

红十字国际委员会呼吁《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会在冲突环境下加强气候行动



当今的气候和环境危机严重威胁着人类的生存。在减缓气候变化方面采取重大及紧迫的政治努力对于逆转气候变化对人类及其环境造成的重大灾难性后果至关重要。即使实施了雄心勃勃的相关缓释措施，气候破坏仍将持续严重地影响着几代人的生活。因此，提高气候适应能力对于限制气候变化的人道影响同样重要。¹

遭受武装冲突和其他暴力的国家是最易受气候危机影响的国家。战争的破坏性影响削弱了相关机构和基本服务，挫伤了国家经济、社会凝聚力和发展进程，从而极大地限制了国家适应气候变化的能力。² 基于上述紧迫的脆弱性和严重的能力制约，理论上应确保受冲突影响的国家——其中绝大多数是世界上最不发达的国家——优先受到气候行动的关注。³ 然而，实践中，它们却是最被气候行动和资金所忽视的国家。在这些地区采取相适应的气候变化行动，对于降低人道需求、维护发展成果、避免系统性崩溃和长期脆弱性至关重要。

在第二十六次缔约方大会之前，红十字国际委员会敦促《联合国气候变化框架公约》缔约方和缔约方大会理事机构作出三项具体承诺，以确保陷入冲突局势中的人们不会在这次进程中被忽略：

- 首先，承认遭受冲突的国家，由于其有限的适应能力，极易受到气候风险的影响。
- 其次，应通过加大对遭受冲突国家的支持，来兑现在《联合国气候变化框架公约》中确定的极易受气候变化影响的国家采取气候行动的承诺。
- 最后，确保上述气候行动得到适当充足的资金支持。

1 认识到遭受冲突的国家由于其有限的适应能力，极易受气候风险的影响——这一认识对于扩大在这些国家的气候行动至关重要。

根据全球适应指数，在25个最易受气候变化影响、适应气候变化准备最不充分的国家中，有14个国家深陷于冲突局势的泥潭。这不是因为气候变化直接导致冲突，而是因为气候变化加剧了冲突引发的人道需求，同时冲突亦加剧了对帮助人们应对和适应不断变化的气候至关重要的机构、基本服务、基础设施和相关治理的脆弱性。由于政治的敏感性，虽然国际社会普遍认识到遭受冲突的群体最易受到气候变化的影响，《联合国气候变化框架公约》缔约方大会至今仍未解决冲突局势带来的挑战，也未满足在这些地区扩大气候行动的具体需求。理论上，大多数受冲突或暴力影响的国家都是气候行动的优先对象，因为它们都处于世界上最不发达国家之列。更加有意识和明确地认识到这些地区的独特脆弱性，将有助于更加关注可持续解决其具体需求的途径，并确保在这些地区采取充分和紧迫的气候行动。

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约国：

- 承认并注意遭受冲突的国家和社区在气候风险方面的独特脆弱性，因为这点对于确保在相关情况下采取充分的气候行动至关重要。

2 通过加大对遭受冲突国家的支持力度，兑现在《联合国气候变化框架公约》缔约方确定的极易受到气候变化影响的国家加强气候行动的承诺。

要避免气候变化对人类及其环境造成的严重灾难性后果，采取富有雄心的集体行动至关重要。人们已经感受到了气候和环境危机，它们正在严重影响着人们的生活。许多受冲突或暴力影响的国家需要紧急加强其人民对于气候变化导致的日益增长的气候风险和自然环境变化的适应能力。然而，这些国家独立应对上述挑战的能力通常有限。除了其对气候风险的显见脆弱性之外，由于在这些地区的融资和规划活动充满不确定性，对于它们适应气候的相关支持也尤为薄弱。在国家内部，较稳定地区与较不稳定地区在气候行动方面可存在重大差距，后者的不安全和不稳定局势会使项目的开展复杂化。尤其是在脆弱的、受冲突和暴力影响的国家。为避免数百万人口陷入极度贫困的境地，加大力度开展紧急适应工作至关重要。

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约国：

- 加大力度巩固在遭受冲突的国家开展的气候行动，特别是通过加强对于如何防备、应对在这些地区与气候变化相关的损失和损害，以及建立抵御能力方面的知识和实践。
- 确保气候行动不仅覆及遭受冲突的国家，还覆及到其他最脆弱的社区，即使他们居住在不稳定和难以抵及的地区。在这方面，补充中央工作的本地驱动的气候变化适应和减少灾害风险至关重要。
- 就如何在脆弱和受冲突影响的环境中实现适应气候变化的方法和范围向其财政机制提供指导。

3 确保在受冲突影响的国家的气候行动受到充足适当的气候资金支持。

气候资金存在两种显著失衡，严重限制了在受冲突影响的脆弱国家采取充分气候行动的潜力。首先，对于稳定的中等收入国家和世界上最不发达国家之间的资金提供存在巨大差异，而受冲突或暴力影响的国家在最不发达国家中所占比例过高。尽管《巴黎协定》承诺增加对最不发达国家的支持，但在2016年至2018年间，这些国家仅获得经济合作与发展组织气候资金总额的约14%，而近70%的气候资金流向了中等收入国家。⁴ 即使是在最不发达国家内部，资金也不是平均分配的，机构最薄弱的最脆弱国家往往得到的资金最少。在受冲突影响的国家内部，提供气候资金时，经常将受冲突影响的地区排除在外，特别是在这些地区不在国家控制之下时。这将数百万人排除在资金覆盖范围之外。这不仅反映了一个国家为了降低风险而往往将受冲突影响地区排除在外的事实，还反映了国际气候资金中只有一小部分用于地方行动。⁵ 其次，尽管各国在《巴黎协定》中承诺确保在减缓与适应气候变化的两种资金之间达成更好平衡，但用于适应气候变化的资金仍然有所滞后。⁶

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约国：

- ▶ 确保规避风险行为不会使数百万人无法获得急需的支持，并探索如何充分地将气候资金输送到深陷危机的国家，以及这些国家中最偏远及脆弱的社区。各国可以进行协调，以确保在一套适当标准的指导下简化获得资金的程序，使其具有内在的灵活性，从而应对不断变化的情况。可以要求融资机制报告向深陷危机的国家提供的资金情况。
- ▶ 协调融资和捐助方要求，以减轻所有申请者的负担，并降低交易成本，这将尤其利于那些处于冲突或脆弱背景下的人们。



气候变化会导致冲突吗？

科学家们普遍认为，气候变化不会直接导致武装冲突，但其可能通过加剧各种相关因素，而这些相关因素之间会产生复杂相互作用，最终导致冲突，从而间接地增加冲突发生的风险。这些因素包括社会排斥、冲突和恩怨历史、经济风险、环境退化和资源管理方面的紧张关系。在一个拥有坚实机构可以提供社会保护、化解紧张局势、以可持续和公平方式管理资源的使用和分配、并确保包容性发展的和平环境下，气候变化不会导致暴力冲突。这类机构对于适应气候变化至关重要。受冲突、其他暴力或脆弱性影响的国家往往因缺乏强有力的治理和包容性的机构而遭受损失。在这些地方，气候变化会通过进一步削弱机构、系统和人们的应对机制，从而加剧并延长冲突和不稳定局势。气候变化还可能加剧社区暴力，特别是在那些资源已经过度紧张、国家可能无力解决其紧张局势的社区。

应对气候变化造成或加剧的风险，不应止步于硬性安全措施。满足最弱势群体的保护和援助需求并有助于提高国家和民众对于气候变化的复原能力的包容性应对措施，对我们的集体安全至关重要。更加尊重国际人道法也有助于限制环境退化趋势，从而降低受冲突影响的社区面临的包括由气候变化造成的伤害和风险。⁷

尾注

1. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), World Disasters Report 2020, IFRC, Geneva, 2020.
2. 关于就气候风险和武装冲突重合造成的人道后果的深入概述，见红十字国际委员会，《当雨水变为沙尘：理解并应对武装冲突和气候环境危机对民众生活所造成的双重影响》，日内瓦，2020年。
3. 《巴黎协定》，第9条第4款：“提供规模更大的资金资源，应旨在实现适应与减缓之间的平衡，同时考虑国家驱动战略以及发展中国家缔约方的优先事项和需要，尤其是那些对气候变化不利影响特别脆弱和受到严重的能力限制的发展中国家缔约方，如最不发达国家，小岛屿发展中国家的优先事项和需要，同时也考虑为适应提供公共资源和基于赠款的资源的需要。”
4. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013–18, OECD, Paris, 2020.
5. Cao, Y., Alcayna, T., Quevedo, A., and Jarvie, J., Synthesis Report: Exploring the Conflict Blind Spots in Climate Adaptation Finance, Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises, 2021; International Institute for Environment and Development (IIED), Access to Climate Finance: Workshop Report (Theme 2), IIED, London, 2021.
6. 2018年，经合组织跟踪的气候资金中，70%用于缓解气候变化，21%用于适应气候变化，剩余部分用于交叉领域。（经合组织，前引文献，第7页）
7. 见红十字国际委员会，《当雨水变为沙尘》，2020年；红十字国际委员会，《武装冲突中保护自然环境的准则：国际人道法与保护自然环境相关的规则和建议，附评注》，日内瓦，2020年。

红十字国际委员会的职责及其特有的人道使命基于国际法、国际红十字与红新月运动章程、以及红十字与红新月国际大会决议。气候风险问题对我们至关重要，因为它严重加剧了我们协同开展工作的社区的脆弱性。红十字国际委员会致力于通过其应对行动，以及动员其他相关方确保在遭受冲突或暴力的地区采取更有力气候行动，来帮助加强人们面对气候风险与冲突或暴力的复合影响下的复原能力。这项工作与我们减少本组织自身产生的环境足迹的愿景相辅相成。

根据《人道组织气候与环境宪章》，我们承诺至2025年将气候和环境风险纳入我们的所有项目。至2030年，我们将把温室气体排放量较2018年降低至少50%。我们还致力于利用我们的影响力，动员紧急、更有雄心的气候行动与环境保护，尤其是通过促进尊重国际人道法下的与保护自然环境有关的规则和建议。



ICRC

红十字国际委员会东亚地区代表处

中国北京市建国门外大街9号

齐家园外交公寓3-2

邮编：100600

电话：+86 8532 8500 传真：+86 10 6532 0633

邮箱：bej_beijing@icrc.org www.icrc.org

© ICRC, 2021年10月