



Distr.: GENERAL

ECA/SDD/CSD.4/6
October 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

الاجتماع الرابع للجنة التنمية المستدامة

24 - 28 تشرين الأول/أكتوبر 2005
أديس أبابا، إثيوبيا

إدارة الموارد البرية لتحقيق التنمية المستدامة :
توصيات بشأن السياسات العامة

1 - اعتمدت السياسات الإنمائية للبلدان الأفريقية منذ استقلالها بصفة أساسية على استغلال مواردها الطبيعية. وتشمل هذه الموارد الزراعة، والمعادن، والطاقة، والمياه وغيرها من الموارد الإحيائية. وللأسف، فإن هذه الاستراتيجية لم تسفر عن النتائج المتوخاه، بل أحدثت تدهوراً بيئياً وزادت من حدة الفقر (البنك الدولي، 2003)

2 - وبعد ما يناهز الأربعة عقود من الجهود الإنمائية، ما زالت أفريقيا تواجه تحديات خطيرة في هذا المجال، تشمل الفقر المتفاحم، والجوع وتدهور البيئة، ووباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. وعلى الرغم مما تزخر به أفريقيا من موارد طبيعية، فهي القارة الوحيدة التي يتوقع أن يستمر فيها نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي وعدد الفقراء في الارتفاع خلال العقد القادم.

3 - وأشار مؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية المستدامة إلى أن الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة تعترضها عقبات تتمثل في الصراعات، وعدم كفاية الاستثمارات، ومحدودية فرص الوصول إلى الأسواق، والقيود في مجال العرض، وعدم القدرة على تحمل أعباء الديون، والمستويات المنخفضة تاريخياً للمساعدة الإنمائية الرسمية وأثار وباء فيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز (الأمم المتحدة، 2003، ص 36). ومما زاد من تقادم الوضع الافتقار إلى التخطيط في مجالي الأراضي واستغلال موارد الأراضي، علاوة على السياسات الاجتماعية - الاقتصادية غير الملائمة بصفة عامة.

4 - للأراضي وظائف عديدة يجب أن تؤخذ في الاعتبار في إطار التخطيط الإنمائي لضمان تخصيص الموارد بفعالية، إذا ما أريد لهذا المورد الحاسم أن يعود بأكبر قدر من المنافع المستدامة على مستويات المعيشة المحلية والوطنية.

5 - ويناقش هذا التقرير القضايا المتصلة بتخطيط استغلال الأراضي ودور سياسات الأراضي في التنمية المستدامة. ثم يقدم بإيجاز بعض المقترحات في مجال السياسات، مستخلصة من دراسات إقليمية قطاعية في مجالات التعدين، والمياه، والطاقة، والإصلاح الزراعي، ويمكن للبلدان الأفريقية إتباع هذه التوصيات بغرض الاستخدام المستدام لأراضيها ومواردها من الأراضي.

الأراضي والتخطيط في مجال استخدام موارد الأراضي

6 - زادت حدة القلق على الصعيدين العالمي والإقليمي بشأن البيئة بسبب استمرار النمو السكاني العالمي السريع، وزيادة الترابط الاجتماعي - الاقتصادي بين البلدان والمناطق، وتنامي الوعي بشأن قيمة النظم الإيكولوجية الطبيعية، ومفهوم الممارسات المتبعة حالياً في مجال استخدام الأراضي ربما تؤثر على النظام المناخي العالمي (أ. يونغ، 1998). وتتسم الإدارة الملائمة للأراضي، بما في ذلك المياه والغابات والمعادن والمراعي والحياة البرية بأهمية حاسمة للتنمية المستدامة، بيد أن وعي الحكومات الأفريقية الدور الحاسم لهذه الموارد لا يزال متدنياً فيما يبدو، كما أن المؤسسات التي تعنى بهذه الموارد تتسم بالضعف. وفي واقع الأمر، فإن أفريقيا توصف في كثير من الأحيان بأنها قارة غنية يقطنها سكان فقراء.

تخطيط وإدارة استخدام الأراضي: المفاهيم والتعاريف

7 - تخطيط موارد الأراضي هو عملية تقييم الخيارات ثم اتخاذ القرارات التي تسبق تنفيذ أي خطة إنمائية .

8 - إدارة موارد الأراضي، بمعناها الواسع، هي تنفيذ خطط استخدام الأراضي المتفق عليها مع أصحاب المصلحة وبمشاركتهم المباشرة . ويتم تحقيقها من خلال جملة أمور منها القرارات السياسية وتنفيذ الترتيبات القانونية والإدارية والمؤسسية، وترسيم الأراضي، والتفتيش والتحقق من الالتزام بتسوية حقوق المياه، ومنح الإمتيازات لاستغلال النباتات والحيوانات (الأخشاب، وحطب الوقود ، والفحم ، والخث، والمنتجات غير الخشبية، والصيد)؛ وتعزيز دور المرأة والفئات المحرومة الأخرى في الزراعة والتنمية الريفية في المنطقة والمحافظة على الحقوق التقليدية للسكان الأصليين الأوائل .

والتخطيط المادي للأراضي يعني وضع الهياكل الأساسية المثلى لوحدات إدارة الأراضي ، مثل مرافق النقل، والطرق، والسكك الحديدية ، والمطارات ، والموانئ والمرافئ ، والمنشآت الصناعية، ومخازن المنتجات، والتعدين وتوليد الطاقة، ومرافق المدن وغيرها من المستوطنات البشرية .

9 - وتتولى الدولة عادة عملية التخطيط المادي، أو تتولاها منظمات الحكومة المحلية للصالح العام للمجتمعات المحلية . والغرض من ذلك هو اتباع نهج يكاد يكون أكثر شمولاً من نهج الأفراد لتطوير منطقة ما . ويؤدي التخطيط المادي وظيفتين أساسيتين هما: وضع هياكل أساسية بصورة رشيدة، وكبح جماح طمع الأفراد لصالح المجتمع المحلي بأسره . وينبغي أن يكون استغلال الأراضي عملية لصنع القرار " تيسر تخصيص الأراضي للاستخدامات التي تجلب أكبر قدر من المنافع المستدامة " (جدول أعمال القرن 21، الفقرة 10-5) .

وظائف الأراضي وأوجه التضارب بين الاستخدامات المختلفة للأراضي

10 - علاوة على وظيفتها الأساسية المتمثلة في الإنتاج الزراعي والجرعي فإن للأراضي استخدامات أخرى متعددة تشمل ما يلي :

- تشكل الأراضي الأساس للعديد من نظم حفظ الحياة، من خلال إنتاج الكتلة الإحيائية التي توفر الأغذية، والعلف، والألياف، والوقود ، والأخشاب، وغيرها من المواد الإحيائية للاستخدام البشري ، إما مباشرة ، وإما عن طريق تربية الحيوان، بما في ذلك تربية الأحياء المائية، ومصايد الأسماك الداخلية والساحلية (الوظيفة الإنتاجية) ؛
- الأراضي هي الأساس للتنوع الأحيائي الأرضي، حيث أنها توفر الموائل الإحيائية، ومستودعات الجينات الخاصة بالنباتات ، والحيوانات، والأحياء الدقيقة فوق سطح الأرضي وتحت (الوظيفة الإحيائية البيئية) ؛
- تمثل الأراضي واستخدامها أحد مصادر ومستودعات غازات الدفيئة ، وتشكل أحد العوامل التي تحكم التوازن العالمي للطاقة أي انعكاس وامتصاص، وتحويل الطاقة الإشعاعية للشمس، والدورة الهيدرولوجية العالمية (الوظيفة التنظيمية للمناخ) ؛
- وتنظيم الأراضي عملية تخزين وتدفق موارد المياه السطحية والجوفية، وتؤثر في نوعيتهما (الوظيفة الهيدرولوجية) ؛
- الأراضي هي عبارة عن مخزن للمواد الخام والمعادن للاستخدام البشري (الوظيفة التخزينية)؛
- للأراضي وظيفة تتمثل في تلقي ، وتصفية ، وعزل وتحويل المركبات الخطرة (وظيفة مكافحة النفايات والتلوث) ؛
- توفر الأراضي الأساس الطبيعي للمستوطنات البشرية ، والمنشآت الصناعية، والأنشطة الاجتماعية مثل الرياضة والترفيه (وظيفة توفير مكان المعيشة) ؛
- تشكل الأراضي وسيلة لحفظ وحماية الشواهد على التاريخ الثقافي للجنس البشري ، ومصدراً للمعلومات عن الأحوال المناخية في الماضي، واستخدام الأراضي في الماضي (وظيفة الأرشيف والإرث)؛
- توفر الأراضي المكان الذي ينتقل فيه الناس ، والمدخلات والمنتجات، والذي تنتقل فيه النباتات والحيوانات بين المناطق المختلفة للنظم الإيكولوجية الطبيعية (وظيفة المكان الرابط) . (منظمة الأغذية والزراعة 1995) .

11 - وتتباين ملاءمة الأراضي لأداء هذه الوظائف تبايناً شديداً. فوحدات المناظر الطبيعية، شأنها في ذلك شأن وحدات الموارد الطبيعية، لها ديناميتها الخاصة، بيد أن النشاط البشري يؤثر فيها تأثيراً بالغاً، من حيث المكان والزمان. وقد تتحسن نتيجة لذلك النشاط نوعية الأراضي بالنسبة لوظيفة أو أكثر، بيد أن الأراضي تتعرض في معظم الأحوال للتدهور بسبب الأنشطة البشرية. وقد يستمر معدل تدهور الأراضي بلا انقطاع، أو حتى يزداد في ظل حدوث تغير في المناخ العالمي نتيجة للأنشطة البشرية. بيد أنه لا يمكن افتراض هذا الأمر تلقائياً. ويمكن السيطرة على تدهور الأراضي، وإصلاحه، بل يمكن أيضاً عكس مساره إذا توخيت الحكمة في استخدام الأراضي، وإذا أخذت جميع وظائف الأراضي في الاعتبار، وإذا استعيب عن المصالح الذاتية القصيرة الأجل للفئات ذات الإمتياز على الصعد العالمية والوطنية والمحلية بالمصالح المستتيرة الطويلة الأجل لجميع قطاعات السكان.

نهج متكامل لتخطيط موارد الأراضي

12 - يعني هذا النهج التعاون الشامل القائم على المشاركة بين جميع المؤسسات والجماعات على الصعيد الوطني والمحلي وعلى صعيد المحافظات أي التعاون بين جميع الشركاء وأصحاب المصلحة فيما يتعلق بتخطيط موارد الأراضي وإدارة هذا التخطيط.

13 - يدعو جدول أعمال القرن 21 إلى استحداث آليات ترمي إلى تعزيز حوار بناء ومثمر بين المجموعة الكاملة لأصحاب المصلحة. وتشمل هذه المجموعة الوزارات، والإدارات الحكومية الإقليمية والبلدية، وأجهزتها المعنية بوضع السياسات، ومعاهد البحوث، وتطوير قاعدة البيانات الخاصة بالموارد، مثل الخدمات الطبغرافية أو معاهد الإحصاءات، والمنظمات شبه الحكومية في المجال التنفيذي، مثل مجالس الري الوطنية، وشركات توفير المياه والطاقة للمدن، ومنظمات الصالح العام (المنظمات غير الحكومية) على الصعيدين الوطني والمحلي مثل جمعيات حفظ الطبيعة، وجمعيات المزارعين والجماعات المحلية. وتتنامي الدعوة لإنشاء شراكة قوية بين القطاعين العام والخاص لتضطلع بمشاريع وأهداف عامة بحيث يجري تحديد المهام والمسؤوليات والمخاطر بين الشركاء على النحو الأمثل.

14 - ويعني هذا ضرورة تهيئة بيئة مواتية في المجالين التشريعي والإداري، تؤدي إلى إنشاء محافل للحوار بغرض اتخاذ القرارات على كل المستويات ذات الصلة، لتسوية التضارب بين الاحتياجات الخاطئة باستغلال الأراضي، أو مكوناتها، مثل الموارد المعدنية. وينبغي أن تكون هذه المحافل أفقية بين الوزارات وأجهزة الحكم الإقليمية أو البلدية، ورأسية بين أجهزة الحكم والمستخدمين المحليين لموارد الأراضي، سواء كانوا موجودين بالفعل أو محتملين، بحيث تكون جميع هذه الأطراف مرتبطة بعضها ببعض من القمة إلى القاعدة ومن القاعدة إلى القمة.

15 - وينبغي إدراك أن نجاح هذه المحافل التكاملية، يقتضي الكثير من الوقت والصبر وحسن النية. وهذه المزايا وحدها هي التي ستمكن من التغلب على البيروقراطية والعقبات التاريخية التي قامت بين المؤسسات القطاعية والتي يمكن أن تحجبها الرؤية الضيقة. ولا يستحق أي نهج متكامل فعلاً أي عناء إلا إذا كانت المتطلبات المتضاربة لاستغلال الأراضي مستعصية تماماً. وإذا كان الاستخدام الأمثل والمستدام للأراضي واضحاً منذ البداية، مثلاً حفظ الغابات في المستجمعات عند منبع الأنهار، أو الحفاظ الوطنية أو مستوطنات السكان الأصليين، فلا داعي لإهدار الكثير من الوقت لضمان التكامل الكامل لجميع الأطراف ذات المصلحة.

16 - تعتمد إدارة استغلال الأراضي على ثلاثة عناصر هي: أصحاب المصلحة، ونوعية أو محدودية كل عنصر من عناصر وحدة الأرض، واستخدامات الأراضي المجدية اقتصادياً في المنطقة. وبعبارة أكثر تقنية، فإن عوامل التخطيط هي كمية الأراضي المتوفرة وحيازتها، ونوعية، والإنتاجية المحتملة، ومدى مواءمة الأراضي، ومستوى استخدام التكنولوجيا لاستغلال موارد الأراضي، والكثافة السكانية، واحتياجات السكان ومستوياتهم المعيشية. ويتفاعل كل عامل من هذه العوامل مع العوامل الأخرى.

حيازة الأراضي والاستخدام المستدام لموارد الأراضي

17 - توجد في العالم الذي نعيش فيه العديد من النزاعات الخاصة بالأراضي، وهي نزاعات قائمة أو محتملة. ولكي ينجح أي نهج متكامل لتخطيط وإدارة موارد الأراضي من الضروري أن يتوفر الوضوح والضمان بالنسبة للحقوق في الأراضي. ومن شأن تسوية هذه الحقوق أن تقلل من النزاعات بين أصحاب المصلحة، وأن تزيد الثقة المطلوبة لتحقيق ممارسات مستدامة لاستغلال الأراضي، وأن تساعد على تحديد مسؤوليات كل طرف، وتوفير الأساس لتخصيص الحوافز والدعم المالي والضرائب بطريقة سليمة بيئياً.

18 - تشكل السياسات غير الملائمة في مجال الأراضي عائقاً خطيراً أمام التنمية المستدامة . فالحياسة غير المتكافئة، والمؤسسات المتسمة بقصور الأداء لا تشجع الاستثمارات الخاصة والنمو الاقتصادي بصورة عامة. ومن ناحية أخرى يحد التوزيع المخل لملكية الأراضي ، والتميز القائم على نوع الجنس أو العرق من الفرص الاقتصادية للفئات المحرومة ، ويهيئ الظروف الملائمة لنشوب الصراعات الاجتماعية التي غالباً ما تتفجر بشكل عنيف .

19 - تخضع معظم مساحات الأراضي في أفريقيا لنظم حياسة عرفية كانت حتى وقت قريب غير معترف بها حتى من قبل الدولة ، وبالتالي فهي خارج إطار القانون . ولأجل إخضاع المزيد من الأراضي لنظام الحياسة النظامية وبالتالي لحكم القانون ، اعترف العديد من البلدان الأفريقية قانونياً بنظم السياسات العرفية، فضلاً عن المؤسسات التي تشرف عليها (البنك الدولي ، 2003) . بيد أن إنفاذ هذه القوانين ما زال يمثل تحدياً رئيسياً . ومع ذلك ، فإن معظم الحكومات الأفريقية تعترف بأن تسوية حقوق الأراضي وإمكانية الحصول عليها أمران حاسمان بالنسبة للسلام والاستقرار والنمو الاقتصادي والاستغلال المستدام للموارد .

20 - تُعزى العديد من التحديات الناشئة عن الإصلاح في مجال الأراضي إلى تعدد نظم السلطة فيما يتصل بالأراضي (نظام الحياسة العرفي في مقابل قوانين الأراضي الحديثة) . وتواجه عدة بلدان أفريقية تحديات خاصة فيما يتعلق بإصلاح نظام الحيازات، نظراً لما حدث في الماضي من استيلاء على أفضل الأراضي والاستيطان فيها خلال الحقبة الاستعمارية .

21 - كان الإصلاح الزراعي يتم في الماضي بغية الإلتزام بالشروط المرتبطة بالتكيف الهيكلي، أو نتيجة لإقتراحات المانحين من أجل تحقيق إصلاحات أوسع . وجاء الجيل الحالي من سياسات الإصلاح الزراعي بعد الإخفاق العام لمناهج سابقة في مجال الإصلاح الزراعي الذي سارت فيه تماماً نماذج السوق الحر التي تركز على تحويل الحياسة العرفية إلى التملك الحر الفردي، أو بدلاً عن ذلك ، النماذج الإشتراكية التي تكفل المساواة ، سائدة تماماً . وتشير دراسات الأبحاث التي أجرتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (2004 b) إلى أن بعض حالات الإصلاح الزراعي الحالية قد انتقلت من " نماذج السوق الحر " حيث أصبح معروفاً الآن أن الحياسة العادية يمكن أن تهيئ في غالب الأحيان ضمان الحياسة .

22 - وتتسم حقوق المرأة في الأرض بالضعف بصفة خاصة ، فبالإضافة إلى السياسات والقوانين المنصفة، فإن هناك حاجة إلى تدابير عملية لتعزيز عملية إدماج نوع الجنس على جميع المستويات. وإنتشار فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز بصورة متزايدة من ضعف المرأة وتعرضها لفقدان حقوقها. وتصبح آثار هذه التحديات المتشابهة على ضمان فرص حصول المرأة على الأرض أكثر حدة في سياق الطلب المتزايد على الأرض ، والتوترات بسبب التنافس من أجل هذا المورد الثمين .

23 - لقد برهن عدد من الدراسات وأعمال البحث على أن حياسة الأرض لديها روابط قوية بأهداف التنمية مثل تخفيف حدة الفقر، والنمو الاقتصادي ؛ وزيادة الإنتاجية الزراعية ؛ وتعزيز استثمارات القطاع الخاص ولا سيما عن طريق الملكية الخاصة للأصول مثل الأرض ؛ واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وضمان الإستدامة البيئية ؛ وتحقيق الضمان الاجتماعي وتعزيز المساواة فيما بين الجنسين فيما يتعلق بسبل الحصول على الأرض ؛ وتسوية المطالبات المتضاربة بشأن الأراضي؛ وتعزيز التنمية المؤسسية .

24 - وعلى الرغم من أن مسائل الأرض تعتبر رئيسية بالنسبة للتنمية السلمية ، والنمو الاقتصادي واستخدام الموارد بصفة مستدامة ، فإنها لم تلق في معظم الأحيان الإهتمام الذي يليق بها في استراتيجيات التنمية لمعظم البلدان الأفريقية . وقد ظلت الحكومات لا تنبالي بتنفيذ الإصلاح الزراعي التامة وبرامج إصلاحات حياسة الأراضي وذلك في الغالب بسبب المخاطر السياسية المتصورة .

25 - تحتاج البلدان الأفريقية إلى إقرار سياسات مبتكرة فيما يتعلق بحياسة الأرض يمكنها أن تحقق توازناً مرضياً فيما بين الاحتياجات لتوفير ضمانات لصغار الملاك التقليديين وللزراعة التجارية الأفريقية، علاوة على تعزيز سبل الوصول القانونية المتزايدة من جانب المرأة ، والمزارعين الشباب ، والمجموعات المستهدفة الأخرى ، إلى الأراضي الزراعية والموارد الطبيعية الأخرى .

26 - هناك حاجة ماسة ، في إطار الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) ، إلى معالجة العوامل الملائمة طويلة المدى من أجل التنفيذ الفعال للإصلاح الزراعي ومسائل إدارة الأرض . ومن بين قائمة الإجراءات المطلوبة لتحقيق النجاح في التنمية الزراعية بموجب (نيباد) ، فإن وثيقة " التنمية الزراعية الأفريقية الشاملة " تورد - " تحسين ضمان حياسة الأرض للزراعة التقليدية والحديثة عن طريق إدخال الإصلاح الزراعي بصورة ملائمة .

الجوانب المؤسسية لتخطيط استخدام الأراضي

27 - يكون من الواضح أنه من المهدر للوقت والجهد إنشاء نظم وبرامج من غير الممكن تنفيذها بصورة فعالة . وأن تطبيق مزيجاً من نهج من الأنظمة والتجارب في العديد من البلدان عبر فترة طويلة، يبدو فيه أن المكونات المؤسسية التالية تعتبر ضرورية خلال المراحل الثلاث الأكثر عمومية من تخطيط استخدام الأراضي (الفاو ، 1995) .

"1" على المستوى الوطني: عن طريق لجنة تخطيط الموارد الوطنية ، ومجالس أو لجان المحافظة على الموارد الوطنية ، والوزارات والإدارات التي تتمثل مهامها الأساسية في تقديم المعلومات وإصدار التوصيات وتنفيذها .

"2" على المستوى الإقليمي وعلى مستوى المقاطعات : عن طريق أفرقة تخطيط استخدام الأراضي على مستوى المقاطعات أو المحافظات والتي تتمثل مهامها الرئيسية في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد ووضع أو اعتماد الخطط دون الوطنية ورصد التنفيذ واستصدار القوانين الفرعية .

"3" على المستوى القروي والمجتمعي : عن طريق مجموعات المصالح الخاصة الموجودة أو التي يمكن تشكيلها على مستوى المجتمعات الشعبية للأغراض المختلفة والأولويات والأهداف .

مؤشرات الاستدامة

28 - ينبغي أن يسفر كل تخطيط استخدام الأراضي عن استخدام أراضي محلي مستدام. وأن يجري تقييم استدامة استخدام الأراضي الراهن أو المستقبلي في المهد وتحاول مجموعات كثيرة من الباحثين تحديد مؤشرات الاستدامة واستنباط وسائل لرصدها في ظروف العمل الميداني وتعمل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا حالياً على وضع قائمة مؤشرات لرصد التقدم المحرز في كل مجالات التنمية المستدامة في أفريقيا.

29 - وفقاً لدراسة أعدتها منظمة الأغذية والزراعة (FAO 1995) يمكن أن تكون مؤشرات الاستدامة متعددة الأنواع: مادي حيوي أو اقتصادية - اجتماعية. ورهنأ بنمط استخدام الأراضي أو عدم استخدامها وبتمائل تصنيف خصائص الأرض يمكن أن تكون المؤشرات مادية - حيوية، وبصورة رئيسية تتعلق بغطاء التربة (ثبات هيكل النباتات الطبيعية أو تنوعها الحيوي) والمتعلقة بسطح الأرض (عدم وجود رياح أو إنبهارات مائية واستمرار الصرف) والمتصلة بنوعية التربة (عدم وجود ملوحة من صنع الإنسان، وحموضة وتماسك أو فقدان نشاط التربة الأحيائي) والمتصلة بالطبقة السفلية (عدم وجود تشبع مائي من صنع الإنسان أو تلوث، وثبات عمق ونوعية المياه الجوفية).

30 - من بين مؤشرات الاستدامة الاجتماعية - الاقتصادية التي يمكن استعمالها - الهجرة الريفية الحضرية، وفرص العمل الريفية التي تناسب كل أعمار العاملين، وثبات أو زيادة نسبة الحضور في المدارس الابتدائية. والمحافظة على الكفاية الغذائية والوجبات المتوازنة واستقرار إعداد القطعان في مناطق الرعي؛ وعدم وجود أو انخفاض الظروف غير الصحية في المجموعات السكانية الريفية، والعلاقات السلسة بين مختلف مستخدمي الأراضي، أو ببساطة ثبات أو زيادة دخل الفرد من الأرض كما هو مسجل في الإحصائيات الزراعية بالنسبة لكل قرية ومقاطعة ومحافظة أو بلد (رغم أن ذلك يمكن أن يحجب عدم الاستدامة في أجزاء من المنطقة المعنية).

31 - عملت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا على مدار العقد الماضي على إجراء سلسلة من الدراسات القطاعية والتي أسفرت عن تطوير أطر وأدوات للتحليل لمساعدة الدول الأعضاء على صياغة رؤى وسياسات واستراتيجيات لتنفيذ برامج التنمية تكون سليمة اقتصادياً ومقبولة اجتماعياً وصديقة للبيئة. وبالإضافة إلى نماذج السكان والبيئة والزراعة (PEDA) هناك أداة تحليلية لمحاكاة التأثيرات المتنوعة للسياسات السكانية والاقتصادية والاجتماعية عن حالة الأمن الغذائي في البلد المعني والتي جرى تطويرها في أوائل سنة 2000 وقدمت، من ثم للاجتماعات المختلفة للجنة التنمية المستدامة.

تقييم السياسات الحالية للإصلاح في مجال الأراضي

32- تظهر الإصلاحات في مجال الأراضي التي جرت مؤخراً في أفريقيا أن العديد من الحكومات الأفريقية تعترف بأهمية توفير إمكانية الحصول على الأراضي وتأمين الحيازات. ومن المسلم به في هذا الخصوص أن الحقوق الفردية والجماعية يمكن أن تعزز الممارسات المستدامة لإدارة الأراضي والإنتاجية الزراعية العالية. ومن ثم، فإن النظم الجديدة للإصلاح في مجال الأراضي تعترف بملكية الأراضي في كل من نظامي الحيازة العرفي والنظامي. ولإحداث التغيير في مجال سياسات الأراضي، انخرطت بعض البلدان في سن تشريعات وإصلاحات إدارية، في الإطار الأشمل النابع من العملية التي جرت أخيراً بإدخال الديمقراطية واللامركزية (الجدول 1).

الجدول 1- معالجة التحديات المرتبطة بالأراضي من خلال الإصلاح في مجال السياسات العامة والإصلاح المؤسسي

التحدي المرتبط بموضوع الأراضي	أمثلة لنوع الإنجازات في مجال السياسات
تأمين الحيازات	<ul style="list-style-type: none"> تسعي خطة كوت ديفوار للأراضي الريفية إلى تحديد كل الحقوق القائمة حالياً وتوصيفها بغية إعطائها الطابع القانوني (ديلفيل، 1999)؛ قانون الأراضي لعام 1974 في الكاميرون الذي ينسخ الإعراف القانوني بحقوق الحيازة العرفية والبلدية ويفرض سند الملكية باعتبارها الوسيلة الوحيدة للحصول على الملكية الفردية (هوبس، 1966)؛ دستور أوغندا لعام 1995 ينقل سند الملكية من الدولة إلى ملاك

أمثلة لنوع الإستجابات في مجال السياسات	التحدي المرتبط بموضوع الأراضي
الأراضي	
<ul style="list-style-type: none"> • يسعى القانون الريفي لعام 1986 في النيجر إلى تسوية النزاعات الخاصة بحيازة الأراضي (لوند 1993) 	إدارة النزاعات
<ul style="list-style-type: none"> • تم إنشاء مجالس للأراضي في بوتسوانا (وكذلك في ناميبيا وأوغندا الآن)، وإنشاء مجالس ريفية في السنغال، ولجان للأراضي في النيجر، وإتحادات للجماعات المحلية وروابط للملكية البلدية في جنوب أفريقيا ولجان للأراضي في المناطق الريفية من ليسوتو؛ • تم تحسين المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار من خلال المؤسسات المحلية؛ □ تقتضي قوانين الأراضي لعام 1998 في ليسوتو أن تبطل منح الأراضي إذا رفض الشخص المتلقي إتباع تدابير لصيانة التربة. 	إضفاء الطابع اللامركزي على إدارة الأراضي
<ul style="list-style-type: none"> • تسعى السياسة الوطنية لموزامبيق بشأن الأراضي لعام 1995 لتعزيز الاستخدام الأيكولوجي المستدام للموارد الطبيعية؛ • توضح " الورقة البيضاء" بشأن إصلاح الأراضي في جنوب أفريقيا أن استخدام الإنتاج والاستثمار هي عناصر رئيسية لعملية إصلاح الأراضي؛ • تساعد عملية تجميع الأراضي في كينيا على كبح تجزئة الأراضي واستعادة الفعالية الإنتاجية؛ □ تم استحداث نظم تحديد الحجم الأقصى للمزارع في زمبابوي. 	الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية
<ul style="list-style-type: none"> • هناك مقترحات بشأن فرص ضرائب على الأراضي في إطار سياسة الأراضي الخاصة بناميبيا؛ • ساندت " خطة سوينيرتون " في كينيا الزراعة الأفريقية عن طريق برامج الأبحاث الزراعية، والمشروعات الإئتمانية، ونقل التكنولوجيا الجديدة، وإدخال نظام المحصولات ذات القيمة العالية وإنشاء مجموعة جديدة من المؤسسات؛ • تسعى عملية التصنيع التي تصدرها التنمية الزراعية في إثيوبيا زيادة إنتاجية صغار المزارعين عن طريق توفير الأسمدة والبذور المحسنة وإقامة مشروعات الإئتمان وتوفير خدمات الدعم . 	تنمية استخدام الأراضي والإنتاجية الزراعية
<ul style="list-style-type: none"> • تسعى سياسات الإصلاح الزراعي عن طريق إعادة التوزيع من جديد إلى منح المزيد من الأراضي إلي المواطنين السود المحرومين منها في ملاوي وناميبيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي؛ □ يعترف قانون الأراضي في موزامبيق لعام 1998 بالحق في الأرض عن طريق شغلها من جانب الأسر الريفية، على أساس الشهادة الشفهية. 	إعادة التوزيع بصورة منصفة للحد من الحرمان من الأرض
<ul style="list-style-type: none"> □ كانت الإصلاحات الخاصة بحيازة الأراضي في كينيا تسعى إلى وضع سجل يتم الاحتفاظ به بصورة سليمة ويمكن استخدامه لرصد تحويل وتوزيع الأراضي، ويهيئ الأساس لإدخال نظام الضرائب على الممتلكات . 	إنشاء نظام المعلومات الخاصة بالأراضي

المصدر : اللجنة الاقتصادية لأفريقيا 2004b

استشراف المستقبل

33 - أنعشت أزمات الأمن الغذائي التي حدثت مؤخراً في أفريقيا النقاش عما إذا كانت أنظمة الحيازة الراهنة للأرض تعوق ابتكارات واستثمارات المزارعين في المجال الزراعي . ومن المقترح إقامة كل من الروابط المباشرة وغير المباشرة فيما بين حيازة الأراضي والأمن الغذائي . وإدراكاً منها لأهمية فهم أفضل لهذه الروابط ، قامت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بإجراء دراسة عن أنظمة حيازة الأراضي وأثارها على الأمن الغذائي والتنمية المستدامة في أفريقيا ، تهدف إلى ما يلي :

- أ) تحسين المفهوم الحالي للروابط ما بين أنظمة حيازة الأرض ، والأمن الغذائي والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية في أفريقيا ؛
- ب) تقييم الإصلاحات الحالية لسياسة حيازة الأراضي في بلدان أفريقية منتقاه وذلك باستخدام دراسة متخصصة والتأكيد على المدى الذي تهدف إليه هذه الإصلاحات لتعزيز الأمن الغذائي وإدارة الموارد الطبيعية وتحديد العقبات الرئيسية ؛
- ج) استخلاص الدروس بناء على أساس أفضل الممارسات وكذلك الإخفاقات في السياسات القائمة حالياً والسابقة وتنفيذها ؛
- د) ووضع توصيات في مجال السياسة لمساعدة الدول في معالجة المسائل المتعلقة بتنفيذ إصلاحات الأراضي ومن ثم تحسين وضع أمنها الغذائي .

34 - تعمل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا الآن بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي ، ومصرف التنمية الأفريقي، وأمانة الشراكة الاقتصادية الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) ، ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة لمعالجة برنامج الأراضي في أفريقيا . وسوف يحدد هذا الاتحاد الذي تقوده أفريقيا إطاراً لتطوير سياسات ملائمة للأراضي ومناهج عملية تقوم على أساس التجارب القائمة حالياً بشأن المسائل الخاصة بالأراضي وأخذ العمليات والتجارب والمبادرات الحالية في أفريقيا في الاعتبار. والهدف النهائي لهذا العمل هو التوسع في المنظورات الخاصة بمسائل الأرض ومساعدة البلدان الأفريقية على وضع وتنفيذ الإصلاحات الزراعية التي تأخذ في الاعتبار خصائص مفاهيمها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية .

35 - الماء ضرورة حيوية للتنمية الأفريقية بحسبانه من نعم الأرض، غير أن وضع الماء العذب في أفريقيا غير مشجع فمن بين نحو 800 مليون نسمة يعيشون في القارة الأفريقية فإن أكثر من 300 مليون منهم يعانون من شح المياه . ولعل أهمية الماء للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية مسلم بها تماماً على نطاق العالم ، بيد أنه ومع تزايد عدد السكان والتصنيع وكثرة الطلب على المياه يبرز شح ندرة الماء في كثير من بلدان العالم . ويعوق شح المياه التنمية من خلال إعاقة إنتاج الغذاء، والتأثير سلباً وعلى الصحة والتنمية الصناعية .

36 - وباستخدامنا للنموذج المبسط لاستجابة المجتمع لندرة المياه كدليل ، يتضح أن القضايا الرئيسية تتمثل في الاستثمار في تنمية موارد أفريقيا المحتملة من الموارد المائية لتخفيض عدد السكان الذين يعانون من عدم الحصول على الماء النظيف والمرافق الصحية الملائمة لضمان الأمن الغذائي بتوسيع المناطق المرورية وحماية مكتسبات التنمية الاقتصادية من خلال إدارة الجفاف والفيضانات والتصحر (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا 2004) بطريقة سليمة .

الاستجابات المجتمعية لندرة المياه

37 - بطريقة مبسطة جداً ، يستحيب المجتمع الذي يتعرض لشح المياه من خلال ثلاث خطوات تدريجية: تخزين المياه (بناء الخزانات)، والمحافظة على المياه في مرحلة متقدمة ، قد تبدأ بإدراك أنه يتعين القيام بأعمال أخرى لاستغلال الماء المتاح للحصول على قيمة أكبر من كل نقطة ماء . وهذه المرحلة الأخيرة المتمثلة في التوسع الحضري حيث تصبح الصناعات والمدن التي تنتج الغذاء والتي تستخرج قيمة أكبر من كل قطرة ماء بصورة أكبر من الزراعة هي المستعمل الرئيسي للماء الشحيح لتوفير الجزء الأكبر من سيل كسب العيش .

38 - طورت المجتمعات والأمم في المناطق الجافة مهارات مناسبة لإدارة موارد المياه الشحيحة على نحو مستدام . وتشمل هذه التدابير تقادي هدر المياه ، واستخدام التكنولوجيات المناسبة الموائمة للظروف السائدة والاستخدام الكفاء للماء في الزراعة وغير ذلك من الأنشطة الإنتاجية ، ووضع الشروط التنظيمية والمؤسسية التي تؤثر بصورة كبيرة في سلوك المجتمعات الريفية والحضرية . وتشمل عمليات التكيف مع ظروف شح المياه ، أيضاً تدابير وممارسات للتعايش في ظل ظروف الندرة القصوى للمياه عندما يفاقم الجفاف من شح إمدادات المياه النادرة أصلاً، ولذلك ، فإن الوضع في معظم المجتمعات يمثل انسجاماً قوياً بين التراث الثقافي مع الإدارة الحديثة والهندسة والممارسات الاجتماعية والمؤسسية لمجابهة تحديات التنمية .

الإدارة المتكاملة للموارد المائية

39 - من بين أهداف الإدارة المتكاملة للموارد المائية إيجاد الحلول لجميع قضايا الإختلالات ما بين المتاح من الموارد والمطلوب منها، وتدهور نوعية المياه السطحية والجوفية ، والنزاع الذي ينشأ من التخصيص الكمي للماء فيما بين القطاعات وفيما بين الأقاليم وعلى الصعيد الدولي الخ . ويتطلب التعامل في ظروف شح المياه الناشئ عن الجفاف عادة واتخاذ تدابير هندسية وإدارة تؤدي إلى المحافظة على الماء وربما إحداث زيادة موسمية في الموارد المتاحة . ومن الجانب الآخر ، فإن حالات الجفاف تستوجب وضع وتنفيذ إجراءات طوارئ واستعداد .

40 - تقترن مشاكل التصحر ونقص الماء العذب بمشاكل مثل تحات التربة، وتدهور الأراضي وبصور رئيسية من جراء الملوحة ، والإسراف في استخدام التربة والموارد المائية وتدهور نوعية الماء . ولهذا تنشأ الضرورة لتوجيه السياسات والتدابير لحل المشاكل القائمة وتقادي حدوث مشاكل مماثلة جديدة .

41 - تسلم إدارة الموارد المائية المتكاملة بأن مواكبة شح المياه تتطلب أن تكون السياسات والتدابير لإدارة المياه متوائمة مع مفهوم التنمية المستدامة . ولهذا لا يقتصر الأمر على استخدام تكنولوجيات جديدة ووضوح نهج إدارية للتخصيص والمراقبة في مجال الماء واستخدام الأراضي ، بل أيضاً إيلاء الاعتبار للقوى المحركة للضغط على الموارد ذاتها وسلوك المستعملين والأهداف الإنسانية والاجتماعية المختلفة .

42 - يتمثل الإنجاز الرئيسي في مجال الموارد المائية في وضع الرؤية الأفريقية بشأن المياه لعام 2025 من جانب كل أصحاب المصلحة بقيادة اللجنة الاقتصادية لإفريقيا ومصرف التنمية الأفريقي، والاتحاد الأفريقي . وقد تم تطوير هذه الرؤية كجزء من العمليات التحضيرية للمنتدى العالمي للمياه وقد استخدمت كأطار لكل أنشطة أصحاب المصلحة في قطاع المياه .

إدماج إستغلال الموارد المعدنية في مسار الأنشطة الرئيسي

التعدين والإستخدامات الأخرى للأراضي

43- لم تثر أي واحدة من الصناعات نزاعات بشأن استخدام الأراضي بقدر النزاع الذي أثارته صناعة التعدين (جافن هيبون، 2002). فالنشاط المكثف في مجال التعدين يمكن أن يحدث خللاً حاداً على صعيد المجتمعات المحلية، ويعوق نمو الصناعات الأخرى القابلة للرياح، ويفضي إلى تعقيدات بيئية رئيسية تجعل الأراضي غير صالحة لعدد من الأنشطة الصناعية المهمة الأخرى. وكثيراً ما تحدث النزاعات بشأن الأراضي بين إدارات التعدين والمجموعات في المجتمعات المحلية التي قد تكون لها مصالح حيوية في كيفية استخدام الأراضي والتي تكون صاحبة القرار في هذا الشأن (مشاريع التعدين والمعادن والتنمية المستدامة، 2002).

44- ويتطلب إتخاذ القرار بشأن استخدام الأراضي الموافقة المسبقة عن علم، والمفاوضات، والتشاور فيما بين جميع أصحاب المصلحة. وفي هذا الصدد، يجب أن تكون عمليات إتخاذ القرار غير متحفظة إزاء

منع التعدين في الحالات التي تغطي فيها العوامل الثقافية والبيئية وغيرها على عملية استخراج المعادن أو حيث يفضي التعدين إلى خسارة غير مقبولة في نظر من تفرض عليهم أنشطة التعدين (مشاريع التعدين والمعادن والتنمية المستدامة، 2002).

45- وتتقسم المدارس الفكرية في مجال التعدين بين من يرون أن الموارد المعدنية هي نعمة ومن يرون أنها نعمة يمكن أن تعزز النمو والتنمية في البلدان النامية.

46- وهناك رأي سائد بأن صناعة التعدين في البلدان النامية هي صناعة كثيفة رأس المال ومعزولة، وأجنبية الملكية، ويديرها اجانب يستخدمون مدخلات (ولاسيما المعدات) أشتريت من الخارج. ويرى الكثير من العلماء أنه كلما كان البلد أغنى بالموارد المعدنية، كلما زاد احتمال تباطؤ نموه الإقتصادي، وأن سجل الدول الغنية بالنفط والمعادن في مجال التخفيف من وطأة الفقر أسوأ من سجل الدول المماثلة لها في الدخل التي لا تتمتع بثروة نفطية أو معدنية.

47- ويرد علماء آخرون قائلين إن النتائج السلبية المبلغ عنها في الإقتصادات القائمة على المعادن تتعلق بحالات خاصة، وأنه لا ينبغي إلقاء اللوم على المعادن بشأن مشاكل الفساد، والتهرب وراء العائدات، وإن الأداء الإقتصادي عملية مختلفة ومتباينة العناصر، ولذلك لا ينبغي التعميم. ويجادل البعض أنه من بين الإقتصادات الأفريقية القائمة على المعادن، على سبيل المثال، هناك إقتصادات تحقق نمواً سريعاً وذات أداء جيد مثل بوتسوانا، وهناك إقتصادات أخرى مثل جنوب أفريقيا إرتكزت تنميتها على قوة الصناعة المعدنية.

التحديات المعقدة والإستجابات السياسية الصعبة

48- الموارد المعدنية لها خصائص تجعل إدارتها صعبة، وتعزز تحديات مثبطة للهمم في مجال السياسة العامة. وإحدى التحديات الرئيسية للتنمية المستدامة في إطار الموارد غير المتجددة (مثل المعادن) هي كيفية استخدام الثروة التي تخلقها هذه الموارد لتعزيز النمو والتنمية وتحقيق إستدامتها لفترة طويلة بعد نضوب هذه المعادن. وهذا هو التحدي الذي تواجهه معظم البلدان الأفريقية المنتجة للمعادن وهو مرتبط بما يلي: إنشاء صناعة معدنية قابلة للإستمرار ومنكاملة ومتنوعة (تحدي الإنشاء)؛ إستمرار الإيرادات المؤقتة للمعادن لضمان إستدامة الثروة، وتحديد المبلغ الذي ينبغي إداره، والمبلغ الذي ينبغي استثماره، وتحديد مجال الإستثمار (تحدي الإستثمار)؛ توزيع فوائد التعدين بصورة منصفة (تحدي التوزيع)؛ وكفالة نظم حكم سليمة، وسياسات إقتصاد كلي مستقرة (تحدي الحكم والإقتصاد الكلي).

49- ويرى أوتى⁽²⁾ أن الاستجابات السياسية للتحديات التي تواجه إقتضاء ما قائم على المعادن يتعين أن تأخذ في الإعتبار السياق المحلي، ومرحلة نمو الإقتصاد بالنسبة للدورة المرتبطة بالمعادن، بمعنى إذا ما كان الإقتصاد ناشئاً أو فتياً، أو في بداية أو أواخر مرحلة النضوج (الجدول 2).

الجدول 2- الإستجابات السياسية في الدورة المعتمدة على المعادن

المرحلة	الطبيعة	آثار الإقتصاد الكلي	الإستجابة السياسية
ناشئة	تنفقات الإستثمار في المعادن	ضغوط على سعر الصرف	فرض ضرائب على العائدات إنشاء صندوق رأس مال إنشاء صندوق لتثبيت الإيرادات إستقلال المصرف المركزي
فتية	توسع سريع في قطاع المعادن	زيادة سعر الصرف آثار الداء الهولندي	تطهير العائدات الطارئة توسيع القدرة المحلية على الإستيعاب
بداية مرحلة النضوج	تباطؤ إنتاج المعادن	القيود الضريبية والأجنبية المتنامية	الإستعاضة بموارد ضريبية جديدة تشجيع المدخرات المحلية تعزيز التنويع القطاعي
أواخر مرحلة النضوج	إنخفاض إنتاج المعادن	النقص المستمر في الضرائب والنقد الأجنبي	إنخفاض سعر الصرف الحقيقي تعزيز إكتساب المهارات

المصدر: Macroeconomic policy for mineral economies, Richard Auty

الاستراتيجيات الأفريقية لتنمية المعادن

50- اعتمد العديد من البلدان الأفريقية في الستينات والسبعينات سياسات ترمي إلى جعل قطاع التعدين محركاً للنمو والتصنيع السريع. غير أن الإفتقار إلى الخبرة الإدارية والتقنية، وعدم القدرة على الحصول

(<http://www.natural-resources.org/minerals/CD/docs/unctad/auty2.doc>, accessed on 5 September 2005)⁽²⁾

على التمويل، وانخفاض أسعار المعادن، في جملة أمور، ساهم في ركود وحتى تراجع صناعة التعدين المؤممة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2004a). وبحلول الثمانينات، أصبحت معظم صناعات التعدين تعاني من الأزمات كما اتسمت بقصور الأداء. ولعكس هذا الاتجاه، شرعت بلدان أفريقية كثيرة في عملية إصلاح جذري لجذب الإستثمار المباشر الأجنبي لإعادة تأهيل قطاعات المعادن والتعدين المحتضرة. وأدى ذلك إلى ازدهار قطاع التعدين، وزيادة الإستثمار المباشر الأجنبي وما يتبعه من تدفقات رؤوس الأموال إلى قطاع التعدين، وتكنولوجيا، ومهارات.

51- ولكن بنهاية التسعينات، كما يشير بيدرو (2005)، أفضى هذا الازدهار وما صاحبه من زيادة في إيرادات التصدير في العديد من الإقتصادات المعتمدة على المعادن في أفريقيا إلى نتائج إنمائية مشكوك فيها. ويرى بيدرو أن معظم الإصلاحات كانت ضيقة الأفق، وقطاعية التركيز، وموجهة نحو جذب الإستثمار الأجنبي وزيادة الصادرات بدلاً من تعزيز التنمية المحلية.

التوزيع الناشئ

52- هناك تحول الآن من مرحلة التركيز التقليدي على توزيع الفوائد بين المستثمرين في قطاع المعادن والبلد المضيف إلى مرحلة إيلاء المزيد من الإهتمام إلى الفوائد التي تعود على المجتمعات المحلية التي تقيم في مناطق عمليات التعدين. وقد تتخذ هذه الفوائد عدة أشكال تشمل أسعار الممتلكات وعائدات الأرض، والفوائد التي تمثل حصة المجتمع المحلي من إيرادات الحكومة المركزية من التعدين، والفوائد غير المرتبطة بالدخل مثل العمالة للسكان المحليين، ومساعدة المؤسسات الصحية والتعليمية على صعيد المجتمع المحلي، وإمكانية استخدام الجمهور للهيكل الأساسية في قطاع التعدين وما إلى ذلك (بيدرو أ، المرجع المشار إليه سابقاً في هذه الوثيقة).

53- ولمساعدة البلدان الأفريقية على معالجة بعض التحديات التي تواجه قطاع التعدين، وضعت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أطراً مفاهيمية، وسياسات، واستراتيجيات، وأدوات عملية لإتاحة فهم أفضل للصلة بين التعدين والتنمية، وتحديد نقاط الدخول لإدماج التعدين في الأنشطة الرامية إلى تحقيق النمو، والتخفيف من وطأة الفقر. وقد أفضى ذلك إلى وضع فهم متكامل لتنمية الموارد المعدنية مع التركيز على إدراجها في استراتيجيات الحد من الفقر، والإدماج الرأسي والأفقي لهذه الإستراتيجيات، وتحسين الحكم وإدارة الثروة المعدنية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2004).

54- غير أنه ينبغي عمل المزيد من أجل إحداث التغيير (بيدرو أ، المصدر السابق). وينبغي بلورة السياسات، وأدوات تحسين الإيرادات، والأطر القانونية والتنظيمية لتيسير المشاركة المنصفة لرجال الأعمال المحليين، والمجتمعات المحلية، وأصحاب المصلحة الآخرين في أنشطة التعدين.

55- وأصبحت الشفافية والكفاءة الإدارية بشأن الإيرادات التي تدفع لمختلف السلطات الحكومية جزءاً مهماً من خطة السياسات في قطاع التعدين. ولاتزال الآليات تعزيز الشفافية والكفاءة في مراحل التنفيذ الأولى على الرغم من إمكانيتها الهائلة في زيادة الفوائد الهامة في العديد من البلدان الأفريقية الغنية بالموارد. وينبغي أن تصاحب هذه الآليات الجهود الرامية إلى تعزيز القدرات المؤسسية، والكفاءات على مستوى الحكومة والمستويات الأخرى من أجل التخطيط الفعال الطويل الأجل، والإدارة الحصيفة، والإنفاق، والإدخار، والإستثمار بصورة ذكية في مجال الثروة المعدنية.

إعتبرات بشأن تنمية موارد الطاقة في أفريقيا

56- على الرغم من أن أفريقيا غنية بمراد الطاقة إلى حد ما في شكل وقود أحفوري (النفط، والغاز، والفحم)، والطاقة الكهرومائية، واليورانيوم، والكتلة الإحيائية وغير ذلك من موارد الطاقة المتجددة (الطاقة الشمسية والريحية، والحرارية الأرضية وغيرها..)، لاتزال القارة تتخلف عن ركب المناطق الأخرى في العالم من حيث الإستهلاك التجاري للطاقة. وعلى الرغم من أن عدد سكان أفريقيا يبلغ نسبة 13 في المائة من سكان العالم، فإن إستهلاكها التجاري من الطاقة يبلغ حوالي 3 في المائة فقط من الإستهلاك العالمي الكلي. ويعزى ذلك إلى أن موارد الطاقة في أفريقيا ظلت بقدر كبير تعاني من قصور التنمية، وغير قادرة على توليد الطاقة الكهربائية وإمدادات الطاقة التجارية الأخرى الضرورية لتحقيق النمو الإقتصادي والتنمية المستدامة. كما أن المشاكل الهيكلية قد قوضت أيضاً قدرة أفريقيا على استخدام مواردها من الطاقة.

57- وفي الوقت الحالي لاتستخدم سوى 7 في المائة فقط من إمكانيات أفريقيا من الطاقة الكهرومائية، بينما تُهدر الكميات الضخمة من الغاز الطبيعي المصاحبة لإنتاج النفط عن طريق حرقها أو تصريفها، ولاسيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بصفة عامة، وفي نيجيريا بصفة خاصة. وسبب ذلك هو أن

قصور الهياكل الأساسية في مجال الطاقة (مثل خطوط نقل الطاقة وأنابيب الغاز) لا يساعد على تنمية ونقل فائض الإنتاج من الكهرباء أو الغاز المنتج إلى المناطق التي تعاني من العجز عن طريق التجارة العابرة للحدود من الطاقة. وفي هذا الشأن، تجدر الإشارة إلى خط أنابيب الغاز بين موزامبيق وجنوب أفريقيا الذي دخل مرحلة التشغيل منذ العام الماضي والذي ساعد جنوب أفريقيا على إستغلال احتياطات موزامبيق، من الغاز الطبيعي. وبالمثل، سيبسر مشروع أنابيب الغاز في غرب أفريقيا نقل الغاز من نيجيريا إلى غانا عبر بنن وتوغو، كما أن مشروع جراند إنجا للطاقة الكهرومائية من شأنه أن يزود في النهاية كل مجمعات الطاقة دون الإقليمية بالكهرباء.

58- والسمة البارزة الأخرى لقطاع الطاقة في أفريقيا هي أن تنمية موارد النفط/البترول موجهة نحو الأسواق الخارجية. وتقدر حصة أفريقيا من الإنتاج التجاري للطاقة على الصعيد العالمي بنسبة 7 في المائة تقريباً، بينما لا تستهلك القارة سوى نسبة 3 في المائة فقط من الإنتاج التجاري للطاقة على الصعيد العالمي. وهذا يعني أن أفريقيا تعتبر مصدراً صافياً للطاقة. ومع ذلك، تستورد معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بما فيها بعض البلدان المنتجة للنفط، منتجات عمليات البترول بسبب عدم القدرة في مجال التكرير لتجهيز نفطها الخام (غينيا الإستوائية، وتشاد)، أو لقصور الأداء التقني للمصافي الموجودة لإنتاج منتجات البترول الضرورية للسوق المحلي (نيجيريا على سبيل المثال).

مشكلة الحصول على خدمات الطاقة الحديثة والفقير من حيث الطاقة في أفريقيا

59- وتتخلف أفريقيا أيضاً عن ركب المناطق الأخرى في العالم من حيث الحصول على خدمات الطاقة الحديثة. ويختلف معدل الحصول على الكهرباء⁽³⁾ بقدر كبير من بلد لآخر، مع تباينات بارزة بين المناطق الريفية والحضرية. فعلى سبيل المثال، بينما تقدر نسبة السكان الذين تتوفر لهم الكهرباء في عام 2002 بنسبة 90 في المائة، تتراوح هذه النسبة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من 4 إلى 70 في المائة حسب البلد. ويمكن أن تكون نسبة السكان في المناطق الريفية الذين تتوفر لهم الكهرباء في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قليلة بحيث لا تتجاوز نسبة 1 في المائة، بينما يبلغ المتوسط نسبة 8 في المائة تقريباً.

60- وبينما يعرف بأن أكثر من نصف عدد من يعتمدون على الكتلة الإحيائية التقليدية في الطهي والتسخين الذي يقدر بحوالي 2.4 بليون شخص هم في الصين والهند، توجد أكبر نسبة من السكان الذين يعتمدون على الكتلة الإحيائية في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى (وكالة الطاقة الدولية، مستقبل الطاقة في العالم، 2002). ويقدر أن مصدر أكثر من نسبة 90 في المائة من الإستهلاك النهائي للطاقة في بعض بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو الكتلة الإحيائية، على الرغم من الآثار البيئية الناجمة عن ذلك، مثل إزالة الإحراج، وتسارع وتيرة التصحر. ويعني الفقر المدقع وعدم إمكانية الحصول على مصادر الوقود الأخرى (الكبروسين، والغاز النفطي المسيل، والكهرباء) أن 80 في المائة من سكان أفريقيا يعتمدون بشكل أساسي على الكتلة الإحيائية لتلبية احتياجاتهم المنزلية⁽⁴⁾.

61- والإعتماد الشديد على وقود الكتلة الإحيائية التقليدية ومحدودية إمكانية الحصول على مصادر طاقة حديثة مثل الكهرباء، والوقود المستخرج من العمليات البترولية (الغاز النفطي المسيل، والكبروسين) لا يمكن أن يساعد الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية على التخلص من الفقر. وهذا النوع من الفقر⁽⁵⁾ من حيث الطاقة منتشر أيضاً بين نسبة متنامية من سكان المناطق المتاخمة للمدن.

62- ومن المسلم به على نحو متزايد أن الحصول على خدمات طاقة حديثة بتكاليف يمكن تحملها يعتبر شرطاً أساسياً للتنمية المستدامة والتخفيف من وطأة الفقر. ودون توفير إمكانية الحصول على هذه الخدمات، لا يمكن تحقيق معظم الأهداف الإنمائية للألفية، ومحدودية الحصول على الطاقة الكافية والملائمة، بما في ذلك الكهرباء، تعني تقييد الأنشطة المدرة للدخل ذات القيمة المضافة.

63- ولذلك، فإن المزيد من الحصول على خدمات الطاقة التي يمكن الإعتماد عليها وتكاليف يمكن تحملها لأغراض الإستخدام المنزلي والأنشطة الإنتاجية ربما يعتبر من أكبر التحديات التي تواجه البلدان الأفريقية في قطاع الطاقة. ويصدق ذلك بصفة خاصة على العديد من البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث تعتبر معدلات توفر خدمات الطاقة وإستهلاكها أقل بكثير مما هو مطلوب لتوفير الحد الأدنى من الشروط اللازمة لتحقيق النمو الإقتصادي والتنمية المستدامة.

تسخير مصادر الطاقة لأغراض التنمية المستدامة في أفريقيا

64- هناك العديد من التحديات أمام تسخير موارد الطاقة لأغراض التنمية المستدامة والتخفيف من وطأة الفقر في أفريقيا. وتشمل هذه التحديات مايلي:

- الإفتقار إلى الأطر السياسية والمؤسسية الملائمة؛
- قصور أداء مرافق الطاقة وعدم جدارتها الإنتمائية؛
- النهج غير الملائم إزاء معالجة مشاكل إمدادات الطاقة في المناطق الريفية، بما في ذلك مشكلة الحوافز والتسهيلات الإنتمائية المرتبطة ببرامج كهربة الريف؛
- الإختلال في التوزيع الجغرافي لموارد الطاقة، وقصور الهياكل الأساسية في قطاع الطاقة؛
- صغر حجم أسواق الطاقة؛

⁽³⁾ تتوفر للشخص إمكانية الحصول على الكهرباء، إذا كان يسكن بالقرب من منطقة مزودة بالكهرباء حيث يمكن الحصول على الإضاءة الكهربائية.

⁽⁴⁾ وكالة الطاقة الدولية، مستقبل الطاقة، الطاقة والفقير، 2002.

⁽⁵⁾ تعريف الفقر من حيث الطاقة هو عدم وجود الخيار الكافي للحصول على خدمات طاقة كافية، وتكاليف يمكن تحملها، ويمكن الإعتماد عليها، وذات نوعية عالية، ومأمونة، وغير خطرة على البيئة لدعم التنمية الإقتصادية والبشرية.

- الإفتقار إلى الهياكل الأساسية المتكاملة في قطاع الطاقة مثل شبكات الكهرباء الإقليمية ، وشبكات أنابيب الغاز؛
- المصاعب المتعلقة بتمويل مشاريع الطاقة.

65- في الماضي، كان من الممكن معالجة بعض هذه التحديات عن طريق تهيئة بيئة مواتية بقدر أكبر، ووضع الإطار المؤسسي والسياسي، والقانوني، والتنظيمي الملائم والضروري لجذب الإستثمار في تنمية مشاريع الطاقة الرئيسية. وتضمن ذلك، في جملة أمور، بناء الثقة فيما بين البلدان المشاركة للالتزام بالمشاريع الإنمائية المشتركة مثل مشاريع الطاقة الكهربائية (مشروع مانانتالي بين مالي والسنغال، وموريتانيا على سبيل المثال)؛ ومشاريع الغاز (وخط أنابيب الغاز بين موزامبيق وجنوب أفريقيا، وخط أنابيب الغاز في غرب أفريقيا بين نيجيريا وبنن، وتوغو، وغانا)؛ ومشاريع النفط (خط أنابيب النفط بين تشاد والكاميرون).

66- وفيما يتعلق بزيادة إمدادات الكهرباء في المناطق الريفية، أوضحت تجارب الكهرباء الريفية في العديد من البلدان ضرورة العمل بطريقة توزيع الطاقة المولدة (الكهرباء المنتجة بالقرب من مكان الإستخدام، أو قريبة من الأماكن التي ينبغي خدمتها) عن طريق شبكات محلية صغيرة ونظم الخلايا الكهربائية الضوئية الشمسية في المنازل بمشاركة القطاع الخاص. وتعتبر جنوب أفريقيا من الأمثلة التي تستحق المحاكاة لما لها من إمتياز في مجال الكهرباء الريفية المعتمدة على الخلايا الكهربائية الضوئية الشمسية، وخدماتها الكهربائية الأساسية خارج الشبكة وداخل الشبكة (50 كيلوات/الشهر مجاناً للأسر المعيشية الموصلة بالشبكة).

التوصيات

67- على الرغم من أن أفريقيا غنية إلى حد ما بموارد الطاقة، لم تسخر هذه الموارد لأسباب عديدة لتلبية الاحتياجات من الكهرباء وخدمات الطاقة الحديثة اللازمة للتنمية المستدامة والتخفيف من وطأة الفقر. ولذلك، هناك حاجة إلى أن تعتمد البلدان الأفريقية تدابير سياسية، وأن تلتزم بتسخير مواردها من الطاقة لضمان توفير الخدمات الحديثة الضرورية لتلبية الأهداف الإنمائية للألفية ووضع القارة في مسار التنمية المستدامة والتخفيف من وطأة الفقر.

68- ومن أجل أن تنجح الحكومات الأفريقية في تسخير موارد القارة من الطاقة لأغراض التنمية المستدامة، ينبغي إعادة النظر في الأطر المؤسسية، والسياسية، والقانونية، والتنظيمية التي ظلت تحكم قطاع الطاقة عن طريق جملة أمور تشمل مايلي:

- وضع/تنقيح السياسات الوطنية للطاقة لكفالة تحسين إدارة الطاقة؛
- وضع أساس قانوني لمشاركة القطاع الخاص كمنتج مستقل للطاقة مثلاً؛
- معالجة الفقر من حيث الطاقة عن طريق استحداث السياسات، وتنفيذ البرامج الرامية إلى تيسير الحصول على خدمات الطاقة الحديثة، بما في ذلك إنشاء وكالة للكهربة الريفية، وصندوق الكهرباء الريفية يتمتع بموارد جيدة؛
- القيام بدور نشط للمساعدة في خلق فرص سوقية لاعتماد تقنيات توزيع الطاقة المولدة على نطاق واسع عن طريق الحوافز الضريبية والإئتمانات، والقروض بفوائد منخفضة، والضمانات، فضلاً عن صناديق الفوائد العامة للكهربة الريفية؛
- تيسير تنفيذ مشاريع الطاقة الكهرومائية، والنفط، والغاز التي تتطلب التعاون فيما بين البلدان، والتكامل الإقليمي في مجال الطاقة؛
- إدخال مجتمعات الطاقة دون الإقليمية الحديثة الإنشاء مرحلة التشغيل، وإسبما فيما يتعلق بالمشاريع المشتركة للطاقة الكهرومائية، وخطوط نقل الطاقة عبر الحدود، وأنابيب الغاز.

69- ونظراً لتباين توزيع موارد الطاقة بدرجة عالية في أفريقيا، وصغر حجم أسواق الطاقة، هناك حاجة إلى التعاون والتكامل على الصعيد الإقليمي في مجال استغلال موارد القارة من الطاقة. وفي هذا الشأن، تقوم الجماعات الاقتصادية الإقليمية، ومجمعات الطاقة الإقليمية بدور مهم. ويشمل هذا الدور مايلي:

- بناء الثقة المتبادلة فيما بين البلدان المتجاورة للمشاركة في مشاريع مشتركة للطاقة مثل المشاريع الكبيرة للطاقة الكهرومائية، وخطوط نقل الطاقة فيما بين البلدان، وأنابيب النفط والغاز العابرة للحدود؛
- اعتماد بروتوكول طاقة إقليمي يهيئ بيئة مواتية للأعمال التجارية للمساعدة في تبيد أو على الأقل الحد من مفهوم المخاطر المرتبطة بجذب الإستثمار الخاص إلى أفريقيا؛
- إنشاء هيئة تنظيمية إقليمية للطاقة للنهوض بسوق الطاقة الإقليمية، وإدارة مصالح المستثمرين وأصحاب المصلحة؛
- إدخال مجتمعات الطاقة دون الإقليمية الجديدة مرحلة التشغيل عن طريق تنفيذ مشاريع التكامل في مجال الطاقة.

ملاحظات ختامية

70- على الرغم من الاعتراف المتزايد بأهمية المعايير البيئية، تُتخذ العديد من القرارات بشأن الإستثمار بشكل أساسي على أساس إقتصادي، وبصفة خاصة على أساس عائدات الإستثمار. أو إذا ما أريد أن تُحظى المسائل المتعلقة بالموارد الطبيعية بالأهمية التي تستحقها، سيتعين مناقشتها بلغة المال.

71- وسوف لا تتحسن إدارة موارد الأراضي ما لم يسبقها وعي بالمشاكل وإدراك ضرورة العمل. وعلى الصعيد الدولي، هناك درجة كبيرة من الإتفاق بشأن الأولويات، بما في ذلك التخفيف من وطأة الفقر، وتقادي تدهور الأراضي، والبحوث، والمشاركة الشعبية في إتخاذ القرار. أما على الصعيد الوطني، فستعتمد السياسات الفعالة الخاصة بموارد الأراضي على الحكم الصالح وعدم نشوب النزاعات المدنية.

72- وينبغي أيضاً أن تُحظى تنمية القطاع الريفي بالإهتمام الملائم، كما ينبغي تقييم آثار موارد الأراضي على نحو أفضل. ويتطلب هذا إطاراً يرتكز على مجموعة من السياسات الوطنية الخاصة بموارد الأراضي، بما في ذلك أنشطة المسح والتقييم المعززة، والجهود الرامية إلى مكافحة تدهور الأراضي، والربط الفعال بين البحوث والإرشاد الزراعي، وخطة وطنية لاستخدام الأراضي، تأخذ في الإعتبار الإرتباطات القطاعية

الخلفية والأمامية ، فضلاً عن الأبعاد الاجتماعية والثقافية ، ورصد الإرث الوطني من موارد الأراضي. وسيطلب كل ذلك تعزيز المؤسسات مع تحسين التعليم والتدريب.

73- وهدف تخطيط استخدام الأراضي وإدارة موارد الأراضي هو التوصل إلى خيارات مثلى ومستنيرة بشأن استخدام الأراضي في المستقبل. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تبادل الآراء والمفاوضات بين المخططين، وأصحاب المصلحة، و صانعي القرار على الصعيدين الوطني والمحلي وعلى مستوى المحافظات. كما يمكن أن يركز على جمع المعلومات وتجهيزها على نحو فعال وشامل وحفظها في نظام تخزين واسترجاع عن طريق شبكة تربط بين المؤسسات. وسيوضع التدفق السلس للمعلومات الناجمة عن تقييم البيانات في شكل مفهوم وملائم للمستخدمين. وستمكن الخطة جميع أصحاب المصلحة من المشاركة في إتخاذ القرارات بشأن الاستخدام المستدام والمنصف والإقتصادي للأراضي ومتابعة هذه القرارات حتى تنفذ بنجاح.

74- وبإيجاز، فإن تخطيط استخدام الأراضي يعتبر عاملاً مهماً في التنمية الفعالة للموارد الطبيعية عن طريق تخصيص الأراضي والمياه للوظائف التي تقضي إلى أكبر الفوائد المستدامة لتحسين مستوى المعيشة على الصعيدين المحلي والوطني. ونظراً لأن التخفيف من حدة الفقر هو الهدف الرئيسي للتنمية الدولية يجب أن يعمل خبراء التخطيط بالتعاون مع أصحاب المصلحة الذين ينبغي أن يشاركوا مشاركة نشطة لتعزيز الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية مع بناء قدرات المؤسسات المحلية لإدارة الأراضي. وبصفة خاصة يجب أن تشجع عمليات تخطيط استخدام الأراضي المشاركة للنشطة للمجتمعات المحلية التي تعتمد في كسب رزقها على الموارد الطبيعية.

REFERENCES

Antonio, M.A. Pedro, 2004, Mainstreaming Mineral Wealth in Growth and Poverty Reduction Strategies, ECA Policy Paper No 1, ECA, Addis Ababa, Ethiopia

Auty, Richard M. and Mikasell, Raymond F. (1999), Sustainable Development of Minerals Economies, Clarendon University Press. Oxford

ECA (2003), Training materials on “ The Role and Management of Mineral Wealth in Socio-economic Development” (Unpublished) Addis Ababa, Ethiopia

ECA (2004) Improving Public Participation in the Sustainable Development of Mineral Resources in Africa, (Unpublished) Addis Ababa, Ethiopia

ECA (2004) Mineral Cluster Study in Africa: Pilot Studies of South Africa and Mozambique (Unpublished) Addis Ababa, Ethiopia

ECA (2004b) The Land Tenure Systems and their Impacts on Food Security and Sustainable development in Africa, Addis Ababa, Ethiopia

EIA, 2005, Energy Information Administration (EIA), International Energy Statistics

IEA, 2002, World Energy Outlook 2002

IEA, 2005, Workshop on “The Developing World and the Electricity Challenges”,

Paris Jan.2005

FAO, 1976, A framework for land evaluation. *Soils Bulletin 32*. FAO, Rome

FAO, 1995, Planning for Sustainable use of Land Resources, FAO Land Bulletin and Water 2, FAO, Rome

FAO/Netherlands, 1991, Conference on Agriculture and the Environment, S-Hertogenbosch, The Netherlands, 15-19 April 1991. *Report of the Conference*. Vol. 2.

Gavin Hilson, 2001, An Overview of Land Use Conflicts in Mining Communities, in Land Use Policy No 1, p. 65-73, Royal school of Mines, London, UK

MMSD (2002), Mining, Minerals and Sustainable Development Projects: Breaking New Ground, Earthscan Publications Ltd., London, UK