ahmadi and Giuseppe Zampaglione, *From Protracted Humanitarian Relief to State-Led Social Safety Net System: Somalia Baxnaano Program* (January 2022).

(71) Clare O’Brien and others, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*, synthesis report, Oxford Policy Management (January 2018).

(72) من النماذج البارزة في هذا الصدد نموذج المساعدة الإنمائية الانتقالية الذي ابتكرته ألمانيا.

الثلاثة القائمة بذاتها⁽⁷³⁾. ويهدف هذا المفهوم إلى إعادة تصميم نظم الحماية الاجتماعية من أجل تعزيز قدرة على التكيف مع الصدمات المتباعدة وإيجاد سبل عيش أكثر قدرة على التكيف مع المناخ. وهكذا، يضيف هذا المفهوم قدراً من المرونة ويحسن التنسيق بين التكيف مع تغير المناخ وإدارة مخاطر الكوارث والحماية الاجتماعية⁽⁷⁴⁾.

31- وتتجاوز الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات من خلال إدماج رؤية طويلة الأجل تهدف إلى زيادة قدرة الأسر المعيشية على الصمود⁽⁷⁵⁾. وتتمثل أهدافها في التأهب للصدمات من خلال المساعدة في بناء الأصول ونشر المعلومات من خلال المساعدة الاجتماعية، والمساعدة في مواجهة الصدمات من خلال تعديل حزم الاستحقاقات وزيادة عدد المستفيدين، حسب الاقتضاء، وضمان التكيف مع الصدمات المستقبلية⁽⁷⁶⁾.

32- ويشير إطار عمل سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 إلى أن "م التصدي للعوامل الكامنة وراء مخاطر الكوارث، عن طريق الاستثمارات العامة والخاصة القائمة على الوعي بالمخاطر، أكثر فعالية من حيث التكلفة من الاعتماد بصورة أساسية على التصدي للكوارث بعد وقوعها والتعافي منها، ويسهم في استدامة التنمية"، ويوصي بالاعتماد على "شبكات الأمان الاجتماعي باعتبارها من تدابير الحد من مخاطر الكوارث المرتبطة ببرامج تعزيز سبل كسب العيش والمتكاملة معها، وذلك لضمان القدرة على تحمل الصدمات على مستوى الأسرة المعيشية والمجتمع المحلي"⁽⁷⁷⁾. وقد التزمت الدول الأطراف في المؤتمر الثامن والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، الذي عقد في دبي في عام 2023، بالحد بمقدار كبير من "الأثار الضارة لتغير المناخ على سبل العيش وعلى الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر، ولا سيما من خلال تشجيع استخدام تدابير الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف وإتاحتها للجميع"⁽⁷⁸⁾. وأنشئ صندوق مواجهة الخسائر والأضرار، الذي نوقش أيضاً في مؤتمر الأطراف الثامن والعشرين، على أساس أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (بما فيها البنك الدولي) ومنظمة العمل الدولية ستعمل على زيادة الدعم المقدم لآليات الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف.

33- وقد أصبحت البرامج التي تجمع بين الحد من مخاطر الكوارث والحماية الاجتماعية أكثر شيوعاً في أفريقيا وجنوب آسيا⁽⁷⁹⁾. فعلى سبيل المثال، أظهر برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا وبرنامج شبكات الأمان من الجوع في كينيا قدرتهما على توسيع نطاق برامج شبكات الأمان أفقياً وفقاً للاحتياجات الناجمة عن الجفاف وانعدام الأمن الغذائي المرتبط به⁽⁸⁰⁾.

(73) انظر Katherine Vincent, Tracy Cull, "Adaptive social protection: Making concepts a reality. متاح في: Guidance notes for practitioners", (December 2012) https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/ASPGuidanceNotes_FINAL.pdf

(74) Martina Ulrichs, Rachel Slater, *How Can Social Protection Build Resilience? Insights from Ethiopia, Kenya and Uganda*, Overseas Development Institute (2016), p. 4

(75) انظر "Christoph Béné, "Social protection and climate change"

(76) Thomas Bowen and others, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*, World Bank, (2020).

(77) الفقرتان 19 (ي) و31 (ز).

(78) القرار -/م أ ت-5 (13 كانون الأول/ديسمبر 2023)، متاح في: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf, para. 9

(79) انظر Alex Arnall and others, *Adaptive Social Protection: Mapping the Evidence and Policy Context in the Agriculture Sector in South Asia*, Institute of Development Studies, (2010)

(80) انظر Thomas Bowen and others, *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*

34- وفي منطقة الساحل، وسّعت الحكومات توسيعاً نطاق أنظمتها الوطنية توسيعاً كبيراً من خلال البدء في تنفيذ برامج تركز على المرونة والإدماج المنتج والاستجابة للصدّات، مثل البرنامج الوطني للمصارف العائلية في السنغال أو برنامج تكافل في موريتانيا. ووضعت تلك الحكومات سجلات اجتماعية، وهي سجلات باتت تتضمن معلومات عما يقدر بنحو 68 في المائة من الأسر المعيشية الفقيرة والمستضعفة⁽⁸¹⁾. وحُسنّت نظم الإنذار المبكر بما يسمح باستخدام صور الأقمار الصناعية للتنبؤ على نحو أفضل بموجات الجفاف وأزمات انعدام الأمن الغذائي المحتملة من أجل اتخاذ إجراءات حماية اجتماعية استجابة لها⁽⁸²⁾. وتنشئ تلك الحكومات أيضاً على إنشاء آليات تمويل، مثل الصندوق الوطني للاستجابة للأزمات الغذائية والتغذوية في موريتانيا، الذي يخصص الموارد مسبقاً قبل وقوع الصدمات من أجل تقديم الدعم في الوقت المناسب⁽⁸³⁾. وتعكف بلدان مثل تشاد على إدراج اللاجئين في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية فيها. وعزز الشركاء الرئيسيون في المنطقة أيضاً تنسيق دعمهم ومواءمته مع البرامج الوطنية كما عززوا استخدام النظم الوطنية لتقديم دعمهم، وساهموا، من ثم، في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف وكفاءتها في المنطقة. وتحسن هذه البرامج القدرة على التكيف مع تغير المناخ بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

35- إن بناء قدرات البلدان على توفير الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف ومواصلة تعزيز تلك القدرات أمران بالغ الأهمية لتعزيز قدرة أشد الفئات قابلية للتأثر بتغير المناخ على الصمود أمامه والتكيف معه. وتكفل نظم الحماية الاجتماعية الراسخة القائمة على التكيف توافر التدخلات الرامية إلى بناء القدرة على الصمود على نطاق واسع، وفعالية تلك التدخلات وكفاءتها. وفيما يخص التوافر، فإن آليات الحماية الاجتماعية في وضع فريد يمكنها من الوصول إلى أشد الفئات السكانية تأثراً بتغير المناخ من خلال استخدام الهياكل الأساسية المحدد الهدف مثل السجلات الاجتماعية وقواعد بيانات المستفيدين وأنظمة الإنذار المبكر - وهي هياكل أساسية الكثير منها موجود بالفعل ويعمل في العديد من البلدان. وتضمن هذه النظم توجيه التدخلات إلى أشد الأسر المعيشية والمجتمعات استضعافاً، ولا سيما تلك المعرضة لخطر الصدمات المناخية. وتعزز الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف الكفاءة من خلال تبسيط تقديم الدعم على نطاق واسع من خلال منصات الدفع الرقمية المتكاملة، وتقليل تكاليف المعاملات، والحد من إهدار الجهود، وتمكين الاستجابة في الوقت المناسب للأزمات الناجمة عن المناخ. وأخيراً، يمكن أن تكون نظم الحماية هذه فعالة للغاية في تحقيق القدرة على التكيف مع تغير المناخ على المدى الطويل لأنها تجمع بين التدابير الفورية الرامية إلى الاستجابة للصدّات وبين التدخلات التي تشجع تنويع سبل كسب العيش وحشد الأصول وبناء القدرة على التكيف. ومن خلال دمج التكيف مع المناخ مع الحماية الاجتماعية، يمكن للحكومات والممولين زيادة الدعم بسرعة باستخدام الهياكل القائمة بدلاً من بناء أنظمة جديدة موازية بداية من الصفر. ويضمن ذلك نشر الأموال الشحيحة على نحو يزيد من أثر التدخلات ويعزز الاستدامة ويسهم في القدرة النظامية على الصمود.

(81) Sahel Adaptive Social Protection Program, Annual Report, Fiscal Year 2024, p. 13, and Valentina Barca and others, *The Challenge of Coordination and Inclusion: Use of Social Registries and Broader Social Protection Information Systems for Capturing Multiple Vulnerabilities in West Africa* (2023).

(82) Aline Coudouel, Silvia Fuselli and Mira Saidi, *Stress Testing Adaptive Social Protection Systems in the Sahel* (2023).

(83) Rafael Van der Borgh, Oscar A. Ishizawa and Matthieu Lefebvre, "Financing food insecurity risk - a proactive approach: The Mauritania National Fund for Food and Nutrition crisis response" (2023).

36- ولما تدمج الحماية الاجتماعية إدماجاً كاملاً في إجراءات الحد من مخاطر الكوارث، ناهيك عن جهود التكيف مع تغير المناخ. غير أن بعض البرامج يمكن أن تدعم سبل كسب العيش وتسهم في الوقت ذاته في التكيف مع الآثار البطيئة الظهور لتغير المناخ وفي الحد من مخاطر الكوارث. وهذا هو الحال بالنسبة للمبادرات التي تحسن قاعدة أصول الفقراء وتساعد في تنويع سبل كسبهم عيشهم، وتسهم في الوقت ذاته في تعزيز النظم الإيكولوجية. ومن أمثلة نهج "الكل رابح" هذه التي تلبي الاحتياجات الفورية وتقلل في الوقت نفسه من أوجه الضعف في المستقبل، حفظ أحزمة المانغروف والشعاب المرجانية والأراضي الرطبة والغابات من خلال الإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية، والإدارة المستدامة للمياه، وتحسين الهياكل الأساسية المحلية، وإدارة المحاصيل⁽⁸⁴⁾. وفي مساهمة سابقة بشأن برامج ضمان العمالة، وصف المقرر الخاص هذه البرامج التي من شأنها أن تحسن أمن الدخل وتساعد على التكيف مع تغير المناخ في آن واحد معاً⁽⁸⁵⁾.

37- ويمكن الاعتماد على عدد من الاستراتيجيات في ضمان استجابة الحماية الاجتماعية للصدمات المتباعدة (بنوعها السريع الظهور والبطيء الظهور) وفي تقديم استجابة فعالة لتلك الصدمات⁽⁸⁶⁾. ويمكن تعديل البرامج التي تقدم المساعدة الاجتماعية من خلال التحويلات النقدية والتحويلات العينية وبرامج الأشغال العامة والإعانات الغذائية لتحسين معالجة أوجه الضعف خلال الأزمات من خلال تحسين التغطية أو سرعة تقديم تلك المساعدة أو قابلية التنبؤ بها، بسبل منها إلغاء الشروط، أو السماح بالمدفوعات النقدية المباشرة (من اليد إلى اليد) بدلاً من المدفوعات الإلكترونية إبان الكوارث الطبيعية أو عن طريق إيلاء الأولوية لتوسيع نطاق تلك البرامج في المناطق المعرضة للخطر، كالمناطق المعرضة لخطر الجفاف والمخاطر الطبيعية. ويمكن زيادة مستوى تدخلات الحماية الاجتماعية أو مدتها تلبيةً لاحتياجات الأسر المعيشية المتضررة أو المستضعفة، كما يمكن إدراج مستفيدين إضافيين إدراجاً مؤقتاً.

38- إن اتباع نهج قائم على الحقوق في توفير الحماية الاجتماعية أمر لا غنى عنه لضمان فعالية التكيف مع تغير المناخ. ذلك أن هذا النهج يرسى معايير واضحة وموضوعية لمستويات الأهلية والاستحقاق، مما يضمن قدرة المستفيدين المستهدفين على المطالبة بحقوقهم والطعن في أي تقصير في تقديم الدعم الذي يستحقونه⁽⁸⁷⁾. ومن ثم، فإن توفير استحقاقات قابلة للإنفاذ قانوناً للأفراد يحسن من استهداف من يحتاجون إلى الدعم من أفراد وأسر معيشية (أي أنه يضمن الوصول إليهم على نحو فعال)، وسرعة التدخل (أي ضمان الاستجابة المبكرة بدلاً من الاستجابة المتأخرة، أي قبل أن تضطر الأسر المتضررة إلى بيع أصولها القيمة لكي تعيش أو إلى الهجرة من المنطقة المتضررة)، وإمكانية التنبؤ بالدعم الذي تقدمه الدولة.

رابعاً- التضامن الدولي

39- بصرف النظر عن مدى رغبة العالم في تعزيز الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المنخفض من أجل أداء دورها في حماية الفقراء من المخاطر المناخية، لن يُحرز تقدم في هذا الصدد إلا بزيادة الدعم الدولي. ولكن، هل يمكن إنقاذ التضامن الدولي؟

(84) Task Force on Climate Change, Vulnerable Communities and Adaptation, "Livelihoods and climate change. Combining disaster risk reduction, natural resource management and climate change adaptation in a new approach to the reduction of vulnerability and poverty", (2003), p. 27

(85) A/HRC/53/33، الفقرة 25.

(86) Clare O'Brien and others, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*

(87) ILO, *World Social Protection Report 2024–2026*, box 2.4, p. 26

ألف - انهيار التضامن

40- في الولايات المتحدة، اعتمدت الإدارة الجديدة التي تولت مهامها في 20 كانون الثاني/يناير 2025 في أول يوم من توليها السلطة أمراً تنفيذياً بعنوان "إعادة تقييم المساعدات الخارجية التي تقدمها الولايات المتحدة وإعادة تنظيمها"، حيث علقت المساعدات الإنمائية الخارجية لمدة 90 يوماً تيسيراً "لتقييم كفاءتها البرنامجية واتساقها مع السياسة الخارجية للولايات المتحدة"⁽⁸⁸⁾. وفي 24 كانون الثاني/يناير 2025، أرسلت وزارة الخارجية إلى جميع الموظفين بالتعاقد والاتفاق مع وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة وشركائها المنفذين وجميع الوكالات والمكاتب الداخلية الأخرى المعنية، "إخطاراً بتنفيذ الأمر التنفيذي القاضي بإعادة تقييم المساعدات الخارجية التي تقدمها الولايات المتحدة وإعادة تنظيمها"، بما في ذلك أوامر وقف العمل وتعليمات بتعديل المنح القائمة أو وقفها⁽⁸⁹⁾.

41- إن اختيار الولايات المتحدة أن تُعرض عن التعاون الدولي لأمرٍ صادم. ذلك أنه يتسبب في خسائر في الأرواح في جميع أرجاء العالم النامي. ولكن على الرغم من أن مثال الولايات المتحدة هو مثال متطرف، فإن هذا الاتجاه المقلق لا يقتصر على بلد واحد. ففي الفترة ما بين عامي 1990 و2022، انخفضت حصة مساعدات الاتحاد الأوروبي التي تذهب إلى أقل البلدان نمواً من 52 في المائة إلى 19 في المائة من الإجمالي، وما زال انخفاضها مستمراً⁽⁹⁰⁾. ووفقاً لبعض التقديرات، فإن متوسط تخفيض الدعم المقدم إلى أقل البلدان نمواً قد يصل إلى 35 في المائة في الفترة 2025-2027، مقارنة بالمبالغ المخصصة في الفترة 2021-2024⁽⁹¹⁾. وأضحى تركيز الاتحاد الأوروبي ينصب بشكل متزايد على ما يسمى بالبوابات العالمية: أي الاستثمارات التي تحظى بأهمية استراتيجية للاتحاد الأوروبي والتي من شأنها أن تيسر الوصول إلى المعادن الحرجة على وجه الخصوص، بدلاً من التركيز على أشكال الدعم التي يمكن أن تسهم إسهاماً أكبر في الحد من الفقر. وبخلاف استثناءات قليلة، تخفض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الميزانية المخصصة للمساعدة الإنمائية الرسمية، بقدر كبير في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، خفضت ألمانيا ميزانيتها المرسودة للتنمية الخارجية بواقع 2,7 مليار يورو في الفترة 2023-2024، كما خفضت ميزانية المساعدات الإنسانية بواقع 930 مليون يورو⁽⁹²⁾. أما فرنسا، التي دأبت على زيادة ميزانية المعونة بانتظام في السنوات الأخيرة، والتي كانت قد حددت هدفاً يتمثل في الوصول إلى تخصيص 0,7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية بحلول عام 2025، فقد أجلت هذا الهدف وعكست هذا الاتجاه بدلاً من ذلك: فقد انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية التي تخصصها فرنسا بمقدار 742 مليون يورو في عام 2024، وشهدت انخفاضاً إضافياً بمقدار مليار يورو في عام 2025⁽⁹³⁾. ويمكن ذكر العديد من الأمثلة الأخرى.

(88) متاح في: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>

(89) متاح في:

<https://www.cogr.edu/sites/default/files/Notice%20on%20Implementation%20of%20Executive%20Order%20on%20Reevaluating%20and%20Realigning%20United%20States%20Foreign%20Aid.pdf>

(90) انظر <https://www.devex.com/news/eu-aid-to-least-developed-countries-is-trending-way-down-108620>

(91) انظر <https://www.devex.com/news/scoop-the-eu-aid-cuts-revealed-108390>

(92) انظر <https://www.devex.com/news/special-saturday-edition-eu-aid-s-annus-horribilis-108976>

(93) انظر <https://focus2030.org/La-France-revient-sur-ses-engagements-en-matiere-d-aide-publique-au> (in French)

42- والواقع أنه يتوقع الإعلان عن المزيد من التخفيضات في عام 2025. ذلك أن العديد من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تواجه مستويات عالية من الديون تعتمد تدابير تقشفية تشمل تخفيضات في الإنفاق على المساعدات. وتعتمد الدول الأوروبية على وجه الخصوص إلى إعادة تخصيص ميزانيات كبيرة للإنفاق الدفاعي آخذة في اعتبارها التهديدات الجديدة للسلم والأمن الناجمة عن التوسع الإمبريالي الجديد. ومن الأمثلة على هذا الاتجاه إعلان المملكة المتحدة في شباط/فبراير 2025 عن قرار يقضي بخفض ميزانيتها الإنمائية من 0,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 0,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من أجل رفع ميزانية الدفاع من 2,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 2,5 في المائة⁽⁹⁴⁾.

43- وفي ضوء ما تقدم وفي ضوء هذا الاتجاه، يدعو المقرر الخاص إلى إعادة الالتزام بتعددية الأطراف. ففي أقر 26 بلداً على هذا الكوكب، لا يتمتع سوى 9,7 في المائة من السكان بالحد الأدنى من الحماية الاجتماعية⁽⁹⁵⁾. والسبب الرئيسي لهذه التغطية المنخفضة هو عدم كفاية هامش التصرف في المجال المالي. ومع أن الانقراض إلى الإرادة السياسية وانخفاض الكفاءة الإدارية والعبء الذي يمثله القطاع غير الرسمي هي أيضاً عوامل تفسيرية مهمة، فإن التمويل يظل عاملاً رئيسياً: فإذا استقادت تلك البلدان من مستويات أعلى من الدعم الدولي، بدلاً من أن تعاقبها وكالات التصنيف والدائنين الخارجيين على الاستثمار في الحماية الاجتماعية، فإنها ستكون أكثر استعداداً لإحراز تقدم وستبني القدرات اللازمة لتحسين تحصيل الإيرادات المحلية والإنفاق الاجتماعي على حد سواء. فهل يمكن القيام بذلك؟

باء - فجوة التمويل

44- يصل إجمالي الإنفاق الإضافي المطلوب في البلدان ذات الدخل المنخفض لضمان حصول الجميع على خمس ضمانات رئيسية من ضمانات الحماية الاجتماعية (بدلات إعالة الأطفال، واستحقاقات العجز، واستحقاقات الأمومة، ومعاشات الشيخوخة، واستحقاقات البطالة)، بالإضافة إلى توفير الرعاية الصحية الأساسية، إلى 308,5 مليارات دولار سنوياً بالقيمة المطلقة⁽⁹⁶⁾. وتمثل فجوة التمويل هذه 52,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان ذات الدخل المنخفض، وهو ما يفوق بأربعة أضعاف إنفاقها الحكومي الحالي و28 ضعف إنفاقها الحالي على الحماية الاجتماعية⁽⁹⁷⁾. وبدون الدعم الدولي، لن تتمكن البلدان ذات الدخل المنخفض على الإطلاق من القيام بالاستثمارات اللازمة.

45- فعلى نحو ما شدد عليه مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وفي ضوء المسؤولية التاريخية الواقعة على عاتق كبار مسببي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، فإن على أكثر الاقتصادات تقدماً واجب دعم أشد البلدان تضرراً في التكيف مع تغير المناخ⁽⁹⁸⁾. ويمكن أن يتم ذلك من خلال دعم إنشاء حدود دنيا للحماية الاجتماعية متجاوبة مع الاعتبارات المناخية. والتضامن الدولي ليس بديلاً عن الإصلاحات المحلية أو لزيادة تعبئة الموارد المحلية، ولكنه بمثابة عامل تمكيني حاسم يهيئ الظروف اللازمة لنجاح الجهود الرامية إلى زيادة تعبئة الموارد المحلية.

(94) انظر <https://www.reuters.com/world/uk/uk-defence-spending-reach-25-gdp-by-2027-pm-starmer-says-2025-02-25/>.

(95) ILO, *World Social Protection Report 2024–2026*, p. 53.

(96) Umberto Cattaneo and others, *Financing Gap For Universal Social Protection: Global, Regional and National Estimates and Strategies for Creating Fiscal Space*, (2024), p. 16.

(97) المرجع نفسه، الصفحة 6.

(98) A/HRC/55/37، الفقرات من 15 إلى 17.

جيم - خيارات التمويل

46- قدم المقرر الخاص، في مساهمته في المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية، عددا من المقترحات بشأن السبل الكفيلة بزيادة تمويل الحماية الاجتماعية. ويرد موجز لهذه المقترحات في مرفق لهذا التقرير.

47- ولكن، بالإضافة إلى ذلك، ومع أخذ الدور الحاسم الذي تؤديه الحماية الاجتماعية في التكيف مع تغير المناخ، يمكن توجيه التمويل المناخي نحو تمويل الحماية الاجتماعية. فصناديق المناخ المتعددة الأطراف، بما فيها الصندوق الأخضر للمناخ ومرفق البيئة العالمية وصندوق التكيف وصندوق مواجهة الخسائر والأضرار، إلى جانب المصارف الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف وشراكات التمويل المناخي، مثل الشراكة من أجل انتقال عادل في مجال الطاقة ومبادرة الدرع العالمي لمكافحة المخاطر المناخية، يمكن أن توجه التمويل إلى الحماية الاجتماعية. وقد تلقى كل من برنامج مكافحة الفقر وإعادة التحريج والطاقة وتغير المناخ في باراغواي، ومبادرة تكييف الزراعة مع تغير المناخ في الفلبين، وبرنامج بناء مجتمعات محلية قادرة على الصمود والأراضي الرطبة والنظم الإيكولوجية ومجتمعات المياه المرتبطة بها في أوغندا، والمشروع الذي يربط بين التكيف مع تغير المناخ والحماية الاجتماعية من خلال التخطيط اللامركزي في موزامبيق تمويلا من الصندوق الأخضر للمناخ، ودعمت مبادرة الدرع العالمي لمكافحة مخاطر المناخ أيضاً توسيع نطاق الحماية الاجتماعية استجابةً للجفاف في ملاوي.

48- ولا تزال إمكانات علاقة التأزر هذه غير مستغلة إلى حد كبير. فقد أعربت منظمة العمل الدولية مؤخراً عن أسفها لأن على الرغم من ضرورة الحماية الاجتماعية للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه ومواجهة الخسائر والأضرار، فإن 20 مساهمة فقط من المساهمات المحددة وطنياً البالغ عددها 196 مساهمة تُسند دوراً إلى الحماية الاجتماعية في إطار العمل المناخي، بل إن عدداً أقل بكثير منها يشير إلى إجراءات ملموسة لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية⁽⁹⁹⁾. والعرض المقبل للمساهمات المحدثة المحددة وطنياً في المؤتمر الثلاثين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في وقت لاحق من عام 2025 سيتيح للبلدان فرصة إدراج الحماية الاجتماعية في إطار العمل المناخي.

دال - تفعيل التضامن

49- لقد تعهدت الحكومات، لدى اعتماد التوصية المتعلقة بالأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية في عام 2012 (التوصية رقم 202) وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، بدعم ما تبذله البلدان ذات الدخل المنخفض من جهود لوضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية. وللوفاء بتلك التعهدات، يمكن إنشاء نافذة جديدة لضمان تمويل يمكن التنبؤ به للبلدان التي تقدم خطط عمل متعددة السنوات لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما يشمل بناء القدرات من أجل تحسين تعبئة الموارد المحلية. غير أن توفير الدعم المخصص، على أساس كل سنة على حدة، لن يفي بالغرض: فقد أعرب المقرر الخاص، عندما كان يؤدي دوره السابق كمقرر خاص معني بالحق في الغذاء، عن أسفه لعدم القدرة على التنبؤ بالمساعدات المخصصة على أساس كل سنة على حدة لأنها لا تسمح للبلدان المستفيدة بالتخطيط للتنمية⁽¹⁰⁰⁾.

(99) ILO, *World Social Protection Report 2024–2026*, p. 74

(100) A/HRC/10/5، الفقرة 11.

50- وما هو مطلوب لتكملة الحماية الاجتماعية القائمة على التكيف هو آلية إعادة تأمين من شأنها أن تدعم البلدان في التغلب على الصدمات التي تزيد الطلب على الحماية الاجتماعية والتي تؤدي في الوقت نفسه إلى تقليص الإيرادات العامة للدولة. فمن بين العوامل الرئيسية التي تثني البلدان الفقيرة عن وضع برامج حماية اجتماعية قائمة على الحقوق، حالة عدم اليقين بشأن الصدمات التي يحتمل أن تتعرض لها اقتصاداتها في المستقبل لأنها تعلم أن مواردها المالية قد تتعرض للضغط من جراء الصدمات التي تحدث آثاراً ضارة وتؤدي فجأة إلى زيادة احتياجات السكان⁽¹⁰¹⁾.

51- وقد أحييت جائحة كوفيد-19 توافق الآراء حول الحاجة إلى تعزيز التضامن الدولي خدمةً لتمويل الحماية الاجتماعية من أجل دعم جهود البلدان الفقيرة الرامية إلى سد ما كشفت عنه الأزمة من ثغرات في التمتع بالحماية الاجتماعية والحصول على الرعاية الصحية. وقد حظي اقتراح المقرر الخاص بإنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية، الذي ورد بالتفصيل في تقرير سابق، بتأييد النقابات العمالية العالمية والتحالف العالمي للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، وهو ائتلاف يضم أكثر من 100 نقابة عمالية ومنظمة غير حكومية من جميع أنحاء العالم⁽¹⁰²⁾. وشجعت الحكومات والجهات الشريكة في الميدان الاجتماعي أيضاً الاقتراح الذي قدمه المقرر الخاص في مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه 2021 عندما كلفت منظمة العمل الدولية "ببحث خيارات تعبئة التمويل الدولي للحماية الاجتماعية" و"الشروع في مناقشات بشأن مقترحات ملموسة لآلية تمويل دولية جديدة، كصندوق عالمي للحماية الاجتماعية، من شأنها أن تكمل وتدعم جهود تعبئة الموارد المحلية من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة"⁽¹⁰³⁾.

52- ولا تزال هذه المهمة غير منجزة إلى حد بعيد. ومع أن منظمة العمل الدولية أصدرت تكليفاً بإجراء دراسة واحدة عن اقتراح إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية، فإنها لم تشرع بعد في مناقشات حول مقترحات ملموسة لتنفيذ ذلك الاقتراح ولم تشارك في أي مناقشات في هذا القبيل⁽¹⁰⁴⁾. غير أن الأمين العام أشار في "خطةنا المشتركة" إلى أن إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية يمكن أن "يدعم البلدان في زيادة مستويات التمويل المخصص للحماية الاجتماعية بمرور الوقت". وتجري حالياً مناقشة الاقتراح الداعي إلى إنشاء الصندوق في إطار مبادرة المسرع العالمي بشأن الوظائف والحماية الاجتماعية من أجل تحقيق انتقال عادل، وهي رؤية أطلقها الأمين العام في أيلول/سبتمبر 2021 تسعى، في جملة أمور، إلى جعل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية شاملة.

53- ومن شأن آلية تمويل دولية جديدة لدعم ما تبذله البلدان الفقيرة من جهود لوضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية أن تضمن الوصول إلى مصدر تمويل موثوق يمكن التنبؤ به للبلدان التي تفتقر إلى القدرة المالية على إحراز تقدم في هذا المضمار، مما يسمح بتصميم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على أساس الحقوق (وفقاً للتوصية المتعلقة بالأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (التوصية رقم 202))، وذلك من خلال تجاوز برامج التحويلات النقدية المخصصة والمحدودة والنص على التزام قابل للتنفيذ من جانب الحكومات تجاه سكانها. وفي حال استحداث أداة من هذا القبيل، سيكون لدى البلدان حافز إيجابي للاستثمار في الحماية الاجتماعية، لأن وكالات التصنيف والأسواق المالية تعاقب البلدان التي تقوم باستثمارات من هذا القبيل في السياق الحالي الذي يتسم بارتفاع مستويات المديونية نظراً إلى أن الاستثمار في الحماية الاجتماعية يؤدي في الأجل القصير إلى ارتفاع العجز العام.

(101) A/HRC/9/23، الفقرة 44.

(102) A/HRC/47/36.

(103) International Labour Conference, 109th session, *Record of Proceedings*, ILC.109/Record No. 7A, (c) para. 21.

(104) Nicola Yeates and others, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, ILO working paper No. 97 (2023).

والأهم من ذلك في سياق هذا التقرير، أن أداة من هذا القبيل ستوفر للبلدان الملتزمة بحماية سكانها من خلال الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية تأميناً ضد الصدمات المتغيرة، كالصدمات الناجمة عن الكوارث المناخية، من خلال زيادة مستوى الدعم الدولي في أوقات الأزمات، عندما يزداد الطلب على الحماية الاجتماعية بينما تتخفض الإيرادات العامة.

54- وعلى العكس من التصور الخاطئ المنتشر على نطاق واسع، لا يهدف الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية إلى إنشاء مؤسسة جديدة. بل هو بالأحرى عبارة عن مبادرة تستفيد من الآليات والمنظمات القائمة وتتسق بينها لتعزيز دعم نظم الحماية الاجتماعية التي تقودها البلدان. وقد اقترح المقرر الخاص أن تستند إدارة الصندوق إلى الشراكة العالمية الحالية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأن تعتمد على تجربة البرنامج العالمي الرائد لمنظمة العمل الدولية بشأن بناء أراضيات الحماية الاجتماعية للجميع، وأن تتعاون مع مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء في إدارة الالتزامات المالية. ومع أن آلية إعادة التأمين هذه ستستند إلى المؤسسات القائمة، فإنها ستهدف أيضاً إلى زيادة الموارد المتاحة لدعم إنشاء حدود دنيا للحماية الاجتماعية وإيجاد محفزات للبلدان ذات الدخل المنخفض على الاستثمار في الحماية الاجتماعية.

55- وإذا كان الحصول على تمويل من صندوق عالمي للحماية الاجتماعية مشروطاً بزيادة استثمار البلدان المستفيدة منه في الحماية الاجتماعية من خلال تعبئة الموارد المحلية، فإن ذلك قد يؤدي تدريجياً إلى إيجاد حلقة مثمرة تشجع على زيادة تعبئة الموارد المحلية. وسيكون الصندوق العالمي أيضاً بمثابة شبكة أمان مالي أثناء الأزمات الاقتصادية أو المناخية أو الصحية وسيعمل على تسريع التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما فيها الهدف 1 المتعلق بالحد من الفقر والهدف 3 المتعلق بتحسين النتائج الصحية. ومن شأن ذلك أن يسمح للبلدان بالنأي عن الاعتماد على المساعدات المخصصة قصيرة الأجل ذات الطابع الإنساني وبأن تكتسب تدريجياً هامش التصرف في المجال المالي اللازم لتمويل الحماية الاجتماعية من دون دعم خارجي. ولهذا الاستثمار عوائد عالية محتملة: فهو يؤدي إلى بناء رأس المال البشري، وله آثار مضاعفة كبيرة في الاقتصاد المحلي، وهو يساهم في القدرة على الصمود في أوقات الأزمات. وبما أن مستوى الدعم الذي يقدمه الصندوق سيزداد في أوقات الأزمات، على سبيل المثال عند وقوع كوارث مرتبطة بالمناخ، فإنه المكمل الدولي الضروري للحماية الاجتماعية القائمة على التكيف.

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

56- تعد الحماية الاجتماعية أداة أساسية في مواجهة آثار أزمة المناخ، ويجب أن تتبوأ مركز الصدارة في المناقشة المتعلقة بتغير المناخ. ويتطلب تحسين الحماية من المخاطر المناخية تعزيز نظم الحماية الاجتماعية من خلال تعزيز قدراتها المؤسسية والمالية والتشغيلية على توفير الدعم الكافي والشامل للأشخاص الذين يعيشون في فقر والمتضررين من الكوارث المرتبطة بالمناخ. ومن شأن تمكين الناس من الحصول على هذه الحماية المعززة أن يعظم من أثر التمويل المناخي بما يضمن وصوله إلى أشد الأشخاص تضرراً من تغير المناخ.

57- ومع أن التأمين الخاص ضد المخاطر المناخية يحتمل أن يؤدي دوراً مهماً في حماية الأصول، فإنه لن يكون قابلاً للتطبيق ما لم تعالج الحكومات أزمة التأمين ولا يمكن أن يكون بديلاً عن أنظمة الحماية الاجتماعية الممولة من القطاع العام التي تحمي من تأثير الاختلالات المناخية على أمن الدخل.

58- وينبغي أن يدعم التضامن الدولي الجهود المحلية التي تبذلها البلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات الدخل المنخفض، في سبيل إنشاء حدود دنيا للحماية الاجتماعية. وينضم المقرر الخاص إلى النداء العالمي للعمل الذي أطلقته منظمة العمل الدولية والشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويدعو إلى تحقيق هدف زيادة سنوية لا تقل عن نقطتين مئويتين في إطار المؤشر 1-3-1 من الهدف 1، الذي يقيس التغطية الفعالة بإعانة نقدية واحدة على الأقل⁽¹⁰⁵⁾. وعلى نحو ما أشار الأمين العام، فإن ذلك سيكون متسقاً مع المسؤولية التاريخية للبلدان الصناعية باعتبارها أكبر مصدر لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري⁽¹⁰⁶⁾.

59- ويتيح المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية ومؤتمر القمة العالمي الثاني للتنمية الاجتماعية فرصاً فريدة من نوعها للتأكيد مجدداً على التعهدات القائمة بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. وينبغي أن يحرز المؤتمران تقدماً نحو إنشاء أداة جديدة، ألا وهي الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية، وهي أداة من شأنها أن تمكن برنامج منظمة العمل الدولية الرائد بشأن بناء الحماية الاجتماعية للجميع من توجيه الدعم الدولي نحو وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق، من خلال توفير التمويل الذي يمكن التنبؤ به لخطط العمل المتعددة السنوات.

(105) انظر <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=20344>.

(106) A/HRC/57/30، الفقرة 58.

Annex

Financing social protection floors: options presented to the Fourth International Conference on Financing for Development (Seville, Spain, 30 June–3 July 2025)

1. In a contribution to the Fourth International Conference for the Financing for Development (FfD4), the Special Rapporteur reviewed a range of options that could be explored to support the establishment of social protection floors in LICs.¹ He provides a brief summary here.

1. Official development assistance

2. ODA could play a role, if donor countries met their pledges and allocated a significant portion of aid to social protection. In 2023, ODA from the OECD's Development Assistance Committee countries reached a record \$223.7 billion.² The average ODA contribution from high-income countries in 2023 was just 0.37% of gross national income (GNI), however, falling well short of the internationally agreed target of 0.7% of GNI.³ And only a small fraction of ODA goes to social protection: in 2023, DAC bilateral ODA allocated to social protection (\$1,570 million) represented 1.44% of bilateral sector-allocable ODA (\$108,818 million).⁴

3. If donor countries were to meet the 0.7% of GNI target, nearly \$200 billion in additional funds could be made available annually, increasing total ODA to \$423.2 billion annually.⁵ And if, consistent with the Addis Ababa Action Agenda (reflecting commitments contained in both the Monterrey Consensus and the Doha Declaration on Financing for Development), rich countries dedicated 0.2% of GNI to ODA to support the LDCs, \$120.9 billion would be directed to LICs – a substantial increase from the current \$22.4 billion.⁶ Even a partial allocation of this amount to social protection – such as 25% of total ODA, or \$30.2 billion – could cover one tenth of the social protection financing gap in LICs.

4. Donor fatigue, however, and competing priorities facing rich countries, make it unlikely that ODA will increase in the next few years. Other financing options should be explored.

2. Debt-for-social protection swaps

5. 3.3 billion people live in countries where interest payments on debt exceeds spending on either education or health.⁷ In 2023, total debt servicing costs (i.e. the sum of principal repayments and interest paid on total long-term debt) for low- and middle-income countries reached a record of \$1.2 trillion, more than double the amount recorded a decade ago.⁸ LICs alone spent approximately \$13.1 billion on debt servicing, which represents 4.2% of the financing gap for social protection floors.⁹

6. Debt-for-social protection swaps offer a mechanism to reallocate resources from debt servicing to essential social services: creditors agree to cancel or restructure part of a debtor

¹ [Financing Social Protection Floors: Contribution of the Special Rapporteur to FfD4 \(30 June–3 July 2025\) – Olivier De Schutter.](#)

² [Levels in 2023 – preliminary data](#), p. 1.

³ Ibid.

⁴ OECD Creditor Reporting System (2024).

⁵ OECD Data Explorer, DAC1: Flows by provider (ODA+OOF+Private), as at 10.01.2025.

⁶ OECD Data explorer, CRS: Creditor Reporting System (flows), Low-income countries (World Bank), as at 10.01.2025.

⁷ [A world of debt 2024 | UN Trade and Development \(UNCTAD\)](#), p. 18.

⁸ World Bank, *International Debt Report 2024* (Washington, DC: 2024), p. xv.

⁹ [Data.worldbank.org](https://data.worldbank.org), Debt service on external debt, total (TDS, current US\$), as at 01.03.2025.

country's debt, deducting the equivalent amount from their ODA budget, in exchange for a binding commitment from the debtor that freed-up resources will be directed toward social protection programmes.

3. Special Drawing Rights

7. The International Monetary Fund (IMF) could issue new Special Drawing Rights (SDRs) based on need rather than quota, providing LICs with liquidity without increasing their debt burden.¹⁰ This would enable them to finance critical investments in social protection, healthcare, and economic recovery, particularly during crises.

8. The distribution of SDRs based on IMF member countries' quotas, which are determined by the relative size of their economies, disproportionately favours wealthier nations. In the 2021 allocation of \$650 billion to stabilise the global economy during the COVID-19 pandemic, only \$21 billion (3.2%) went to LICs, despite their greater need.¹¹ The UN's High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism has urged a fundamental review of this allocation mechanism.¹² In 2009, the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System proposed annual SDR emissions of \$150–\$300 billion equivalent to the reduction in global purchasing power resulting from reserve accumulations.¹³ More recently, the Prime Minister of Barbados has called for the annual issuance of 500 billion SDRs (\$650 billion) to help finance the transition to renewable energy.¹⁴ Allocating \$650 billion a year to countries according to population and need would allow LICs, despite comprising just 9% of the global population, to receive 27% of SDR allocations rather than the 3.2% allocated in 2021. This would represent approximately \$175 billion, addressing half of their social protection financing gap.¹⁵

4. Solidarity levies

9. Still other innovative financing tools exist. A globally implemented financial transaction tax of 0.1% tax on the trading of stocks and bonds and a 0.01% tax on derivative transactions could yield \$326.9 billion annually, equivalent to 0.43% of global GDP.¹⁶ While most of the revenue raised would be concentrated in high-income countries which have more active financial markets, allocating a share of 9% to LICs (in proportion to their share of the world population) could generate \$29.4 billion, covering 9.5% of their social protection financing gap.

10. International transport benefits from significant tax exemptions despite its environmental impact: aviation and maritime transport account for 2% and 3% of global GHGs respectively. Decarbonizing these sectors through targeted levies could mitigate emissions, enforce the polluter-pays principle, and generate revenue for LICs. A Frequent Flyer Levy starting at \$9 for a second flight and increasing to \$177 for a twentieth within the same year, could raise \$121 billion while shifting the tax burden to frequent travellers.¹⁷ Similarly, the International Maritime Organization is considering a global carbon levy for

¹⁰ [Financing social protection requires changing the global financial architecture – Jayati Ghosh, 2024](#), p. 3.

¹¹ [2021 General SDR Allocation](#).

¹² High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB), *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future* (New York: United Nations University, 2023).

¹³ A/CONF.214/CRP.1 (2009).

¹⁴ [Barbados' Mottley says IMF must help finance the fight against climate change | Reuters](#).

¹⁵ Bernadette O'Hare and Stephen Hall, from the Government Revenue and Development Estimations (GRADE) project at the Universities of St Andrews and Leicester. Social Protection in Low-Income Countries. Submission to the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 28 November 2024, updated 14 January 2025 (unpublished).

¹⁶ Pekanov and Schratzenstaller, *A Global Financial Transaction Tax – Theory, Practice and Potential Revenues* (2019), p. 46.

¹⁷ Xinyi Sola Zheng and Dan Rutherford, *A global frequent flying levy: Estimated emissions reduction and revenue potential*. International Council on Clean Transportation (ICCT) (Washington D.C., 2022).

shipping. Pacific and Caribbean Small Island States propose a levy of \$150 per tonne of CO₂e: this could generate up to \$127 billion annually between 2027 and 2030, with average revenues of \$103 billion per year in the following decade.¹⁸

11. A fossil fuel extraction levy, such as the climate damages tax, imposes a fee on each unit of coal, oil, or gas extracted, calculated based on embedded CO₂ emissions. Designed to start at \$5 per tonne of CO₂e and increase annually, it could generate \$900 billion from OECD countries by 2030 and up to \$3.5 trillion globally.¹⁹ Another approach, a windfall profits tax on excessive fossil fuel and financial sector earnings, could raise between \$212 and \$382 billion globally over two years.²⁰

12. The International Carbon Price Floor, proposed by the IMF, establishes minimum carbon price thresholds of \$75, \$50, and \$25 per tonne of CO₂ for high-, middle-, and low-income countries, respectively, and could mobilize over \$1.4 trillion annually by 2030²¹ – equivalent to the total social protection financing gap in 133 low and middle-income countries.²² Allocating just 9% of this revenue (representing \$126 billion) to LICs based on population share would cover 40.8% of their social protection financing gap.

5. Conclusion

13. The key message is this: combined with the use of climate finance in the service of social protection (see paras. 46–48 of the main report), a range of financing options exist, that could support the establishment of social protection floors in low-income countries, where domestic resource mobilisation is still insufficient. International solidarity should be placed in the service of the fulfilment of the right to social security and encourage further domestic resource mobilisation. If governments are serious about fulfilling their pledge to make social protection floors universal, they should move away from forms of support that are short-term, *ad hoc* and essentially of a humanitarian nature. The FfD4 should lead to clear commitments to expand the fiscal space available to low-income countries to allow them to invest in the future, by establishing social protection floors covering all their populations.

¹⁸ Enes Tunagur, *IMO carbon levy at \$150-\$300 would result in least GDP impact on global economy*, Lloyd's List, July 17, 2024. Retrieved from [https://www.lloydslist.com/LL1149935/Exclusive-IMO-carbon-levy-at-\\$150-\\$300-would-result-in-least-GDP-impact-on-global-economy](https://www.lloydslist.com/LL1149935/Exclusive-IMO-carbon-levy-at-$150-$300-would-result-in-least-GDP-impact-on-global-economy).

¹⁹ Sindra Sharma and David Hillman, *The Climate Damages Tax: A guide to what it is and how it works*, Stamp Out Poverty (London: April 2024), p. 25.

²⁰ Oxfam and Action Aid, *The Power of Windfalls: The potential of windfall profits taxes on top fossil fuel and financial companies* (2024), p. 6.

²¹ [G-20 Note on Alternative Options for Revenue Mobilization, June 2024](#), p. 24.

²² Umberto Cattaneo et al., *op. cit.* p. 15.