

التنمية المستدامة في عالم دائم التغير

التحول في المؤسسات والنمو ونوعية الحياة



تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣

التنمية المستدامة

في عالم دائم التغير

التحول في المؤسسات
والنمو ونوعية الحياة



حول الغلاف

تظهر صورة الغلاف المركبة من صورتين التقطهما القمر الصناعي بالاستشعار عن بعد، الأنوار المضاءة فى مستوطنات بشرية والتباين (يوم ١٤ مايو ٢٠٠٢) فى درجات حرارة سطح البحر. وتوضح الصورة عددا من الموضوعات الواردة فى تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣: الصلة بين النمو والبيئة (ارتباط الدخل الأعلى بالاستخدام الأكبر للطاقة)، واستمرار التحدى الاجتماعى الاقتصادى لعدم المساواة ولتخفيض أعداد الفقراء (التباين الهائل بين استخدام الدول الصناعية للطاقة واستخدام الدول النامية لها)، وتشابك النشاط الإنسانى وتأثيره (استخدام الطاقة المستمدة من الوقود الأحفورى يرفع درجات حرارة سطح البحر)، والحاجة إلى مزيد من المعلومات (مثل ما يوفره الاستشعار عن بعد بواسطة القمر الصناعى) لتوقع المشكلات ورصدها إذا أريد للعالم أن ينتقل إلى مزيد من التنمية المستدامة. للحصول على مزيد من المعلومات حول الأفكار الواردة فى هذا التقرير، برجاء الدخول إلى موقع: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>

صورة أضواء المدينة مجاملة من Defense Meteorological Satellite Program Digital Archive, National Geographic Data Center, U.S. National Oceanic and Aeronautics Administration

درجات حرارة سطح البحر بموافقة من U.S. National Climatic Data Center

World Development Report 2003

Sustainable Development in a Dynamic World

Copyright © 2003 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣

التنمية المستدامة فى عالم دائم التغير

حقوق الطبع © ٢٠٠٣

للبنك الدولى للإنشاء والتعمير / البنك الدولى

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work Was Originally published by the World Bank in English as *World Development Report 2003 Sustainable Development in a Dynamic World*, this Arabic translation was prepared and produced by Al Ahram Center for Translation and Publishing, and it is not an official World Bank translation. Al Ahram Center for Translation and Publishing is responsible for the accuracy of the translation.

نشر البنك الدولى أصل هذا العمل باللغة الإنجليزية بعنوان «تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣: التنمية المستدامة فى عالم دائم التغير». أعد هذه الترجمة العربية وأصدرها، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ولا تعد ترجمة رسمية من قبل البنك الدولى. ومركز الأهرام للترجمة والنشر مسؤول عن دقة الترجمة.

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز استنساخ أى جزء من هذا المطبوع أو تخزينه فى نظام للاسترجاع، أو نقله فى أى شكل أو بآى وسيلة إلكترونية أو ميكانيكية أو بالتصوير أو بالتسجيل أو غير ذلك دون الحصول على إذن مسبق من البنك الدولى.

التصميم الداخلى: Barton Matheson Willse & Worthington, Baltimore

هذا المجلد هو نتاج عمل موظفى البنك الدولى، والأحكام الواردة فيه لا تعكس بالضرورة آراء مجلس إدارة البنك أو البلدان التى يمثلها. والبنك لا يضمن دقة البيانات المدرجة فى هذا المطبوع، ولا يتحمل أى مسؤولية كانت عن أى نتائج تترتب على استخدامها. والحدود والألوان والمسميات وما إليها من المعلومات الواردة فى أى خريطة فى هذا المجلد، لا تعنى ضمناً إصدار البنك الدولى لأى حكم بشأن المركز القانونى لأى إقليم أو التصديق على هذه الحدود وقبولها.

الطبعة العربية

٢٠٠٣

الناشر: مركز الأهرام للترجمة والنشر

مؤسسة الأهرام - شارع الجلاء - القاهرة

تليفون: ٥٧٨٦٠٨٣ - فاكس: ٥٧٨٦٨٣٣

المحتويات

viii	شكر وتقدير
ix	تمهيد
xiii	خريطة مسار تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣
١	١ إنجازات وتحديات
١	التحدى المحورى للتنمية.....
١٠	لنعمل الآن - بالنسبة للمشكلات فى الأجل الطويل
١٣	٢ إدارة حافطة للأصول أوسع نطاقا
١٤	الاستدامة - إطار متطور
١٥	قياس الاستدامة
٢٣	المفاضلات والتنمية المستدامة
٢٧	بعض الأصول تستخدم بإفراط أو يتم توفيرها بشكل ناقص - لماذا؟
٣١	تصحيح الاستخدام المفرط أو عدم توفير أصول مهمة بكمية كافية
٣٧	٣ مؤسسات من أجل التنمية المستدامة
٣٨	المؤسسات التى تنسق السلوك البشرى
٤٤	التقاط إشارات، موازنة المصالح، وتنفيذ القرارات
٥٩	٤ تحسين سبل الرزق فوق الأراضى الهشة
٥٩	الشمول، والتجديد، والهجرة
٦٠	إدارة الأراضى الهشة لتحسين أسباب الرزق
٦٩	الحياة على جرف - على الجبال
٧١	رعاية الأرض عن طريق الأصغاء - ويتمكين المجتمعات من العمل
٧١	رعاية الرأسمال البشرى للنساء
٧٥	الاعتماد على رأس المال الاجتماعى التقليدى
٧٧	استخدام الموارد المحلية غير المتجددة - موازنة المصالح
٧٨	موازنة المصالح بين الحكومات، والشركات، والمجتمعات المحلية
٨١	المشاركة من أجل التغيير

٨٣	٥	تحويل المؤسسات في الأراضي الزراعية
٨٤		قيود الأرض والمياه
٨٨		القضاء على الفقر في الريف وإعداد المهاجرين للخارج
٩٧		تكثيف استخدام الأرض
٩٩		تكثيف استخدام المياه
١٠٢		النجاح في تجاوز الحدود
١٠٧	٦	الحصول من المدن على أفضل ما بها
١٠٧		أضواء المدينة: منارات للأمل وأنوار تحذير
١١٤		بناء دوائر مؤيدة مطلعة لمواجهة الآثار التبعية وتوقع المخاطر
١١٧		الموازنة بين المصالح من أجل توفير السلع العامة الحضرية
١٢١		الشمول وفرصة الحصول على الأصول: مواجهة الجذور المؤسسية للأحياء العشوائية
١٢٦		مؤسسات للتنمية الحضرية المستدامة
١٣٣	٧	تعزيز التنسيق الوطني
١٣٤		تعزيز الانتماء والشمول
١٣٦		خلق مناخ سليم للاستثمار
١٤٠		إدارة البيئة
١٤٣		الحصول على أكبر عائد من مصايد الأسماك - التغلب على مأساة المشاعات وتحسين المعلومات
١٤٨		إدارة الموارد الطبيعية واستخدام المعونة بكفاءة
١٥٣		تجنب المنازعات العنيفة
١٥٦		خاتمة
١٥٧	٨	مشاكل عالمية وهموم محلية
١٥٧		تصميم المؤسسات اللازمة لحل المشاكل العالمية
١٦٣		الحفاظ على التنوع الأحيائي: المحافظة على الخدمات الحالية والخيارات المقبلة
١٧١		تخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معها
١٨٢		خاتمة
١٨٣	٩	طرق إلى التنمية المستدامة
١٨٥		العمل الآن
١٩١		الحوار الجاري: رؤية واتفاق عالمي
١٩٦		حوار جار: بعض الأسئلة الصريحة
١٩٨		مذكرة بيблиوغرافية
٢٣٢		مؤشرات مختارة للتنمية العالمية

الإطارات

١٥	ليس من الممكن حتى الآن مضاعفة العمليات الطبيعية	١-٢
١٦	مؤشرات قياس الاستدامة - مجموعة فرعية	٢-٢
٢١	بحر آرال - تكلفة تجاهل دور أصل بيئي	٣-٢
٢٣	كيف يمكن أن يؤدي الحفاظ على قيمة خيار الأصول إلى فارق كبير؟	٤-٢
٢٣	تحولات ايكولوجية لها وقع الكارثة	٥-٢
٢٥	استبدال الأصول الطبيعية بأصول من صنع الإنسان قد يكون مكلفا	٦-٢
٢٩	الإعانات الضارة في الهند	٧-٢
٣٤	تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢: التنمية والبيئة	٨-٢
٣٩	السوق كآلية للتنسيق	١-٣
٤٢	الأصول، والتهديدات والحماية	٢-٣
٤٣	الأصول الطبيعية تقل حين تكون المؤسسات الحامية ضعيفة	٣-٣
٤٦	الديمقراطية وسياسة البيئة - التقاط الإشارات، وتحويل الميزان	٤-٣
٤٧	مفاوضات محلية لموازنة المصالح والإزام الأطراف بتنظيف أنهار كولومبيا	٥-٣
٤٨	خضوع السياسة للمساءلة ووضع القواعد بطريقة خاضعة للمساءلة	٦-٣
٥٠	حين تغفل المؤسسات الحامية: انهيار إنرون ومصائد نيوفاوند لاند لسمك القد	٧-٣
٥١	تعزيز الشمول: الديمقراطية الجديدة في جنوب إفريقيا	٨-٣
٥٢	الدعم المتبادل: الحركات البيئية والديمقراطية	٩-٣
٥٤	عدم المساواة: عواقبها الطويلة في الأمريكيتين	١٠-٣
٦٤	من تدهور التربة إلى تدهور المياه - إدارة الأصول الطبيعية في السهول الجنوبية	١-٤
٦٦	المعرفة التقليدية والتعبير عن الرأي: دعم سبل الرزق في الأراضي العشبية في الساحل	٢-٤
٧٠	الموازنة بين السلع العامة والخاصة: التنوع الحيوي وإنتاج البن في تشياباس	٣-٤
٧٢	ما كان مجديا آنذاك (أوروبا، ١٩٠٠) أصبح أكثر صعوبة حاليا (البلدان النامية، ٢٠٠٠)	٤-٤
٧٤	مواجهة المخاطر، وتغيير المؤسسات، وتقديم العون لأسر معيشة الكفاف في تونس	٥-٤
٧٥	«المرجمون الثقافيون» كعوامل حفازة للنهوض بسبل الرزق في أيت اكلت، المغرب	٦-٤
٧٩	تعلم موازنة المصالح: منجمان كبيران في الأنديز	٧-٤
٨٤	مزيد من الطعام، كثافة أكبر في استخدام الأرض، فلاحين أقل مقابل سكان الحضر	١-٥
٨٩	الفقر، والنمو المنصف وتبعية المسار	٢-٥
٩٠	توزيع الأراضي وتبعية المسار	٣-٥
٩١	البدء من خلال الزاى والتاسا - التقنيات التقليدية للموارد القليلة	٤-٥
٩١	الإنجاز باستخدام الأسمدة: هل هي ثورة خضراء تالية؟	٥-٥
٩٢	العلم، والتكنولوجيا، والمؤسسات اللازمة لمواجهة تحديات الطبيعة: مخزون مبيدات الآفات المتقادم في أفريقيا	٦-٥
٩٤	مبدأ الوقاية	٧-٥
٩٧	الالتزام المؤسسي والزراعة الأفريقية: دروس من آسيا وأمريكا الجنوبية	٨-٥
٩٨	إضعاف اهتمام ملاك الأراضي بالأرض غير المنتجة	٩-٥
٩٩	السباق على المياه - والأرض - وإجبار الفقراء	١٠-٥
١٠١	برلمانات المياه في فرنسا على النزوح	١١-٥
١٠٣	قرار مربى الماشية في الأمازون بإزالة الغابات	١٢-٥
١٠٤	البرازيل: التقدم نحو الأراضي البكر	١٣-٥

١٠٨	التركيز على كل ما هو «حضرى» فى هذا الفصل	١-٦
١١٠	كيف تعاون الشبكات الاجتماعية فقراء الحضر على مواجهة المخاطر ومواصلة الحياة	٢-٦
١١٦	الإصلاح السياسى وتحالفات أصحاب المصلحة تتغلب على التلوث	٣-٦
١٢٠	تحقيق الأهداف البيئية الاجتماعية والاقتصادية من خلال استراتيجية النقل الحضرى فى بوجوتا	٤-٦
١٢٤	تنظيم الأحياء العشوائية، الفافيل، فى البرازيل	٥-٦
١٢٥	كيف تمكن قاطنو منطقة السكة الحديد فى مومباى من إعادة توطين أنفسهم	٦-٦
١٢٨	مدينة مكسيكو سيتي تبحث عن ترتيبات لإدارة منطقة العاصمة	٧-٦
١٣٠	ريادة طريق النمو الحضرى فى ليما	٨-٦
١٣٥	الديمقراطية، والقيادة، واللامركزية فى أمريكا اللاتينية	١-٧
١٣٦	البرازيل: تغيير قواعد اللعبة من أجل خدمات عامة أفضل	٢-٧
١٣٨	المجتمع المدنى والتنظيم والإدارة	٣-٧
١٣٩	يمكن أن يترتب على السياسات الوطنية تركيز حضرى مفرط	٤-٧
١٤١	الدعم الضار للسكك الحديدية فى الولايات المتحدة	٥-٧
١٤٢	دعم الطاقة الضار فى جمهورية إيران الإسلامية	٦-٧
١٤٢	المعونة والتعويضات لمواجهة عقبات الإصلاح فى قطاع الفحم فى الاتحاد الروسى	٧-٧
١٤٤	الكمرن: الطريق إلى تحسين تنظيم وإدارة الغابات	٧-٨
١٤٦	الشاركة من أجل استدامة مصائد الأسماك	٩-٧
١٥٢	ماليزيا: التنوع العرقى، وتسوية المنازعات، والتنمية	١٠-٧
١٥٤	مؤسسة لتعلم تكيفى	١-٨
١٦٠	«المزوجة بين المؤسسات» ومنظمى السياسات فى كوستاريكا وبوليفيا	٢-٨
١٦١	الفقر والتنوع الأحيائى فى مدغشقر	٣-٨
١٦٥	مبادرة حوض النيل	٤-٨
١٦٩	برنامج كوستاريكا للدفع مقابل الخدمات البيئية	٥-٨
١٧٢	حوافز للبلديات من أجل الحفاظ على البيئة	٦-٨
١٧٣	التزامات الغابات المقابلة للتبادل التى تفى بكفاءة بأهداف الحفاظ على البيئة	٧-٨
١٧٨	النموذج الأصلى لصندوق الكربون وسوق الكربون	٨-٨
١٨٦	فكر مكانيا	١-٩
١٨٩	حل المشكلات بواسطة مراكز الدراسة والعمل	٢-٩
١٩٢	دفعه قوية - لمعالجة فيوض الآثار واغتنام الفرص	٣-٩
١٩٣	أهداف التنمية الألفية (١٩٩٠-٢٠١٥)	٤-٩
١٩٣	نتائج المؤتمر الدولى المعنى بالتمويل من أجل التنمية، مونتيرى، المكسيك	٥-٩

الإشكال

٤	يقترَب عدد سكان العالم من الاستقرار	١-١
٥	بعض المناطق تنمو سريعا وغيرها فى حالة استقرار	٢-١
٦	معدلات الإعالة أخذت فى الانخفاض - لفترة	٣-١
١٨	معدلات صافى الادخارات المصحح حسب مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى، ١٩٩٩	١-٢
١٩	كيف يمكن لأصول المجتمع أن تعزز الرفاه البشرى	٢-٢
٢٦	نتائج بيئية مختلفة جدا مع نفس معدلات النمو	٣-٢
٣١	خفض الانبعاثات فى مدينة المكسيك	٤-٢
٣٣	آليات التصدى لإخفاقات السوق والسياسة	٥-٢

١-٣	الأعراف، والقواعد، والتنظيمات الاجتماعية المتعلقة بتنسيق السلوك البشرى	٣٨
٢-٣	تنامى المشاركة فى منظمات المجتمع المدنى ٨١-١٩٩٧	٤٠
٣-٣	العلاقة بين نوعية المؤسسات والدخل الوطنى	٤٣
٤-٣	تركيز إجمالى الجسيمات المعلقة	٤٥
٥-٣	يتم انتخاب مزيد من العمدة فى أمريكا اللاتينية محليا - بواسطة المواطنين أو بواسطة مجالس بلدية منتخبة	٥٦
١-٤	معدل نمو سكان المناطق الريفية بالنسبة للحصة من إجمالى السكان فى الأراضى الهشة	٦١
٢-٤	الأراضى القاحلة فى العالم	٦٣
٣-٤	سقوط الأمطار فى الساحل، ١٩٥٠ - ٢٠٠٠	٦٥
٤-٤	المناطق الجبلية فى العالم	٦٩
١-٥	التباين الإقليمى فى ندرة الأرض	٨٦
٢-٥	التباين الإقليمى فى ندرة المياه	٨٨
١-٦	يمر كثير من الدول النامية بمرحلة الانتقال الحضرى بسبب زيادة سكان الحضر نسبيا	١١٣
٢-٦	الفقر فى كالى بكولومبيا: معدلات عد الرؤوس فى ١٩٩٩	١٢١
٣-٦	عدم المساواة الكبيرة فى النتائج الصحية فى المناطق الحضرية	١٢٢
١-٧	الرصاص فى البنزين وفى الدم فى الولايات المتحدة، ٧٥-١٩٩٠	١٤٧
٢-٧	الاداء غير المستدام فى النمو يرتبط ارتباطا وثيقا بالموارد الطبيعية ثابتة المصدر وحالات النزاع (*)	١٤٩
٣-٧	أنجولا: نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى، ٦٠-١٩٩٦	١٥٠
١-٨	الاستخدام الحالى للأراضى فى غابات الغطاء السقفى الممتلئة التى أزيلت أشجارها فى ١٩٩٠-٢٠٠٠	١٦٦
٢-٨	سيناريوهات عن الاستخدام الكثيف للوقود الأحفورى، والاستخدامات الصديقة للمناخ (١٩٩٠-٢١٠٠)	١٧٥
الجدول		
١-٢	صوب صافى المدخرات المصحح، ١٩٩٩ (نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)	١٧
٢-٢	أمثلة لأنواع الآثار الخارجية التى تم التصدى لها فى كل ساحة مكانية	٢٨
٣-٢	فوائد تسعير الطاقة بكامل تكلفتها	٣٠
١-٤	هشاشة البيئة فى البلدان النامية	٦٠
٢-٤	التوزيع الإقليمى للسكان الذين يعيشون فى أراض هشة	٦١
٣-٤	حصة السكان فى الأراضى الهشة، البلدان التى فى حالة صراع، ونمو سكان الريف	٦٢
١-٥	قدرة المؤسسات على استشعار المشكلات، وموازنة المصالح، وتطبيق الحلول	٩٦
١-٦	قضايا البيئة الحضرية والحالة تبعا لتطور المدينة	١١٢
٢-٦	تتباين أوضاع الصحة البيئية والرخاء وظروف المعيشة تبعا لمنتج المدينة	١١٣
١-٧	الصراعات المدنية وعمليات القتل المبلغ عنها (لكل ١٠٠ ألف من السكان)	١٥٥

شكر وتقدير

أعد هذا التقرير فريق يقوده زماراك شاليزى ويضم كنيث شومتز وكريستيان إيجن-زوكى وجونار إسكيلاند وسواتى غوش وكريستين كيسيدز ولندا ليكار وروبرت شنيدر. وساعد الفريق لينا داتوانى وكلاوديو إى. مونتينجرو وب. بولنت أوزبليجن. وقدمت مساهمات قيمة من ماثيو ستيلويل وبول شتاينبرج. وكان بروس روس-لارسون المحرر الرئيسى. وتم تنفيذ العمل بناء على التوجيه العام لنيكولاس ه. شتيرن.

وتلقى التقرير مشورة مفيدة من لجنة توجيهية قوامها ثلاثة أشخاص هم نيكولاس شتيرن وأيان جونسون وفينود توماس ومن مجموعة استشارية داخلية قوامها ستة أشخاص هم ميشيل دى نيفرز وأيان جولدن وكريستالينا جيورجيفا وشتين جورجنسن وأودين نودسن وجون شلنج.

وقدم كثيرون غيرهم من داخل البنك الدولى وخارجه تعليقات مفيدة وكتبوا أوراق معلومات أساسية ومساهمات أخرى وشاركوا فى اجتماعات التشاور. وترد أسماء هؤلاء المساهمين والمشاركين فى المذكرة البيبليوغرافية.

وقد اضطلع الفريق بطائفة عريضة من المشاورات حول هذا التقرير ابتداء من التخطيط الأسمى وحتى النص النهائى.

وقد تضمنت هذه المشاورات ورش عمل فى برلين وأوسلو وباريس وواشنطن وسان خوزيه (كوستاريكا) وسلسلة من المؤتمرات المعقودة بالفيديو مع شرق آسيا وإفريقيا وأوروبا. وضم المشاركون فى هذه الورش ومؤتمرات الفيديو صانعى سياسة وأكاديميين ومنظمات غير حكومية. واشترك الفريق فى United Nations, WSSD-related prepcoms in N.Y. وفضلا عن ذلك نظم الفريق مؤتمرات إلكترونية بمساعدة معهد البنك الدولى. وساهم فريق بيانات التنمية فى ملحق البيانات وكان مسؤولا عن مؤشرات التنمية الدولية المتقدمة. وتلقى جزء كبير من البحوث المتعلقة بالبيانات الأساسية والمشاورات الخارجية دعما من منحة سخية قدمتها الحكومة النرويجية.

وقامت ربيكا سوجى بدور المساعد التنفيذى للفريق، وليلى سيرش بدور مساعد البرنامج والدعم الفنى، وإندى شرى جونوكوسومو وشانون هندريكسن وجوانا كاتا - بلاكمان وأوليفيا كيرتز وأوفيليا فلادوليد بدور مساعدى الفريق. وعملت إيفانجلين سانتو دومنجو مساعدة لإدارة الموارد.

وقامت وحدة خدمات الإنتاج فى مكتب النشر فى البنك الدولى بتنسيق عمليات تصميم الكتاب وتحريره وإخراجه بإشراف سوزان جراهام ومليسا أديبورن - وإيلما كرامر.

تهديد

عن التنمية فى العالم ١٩٩٢ سياسات كثيرة لمعالجة المشكلات البيئية، ولكنه بخس قدرة المؤسسات على تطبيق حتى السياسات التى بدت من حيث الظاهر خيارات مربحة للجميع ويعزى الفشل فى تطبيقها فى معظم الأحوال إلى مشكلات اجتماعية وسياسية تقتزن بتوزيع التكاليف والمنافع داخل الجماعات والأجيال وفيما بينها.

ويضم هذا التقرير النتائج التى انتهت إليها القلة الأخيرة من تقارير عن التنمية فى العالم داخل إطار أوسع وأطول أجلا وذلك للتعرف على بعض العناصر الداخلة فى عملية قد تكون أفضل أداء:

■ **التفاعل بين المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والفرص المعبر عنها مكانيا - حيث يعيش الناس.** ولهذا السبب، فإن التقرير يتبنى منظورا مكانيا إزاء عمليات التحول الاجتماعى والفرص المتاحة للنمو ولتخفيض أعداد الفقراء - فى الأراضى الهشة وفى أراض زراعية أوفر حظا وفى مناطق حضرية. وفى الوسع معالجة بعض المشكلات المحلية محليا - ولكن هناك مشكلات أخرى يتعين معالجتها قوميا أو كونيا.

■ **مشكلات تتطلب حولا دائمة، وهى لا تسلس قيادها فى كثير من الأحيان للحلول السريعة.** فى وسع الجميع أن يغدوا أفضل حالا إذا ما تم الاتفاق على حلول تعاونية وجرى تنفيذها. ولكن القواعد والمنظمات التى تنسق السلوك الإنسانى إما أنها لم توجد بعد، أو أنها متخلفة، أو أنها خاطئة أو ضعيفة - ولا سيما فيما يتعلق بالمشكلات التى تنطوى معاملاتها على تكاليف مرتفعة وعلى أمد أطول فى أفاقها. وحتى يتسنى التنسيق الجيد، فإن الأمر يحتاج إلى مؤسسات تقوم بما يلى:

يدور تقرير العام الحالى، وهو التقرير الخامس والعشرون، حول النمو فى الدخل والإنتاجية الذى تحتاج إليه البلدان النامية للتخلص من الفقر بصورة مستدامة من الناحية البيئية والاجتماعية. والتحدى الرئيسى للتنمية هو توفير العمل المنتج ونوعية للحياة أفضل بكثير وذلك لما يقرب من ٣ مليارات من الفقراء يكسبون حاليا أقل من دولارين فى اليوم ولما يتفاوت بين مليارين وثلاثة مليارات نسمة سيضافون إلى عدد سكان العالم على مدى السنوات الثلاثين إلى الخمسين المقبلة. ولتحقيق هذا الهدف مع إيلاء رعاية أفضل لأصولنا البيئية والاجتماعية، فإن الأمر يقتضى عملية تنمية عالمية تعمل بصورة أفضل من العملية التى اتبعت فى الماضى.

وحتى على الرغم من أن عدد سكان العالم زاد بمقدار مليارى نسمة فى السنوات الثلاثين الماضية، فقد تحققت مكاسب كبيرة فى الرفاه الإنسانى فى البلدان النامية مقيسة بمؤشرات التنمية البشرية المتوسطة. ولكن طريق التنمية خلف إرثا من المشكلات البيئية والاجتماعية المتراكمة وهو أمر ينبغى ألا يتكرر. وهناك عدد كبير من القوى المحركة لعمليات التحول الاجتماعى الاقتصادى والثقافى اليوم. والبعض منها ماض فى طريقه ومستمر (مثل التجديد التكنولوجى ونمو الدخل). والبعض الآخر يكون لمرة واحدة أو انتقاليا مثل عمليات الانتقال الديمغرافية والحضرية، وهى التى ينبغى إتمامها خلال هذا القرن - وإلى حد كبير خلال السنوات الخمسين المقبلة. وتحدد عملية الانتقال التاريخية هذه السياق الزمنى والمكانى لإدارة عملية الاستدامة. أما كيف يتم إدارتها، فتلك مسألة حاسمة.

إن للأصول البيئية والاجتماعية أهمية كبيرة بالنسبة للرفاه والإنتاجية، ولكنها كثيرا ما تهمل. وهذا هو السبب الذى يدعونا إلى التفكير فى إدارة محفظة أوسع للأصول. وقد حدد تقرير

والإدماج. إن المؤسسات المطلوبة (وحلول المشكلات العاتية) لا تخرج إلى حيز الوجود متى كان بعض المصالح متناثرة أو متى كان فى المجتمع بعض الفئات الفقيرة أو المحرومة بشكل آخر. فهذا يؤثر فى التطور وفى نوعية المؤسسات وقدرتها على حل المشكلات فى الأجل الأطول. إن العلاقة المتبادلة بين نوعية المؤسسات وتوزيع الأصول يمكن أن تحبس البلدان فى حلقات خبيثة تحتاج إلى جهد خاص لإخراجها منها.

إن المجتمعات الشاملة داخل البلدان وفيما بينها كفيلة بأن تلتقط إشارات المشكلات الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية الصادرة عن جميع الفئات وبأنها قادرة على التعاون لحل المشكلات العاتية. وبعبارة أخرى، إن تمكين الفقراء والمحرومين من أسباب القوة - والناس الذين يعيشون «على الهامش» - ومنحهم مصلحة حقيقية فى المجتمع هو المفتاح الذى به تبنى المؤسسات الأقوى التى تدعو إليها الحاجة للتنمية المستدامة فى الأجل الأطول.

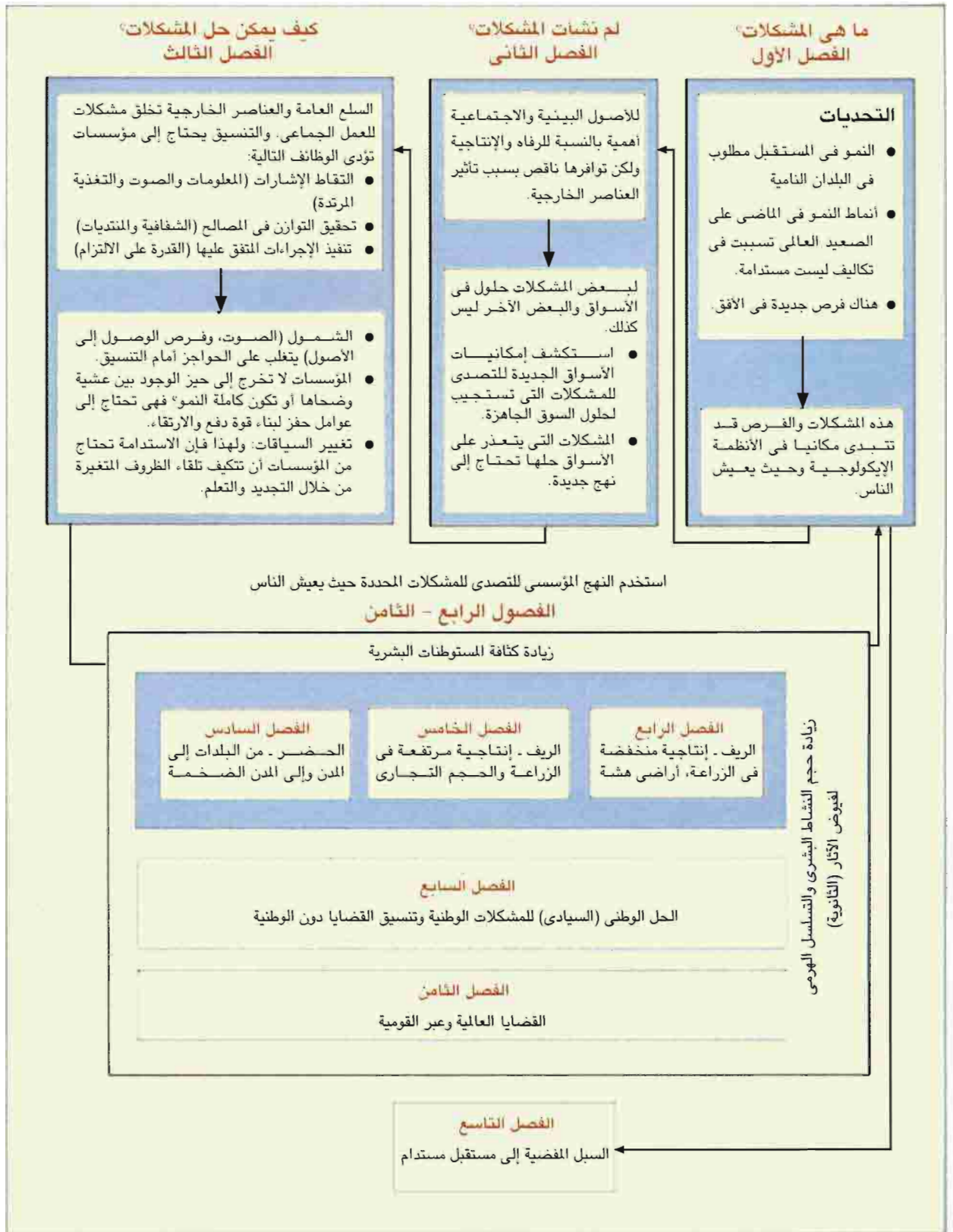


جيمس د. وولفسون

- تلتقط الإشارات المتعلقة بالاحتياجات والمشكلات، ولا سيما الصادرة ممن هم على الهامش.
- تحافظ على التوازن بين المصالح المتضاربة.
- تؤمن التزامات ذات مصداقية وكذلك الخضوع للمساءلة فى تنفيذ ما اتفق عليه من قرارات.

يقتضى الأمر تحسين المؤسسات على مستويات كثيرة - من المستوى المحلى إلى المستوى العالمى - وذلك للنهوض بالنمو بطرق تحمى الأصول البيئية والاجتماعية. إن المؤسسات التى تدير الأصول البيئية والاجتماعية وتحميها لا تخرج إلى حيز الوجود بالسرعة الكافية للتصدى لنتائج النشاط البشرى المتنامى النطاق والمتداخل الصلات. والحاجة تدعو إلى عمل الآن - حتى بالنسبة لمشكلات ستتكشف على مدى فترة أطول. ويقتضى الأمر أن توفر المجتمعات مناخ التمكين للإبداع والمبادرة والتعلم. وهذه المبادرات يمكن أن تصدر عن القطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع المدنى. وهناك حاجة إلى شراكات فيما بين هذه القوى الفاعلة المختلفة داخل البلاد وعبر البلدان. وهناك عدد كبير من المؤسسات المبتكرة التى تخرج إلى حيز الوجود تحتاج إلى تقوية، أما المحك، فهو الاهتمام إلى الوسائل الكفيلة بتكثيف هذه المبادرات.

■ **تتطلب تعزيز الأسس الخاصة بالمؤسسات الأفضل التغلب على عدم المساواة فى فرص الحصول على الأصول وعلى الحواجز المتزايدة أمام الشمول**



خريطة مسار

تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣

بإعطائهم مصلحة فى المجتمع من خلال فرص التعبير عن
الرأى والحصول على الأصول - أن يساعد على قيام مؤسسات
ذات فعالية أكبر.

الفصل الأول

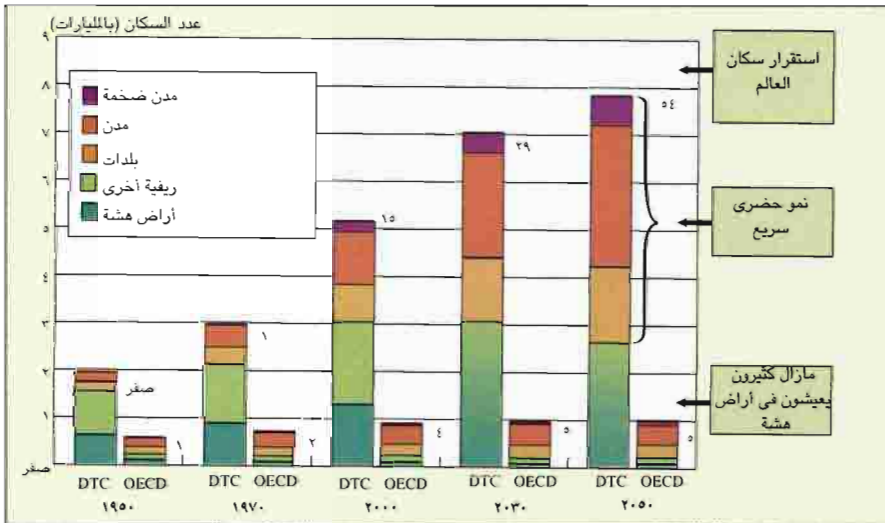
الإنجازات والتحديات

يحتاج توفير عمل منتج ونوعية أفضل للحياة لأجيال الحاضر
والمستقبل فى البلدان النامية إلى تحقيق نمو كبير فى الدخل
وفى الإنتاجية فى هذه البلدان. وتتطلب هذه المهمة كذلك إدارة
للمشكلات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والفرص المصاحبة

كيف يتسنى توفير عمل إنتاجى ونوعية طيبة للحياة لما يتفاوت
بين مليارين ونصف المليار وثلاثة مليارات نسمة يعيشون الآن
على أقل من دولارين فى اليوم - وهناك ٣ مليارات نسمة من
الأرجح أن يضافوا إلى البلدان النامية بحلول عام ٢٠٥٠ -
بصورة مستدامة من الناحيتين البيئية والاجتماعية؟ ويستفهم
هذا التقرير عن الأماكن التى يحتمل أن تنشأ فيها مشكلات
وفرص وعن سبب نشوء المشكلات وعن كيفية حلها (فى
الأراضى الهشة وفى الأراضى الزراعية المحظوظة نسبيا وفى
المناطق الحضرية) وذلك على مستويات مختلفة (من محلية إلى
قومية وعالمية). وبسوق الحجة القائلة إن كثيرا من السياسات

الملائمة معروف أمره، ولكنها لا
تنفذ بسبب قضايا تتعلق بالتوزيع
والضعف المؤسسى. والمؤسسات
التي تتمتع بالكفاءة، تلتقط الإشارات
وتحقق التوازن بين المصالح وتنفذ
القرارات المتفق عليها. وإن من شأن
إشراك الفقراء والمحرومين -

الشكل (١) الفرص هل يتم اغتنامها - أم تضيع؟ حالات الانتقال الديمغرافية والحضرية



ملاحظة: DTC تشير إلى البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقال، OECD تشير إلى البلدان مرتفعة الدخل (وليست كلها أعضاء
فى منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى). والأرقام إلى يمين الأعمدة تبين عدد المدن الضخمة (مدن يزيد عدد سكانها
على ١٠ ملايين نسمة). أما البلدان فتصنف بأنها تضم عددا من السكان يقل عن ١٠٠٠٠٠ نسمة، وأما المدن فسكانها من
١٠٠٠٠٠ إلى ١٠ ملايين نسمة.

المصدر: المؤلفون، إسقاطات سكان العالم استنادا إلى تقديرات البنك الدولى، أما تقديرات تنقلات السكان فى المناطق الحضرية
والريفية فتستند إلى بيانات الأمم المتحدة.

فى البلدان منخفضة الدخل يقلل المدخرات الصافية فى المتوسط بنسبة ١,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى. ما السبب فى أن الأصول البيئية والاجتماعية بصورة خاصة تتعرض للتهديد ونقص توافرها؟ إن السبب هو العوامل الخارجية: فإن تصرفات شخص واحد قد تفرض تكاليف بيئية (مثل التلوث) وتكاليف اجتماعية (تناقص الثقة فى المؤسسات) على أشخاص آخرين - وهى تكاليف لا يتحملها الطرف المسؤول عنها. والذين لا يتحملون تكلفة ما يفعلون ليس لديهم حافز للمساهمة فى الحفاظ على السلع العامة التى لا يمكن استثنائهم منها.

أما حل هذه المشكلات فهو معروف جيدا: رسم سياسات للمواءمة بين الحوافز الفردية والاجتماعية، إما من خلال الضرائب والدعم والتنظيم أو من خلال الإنشاء المقصود لآليات جديدة للسوق. ويرجع الفشل فى الأخذ بهذه السياسات حتى حين تبدو بأنها سياسات «مربحة للجميع» فى معظم الأحوال إلى مشكلات التوزيع وإلى عجز المجتمع عن تقديم التزامات طويلة الأمد ذات مصداقية.

الفصل الثالث

مؤسسات من أجل التنمية المستدامة

إن المشكلات التى تحتاج إلى حلول دائمة لا تسلس نفسها دائما للحلول الجاهزة السريعة. فأمثال هذه المشكلات تتطلب تنسيقا لكثير من القوى الفاعلة. ومما يسهل التنسيق إشراك الناس على نحو يكون لهم صوت وفرص فى الحصول على الأصول: وكلما زادت عمليات الإشراك أدت إلى مزيد من النتائج المستدامة، فالصوت والملكية الأوسع للأصول يفيضان إلى عملية أدعى إلى الشمول.

إن تفادى التضخم وحماية المستثمرين وضمان توفير العمالة وتقديم الخدمة، وصيانة الأصول البيئية والنظم الخاصة باستخدامها ومنع الجرائم وصوصن السلم، هى جميعا مشكلات تتعلق بالتنسيق. والأسواق تعمل جيدا فى التصدى لبعض أشكال مشكلات التنسيق - فتوائم بين موردى السلع والخدمات والأصول المادية وطالبيها - هذا إذا كانت هناك مؤسسات داعمة مثل حقوق الملكية قائمة. أما الآليات المتعلقة بأنواع أخرى من مشكلات التنسيق، ولا سيما ما كان منها فى المجال الاجتماعى والبيئى، فهى كثيرا ما تكون غائبة أو مختلفة أو تتسم بأنها خاطئة أو ضعيفة.

وبصورة نمطية تفشل آليات التنسيق بطرق ثلاث. أولها أنها تفشل فى الأخذ بوجهة نظر طويلة الأجل. فالمدن تنمو دون تهيئة كافية لحق النقل على الطريق. كما أن الحلول السياسية

للانتقال إلى عالم حضرى بصورة طاغية (انظر الشكل ١)، وإيلاء اهتمام لاحتياجات مئات من الملايين يعيشون على أراض هشة، ويحتاج إلى اجتناء «الأرباح الديمغرافية» لانخفاض معدلات الإعالة وببطء النمو السكانى، وتفادى الضغوط الاجتماعية والبيئية - ما كان منها محليا أو عالميا - مما قد يصاحب التوصل إلى ناتج محلى إجمالى عالمى متوقع فى وسط القرن قدره ١٤٠ ترليون دولار. ولئن كانت هذه المشكلات والفرص تختلف من حيث فعلها فى الأماكن المختلفة - فى الأنظمة الإيكولوجية حيث يعيش الناس وفى الأنظمة الاجتماعية حيث يتفاعلون بدرجات متفاوتة من وديان الجبال الصغيرة إلى الحواضر الساحلية وإلى المجال الحيوى للكرة الأرضية - فإن كثيرا من هذه القضايا والآليات المطلوبة لمعالجتها مشتركة بين جميع الأماكن.

الفصل الثانى

إدارة محفظة أوسع للأصول

إن الأصول الاجتماعية البيئية حاسمة - وإن تكن تتوافر بصورة منقوصة. كما أن الحلول المتعلقة بالسياسة حلول مفهومة - ولكنها لا تنفذ.

ويقتضى الأمر أن تدير المجتمعات محفظة واسعة للأصول - فلا تقتصر على رأس المال البشرى والمادى، بل تشمل الأصول والبيئة أيضا (مثل المياه العذبة وأرصدة السمك) والأصول الاجتماعية (مثل الثقة)، وهى أصول ليست قابلة للحلول محل بعضها بصورة كاملة. وقد ترجع كفة التكاليف فى الإنتاجية والخيارات الضائعة، كفة المكاسب المباشرة من استبعادها أو تدهورها. كما يتضح ذلك من تحويل الغابات فى مدغشقر.

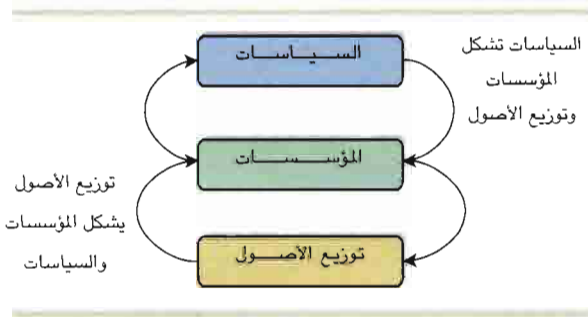
إن نمو الإنتاجية فى الزراعة هو عامل حاسم فى تخفيض أعداد الفقراء فى مدغشقر، حيث يعيش ما يقرب من ثلاثة أرباع السكان فى مناطق ريفية، وحيث يشكل الفقراء ثلاثة أرباع هؤلاء السكان. غير أن تحويل غابات مدغشقر الغنية بالتنوع الأحيائى، والتركيز المحتمل على صناعة السياحة البيئية فى المستقبل والانتقال إلى زراعة منخفضة الغلة غير مستدامة فى غالبيتها، كان أمرا مكلفا. ويتدهور جزء كبير من أراضى المحاصيل الجديدة، كما يعرقل تآكل سفح التل مجارى المياه المنحدرة. وقد عانت البلاد من انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى من ٣٨٣ دولارا (بدولارات عام ١٩٩٥) فى عام ١٩٦٠ إلى ٢٤٦ دولارا اليوم. وليست مدغشقر بالبلد الوحيد الذى استنفد أصول الغابات أو تسبب فى تدهورها دون أن يحقق مكاسب فى أصول أخرى. ذلك أن استنفاد الغابات

والتنسيق الفعال يحتاج إلى مؤسسات (قواعد غير رسمية ورسمية ومنظمات) تضطلع بالوظائف التالية: التقاط الإشارات (المعلومات والتغذية المرتدة وتوقع المشكلات في المستقبل)، والموازنة بين المصالح (الشفافية والصوت ومنتديات المفاوضات) وتنفيذ القرارات المتفق عليها (اليات الالتزام والتنفيذ). ومثل هذه المؤسسات كثيرا ما تكون غائبة أو معيبة متى كانت بعض المصالح متناثرة، أو متى كانت بعض الفئات في المجتمع فقيرة أو محرومة بصور أخرى. أما الفئات التي تفتقر إلى الأصول فهي تميل بدورها إلى أن تكون مفتقرة إلى صوت وأمن ومصلحة في المجتمع الأكبر، فما يعرقل قدرة المؤسسات على الاضطلاع بوظائف التنسيق المطلوبة. والنتيجة هي حلقة مفرغة خبيثة تقوم فيها مؤسسات منحازة بتنفيذ سياسات تفضي إلى مزيد من الاستقطاب وإلى توزيعات غير متساوية للأصول (انظر الشكل ٣).

من المفهوم على نطاق واسع أن السياسات تؤثر في المؤسسات وتوزيع الأصول، والمعروف بدرجة أقل أن توزيع الأصول يؤثر في نوعية المؤسسات والسياسات.

وفي الوسع كسر هذه الدورة. فهناك آليات معينة للنهوض بالشفافية والتغذية المرتدة والخضوع للمساءلة والالتزام والتفاوض على المصالح، جرى تطبيقها بنجاح في الأراضي الهشة والمناطق الريفية والمناطق الحضرية. ولا تؤدي هذه الآليات إلى تغيير المؤسسات بين عشية وضحاها، ولكنها تساعد على بناء قوة دافعة للتغيير الدائم. وإن

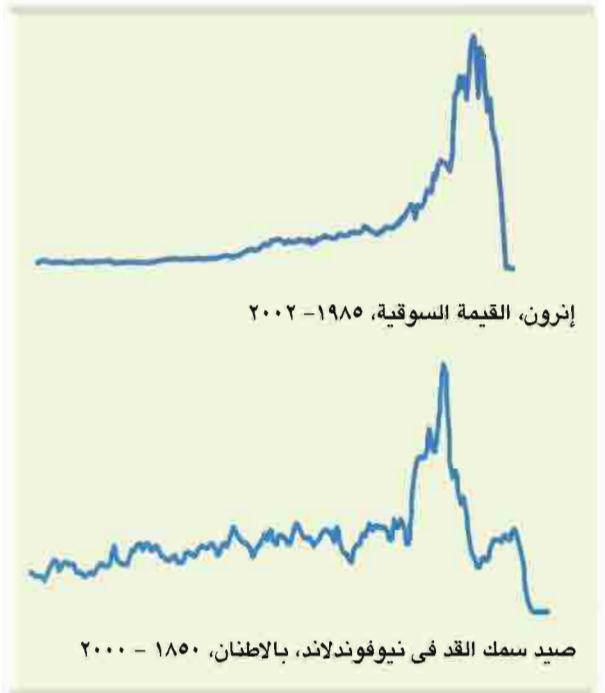
الشكل (٣) حلقة السياسة - المؤسسات - الأصول - المقلقة



الجاهزة القصيرة الأجل تتطور فتصبح دوائر مؤيدة للدعم العكسي. وثانيها أنها تفشل في تمثيل المصالح المتناثرة. إن أصوات الكثيرين الذين يصيبهم التلوث قد تكون مسموعة بدرجة أقل من أصوات الذين يلوثون. وثالثها أنها تفشل في الالتزام بالسماح بازدهار الأصول. فالتدمير المبدد للغابات، والاستغلال المفرط لمسايد الأسماك، ونهب مدخرات الناس من خلال سياسات نقدية تضخمية - تعكس جميعها افتقارا إلى الآليات الاجتماعية الخاصة بالردع.

ويوضح انهيار مصايد أسماك القد في نيوفاوندلند، وانهيار شركة انرون الأمريكية للطاقة والتمويل وإدارة المخاطر، فشل التنسيق - وهي مشكلات شائعة في ميادين متباينة. أما الأصول التي يحتمل تجدها - السمك في إحدى الحالات والثقة في حالة أخرى - فقد تم استنفادها لمنفعة البعض في الأجل القصير ولكن مع خسارة المجتمع في المدى الطويل (انظر الشكل ٢).

الشكل (٢) فشل المؤسسات في حماية الأصول



المصدر: Hannesson (2002); Center for Research in Security Prices, University of Chicago; New York Stock Exchange.



مدرسة محلية ومدرس وهما يمكنان الفتيات من الانتظام بمدرسة ابتدائية للمرة الأولى فى تاريخ القرية. الصورة لروبرت كليمنت - جونز مقدمة من قبيل المجاملة.

تجميع الموارد بصورة حاذقة لأغراض البحث والخدمات المردودة التكاليف أن يمكن هذه المجتمعات من اللحاق بالمجتمعات الأوفر رخاء والكائنة فى أماكن أقل نأيا. والواقع أن إدارة الأراضى لتحسين أسباب الرزق تعزز الصلة القوية بين حق الدراسة الفنية التقليدية والمشورة التقنية الخارجية، وهو ما يسفر عن الاعتراف بما للأراضى من إمكانات وحدود. وتستطيع

النهوض بالشمول هو أمر جوهري فى المدى الطويل. وتوضح جنوب إفريقيا وماليزيا ضمن بلدان أخرى أن فى وسع المجتمعات أن تتخذ خطوات حاسمة فى اتجاه الشمول متى تبين أن الفشل فى تحقيق ذلك أمر لا يمكن احتماله.

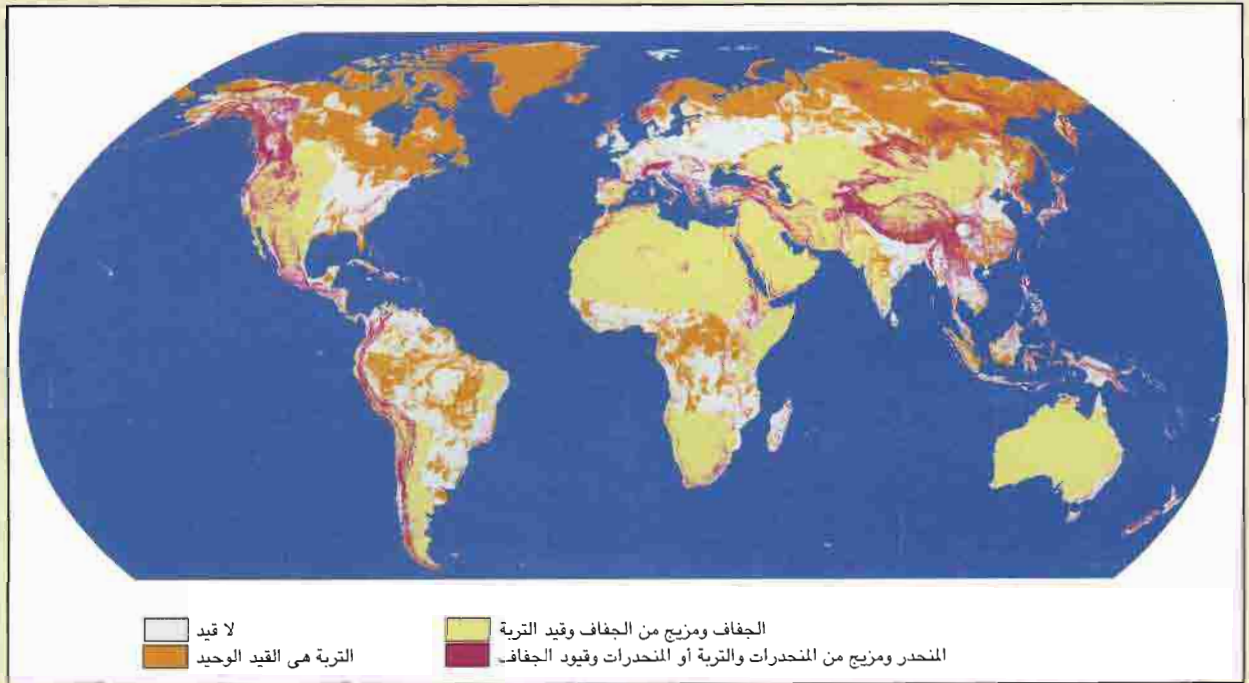
الفصل الرابع تحسين أسباب الرزق فى الأراضى الهشة



عائلة منغولية تنقل المخيم بسبب الشتاء. والحراك يقلل من ضغوط الإسراف فى الرعى وينهض بالإدارة المستدامة للأراضى العشبية ويضمن أسبابا مقبولة للرزق. الصورة من روبن ميرنز مقدمة من قبيل المجاملة.

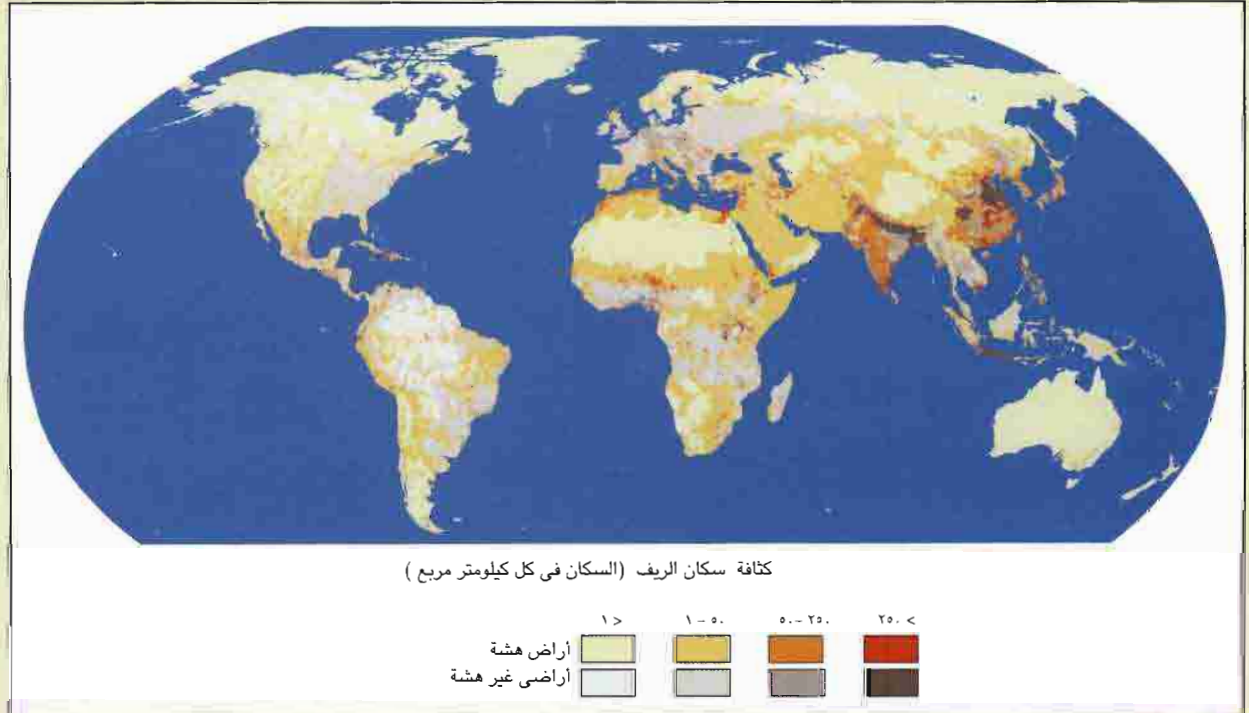
يعيش فى الأراضى الهشة - فى المناطق الفاصلة أو على المنحدرات والتربة الفقيرة أو فى الأنظمة الإيكولوجية للغابات - ما يقدر عدده بـ ١,٣ مليار نسمة (انظر الشكلين ٤ و٥) وهو عدد تضاعف على مدى السنوات الخمسين الأخيرة. وسكان هذه الأراضى الهشة يشكلون حصة كبيرة من الذين يعيشون فى فقر مدقع. وهؤلاء الأقوام، إذ يعيشون فى مناطق نائية ويعملون فى الاقتصاد غير الرسمي تخفى عنهم عيون صانعى القرارات. ولدى المجتمعات الواقعة فى مناطق نائية فى بعض من أكثر المناطق هشاشة محفظة متواضعة من الأصول التى تستطيع مساعدتها على الخروج من وهدة الفقر، ولكن هذه الأصول نادرا ما تعنى بها المؤسسات المحلية أو الوطنية. ومن شأن

الشكل (٤) أراض هشة وغير هشة

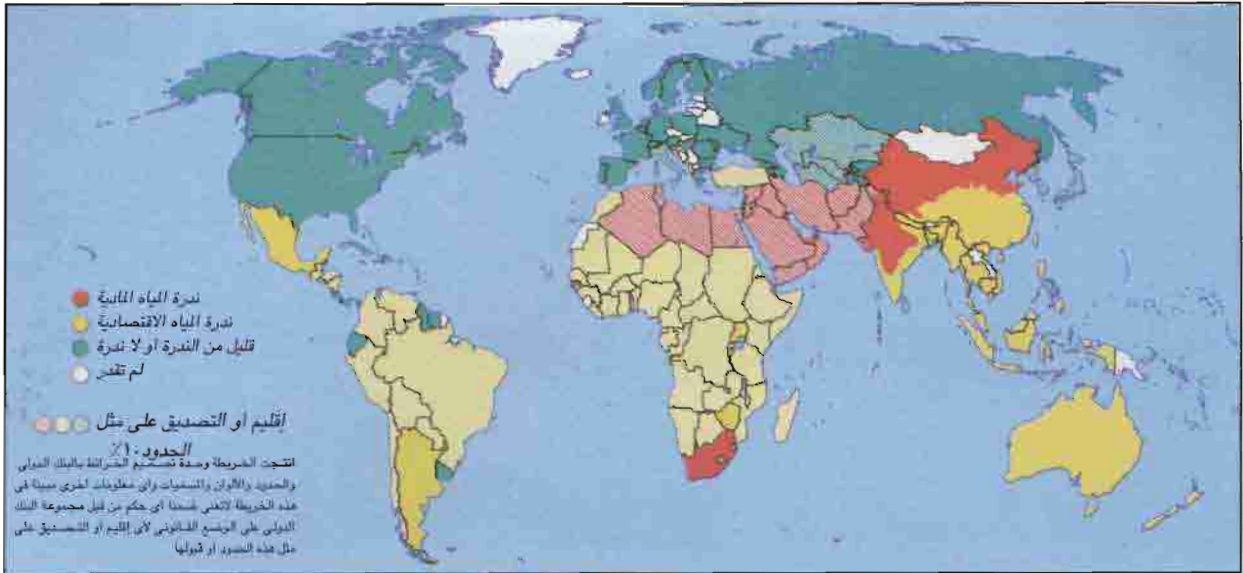


إن الأراضي غير الهشة لا تغطي إلا جزءاً صغيراً من سطح الأرض، وهي تتحمل معظم سكان العالم وتلقى بصورة جوهرية كل الاهتمام الإنمائي. أما وأن الأقلية التي تعيش في الأراضي الهشة هي أقلية كبيرة برغم ذلك، وهي فقيرة بصورة خاصة وليس لها صوت، فهي المثال الصادق على فشل الموازنة بين المصالح.

الشكل (٥) سكان الريف في الأراضي الهشة وغير الهشة



الشكل (٦) التقدير المستقبلي لندرة المياه في عام ٢٠٢٥



بالنسبة للبلدان التي بها ندرة مادية في المياه فإنه لا إعادة تخصيص المياه ولا بناء منشآت للإمداد بالمياه من شأنه أن يفي بجميع الاحتياجات إلى المياه. ويتعين على هذه البلدان أن تحول المياه من الزراعة إلى قطاعات أخرى، وأن تستورد الغذاء، أو أن تستثمر في تحلية المياه المكلفة. أما البلدان التي لديها ندرة اقتصادية في المياه، فسيكون عليها أن تزيد من إمدادات المياه الأولية بها بما يزيد على ٢٥ في المائة وذلك من خلال التخزين الإضافي ومرافق النقل.

المصدر: أعده المعهد الدولي لإدارة المياه كمدخل في « الرؤية العالمية للمياه »، لاهاي، آذار/مارس ٢٠٠٠.

تقوم بتخصيص منصف لحقوق المياه وتضمن التدفقات الكافية لجريانها لصيانة النظم الإيكولوجية المائية.

وبالمثل، فإن على الحكومات أن تتدخل لحماية القيم البيئية للأراضي قبل ظهور الندرة الاقتصادية. وي طرح حشد التأييد للتدخلات في إدارة الأراضي وتنفيذها حشداً من التحديات المؤسسية. وفي ماتوغوروسو في البرازيل برنامج جديد يبشر بالنجاح للحد من إزالة الغابات، وهو برنامج يبعث على الأمل في إمكان مواجهة هذه التحديات. ففي ولاية ماتوغوروسو نظام للترخيص البيئي يستعين بصورة الأقمار الصناعية وبالتفتيش البري لتنظيم استخدام الأراضي من جانب كبار الملاك في أكثر من خمسة ملايين هكتار. ومن خلال هذا النظام، وهو ثمرة الإدارة السياسية والابتكار التكنولوجي والمؤسسي، تعزز ماتوغوروسو تنفيذ قوانين استخدام الأراضي وتردع عمليات تحويل غابات الأمازون على نحو مبدد.

وفى حالة كل من إدارة المياه وإدارة الأراضي، هناك مبدآن يتعين تطبيقهما. أولهما أن على الحكومات أن تتوقع مشكلات إدارة الموارد وأن تسعى إلى الحيلولة دون وقوعها قبل أن تؤدي هذه المشكلات إلى تدهور بيئي حاد. وثانيهما أنه يتعين، كلما كان ذلك ممكناً، محاباة الفقراء في تخصيص الحقوق في

الحكومات والمجتمع المدني والجهات المانحة بالإصغاء إلى المنظمات الجماهيرية وبتجربة الأفكار النهوض بالمؤسسات المبتكرة والقابلة للتكيف وبالسياسات ذات الصلة وبحلول عملية للتصدى للمشكلات الاجتماعية والبيئية والاقتصادية التي تؤثر في ربع عدد السكان في البلدان النامية.

الفصل الخامس

تحويل المؤسسات على الأراضي الزراعية

على مدى السنوات الثلاثين إلى الخمسين المقبلة، ستتمثل التحديات الرئيسية للتنمية بالنسبة للتحول الريفي في التخلص من الفقر الريفي وتعزيز الروابط بين الريف والحضر، وتكثيف الإنتاج الزراعي وإدارة الأراضي والمياه إدارة مستدامة لإطعام السكان المتزايدة ومحاربة تحويل الأراضي المبدد، وإيجاد فرص اقتصادية خارج الزراعة. وفي المناطق الريفية التي لديها إمكانات للزراعة التجارية، فإن استباق «حاجز الندرة» بالنسبة لكل من المياه والأراضي يعدّ أمراً حاسماً. وهناك مناطق كثيرة ستعاني من ندرة مادية أو اقتصادية في المياه بحلول عام ٢٠٢٥ (انظر الشكل ٦). وعلى الحكومات أن تنشئ مؤسسات



وَقَرَّ برنامج يشمل البلاد كلها لتحسين مستوطنات العشوائيات (كامبونج) في المناطق الحضرية في إندونيسيا استثمارات رئيسية في البنية الأساسية (إمدادات المياه والصرف الصحي وتصريف المياه وطرق الوصول والمشي والإضاءة وغير ذلك من مرافق خدمة المجتمع) وفي ضمان حق حياة الأراضى مما أدى إلى تحسين هائل في أحوال المعيشة لسكان الكامبونج وإدماج مجاوراتها بالمدن. وفي هذا الكامبونج في بانجارماسين في إقليم كاليمانتان أدت أشغال صرف مياه الأمطار إلى معالجة الفيضانات المزمعة. الصورتان من قبيل المجاملة من جيمس فيتز فورد، البنك الدولي.

سكان الحضر بحلول عام ٢٠٣٠ عنصرا حاسما بالنسبة للنتائج البيئية. وستؤثر الأنماط الحضرية في استخدام الأراضى، وترتيبات حق الطريق، وبناء المعايير في استخدام الطاقة والمياه.

وثمة بعض التحديات الرئيسية أمام التنمية الحضرية، تتمثل في توقع النمو الحضري، وتوجيه المستوطنات الجديدة للحيلولة دون قيام عشوائيات في المستقبل، وتمكين الفقراء والمستبعدين من أسباب القوة وذلك بمنحهم وسائل للحصول على الأصول (ضمان حياة الأراضى) وتنشيط الاستثمار الحضري، وخلق وظائف، وبناء دوائر مؤيدة للتصدي للقضايا البيئية والاجتماعية، وتوقع المخاطر. أما مؤسسات التنظيم والإدارة الحضرية فتحتاج إلى ربط الشبكات غير النظامية لرأس المال الاجتماعى بالهياكل الرسمية، بحيث تستطيع معا التصدي للحجم المتزايد للأصول البيئية والاجتماعية في المدن وتعهدها، في حين يتم النهوض بسوق العمل الجيدة التكامل، وإجراء تحسينات في مناخ الاستثمار.

وفى كثير من الأحيان، يترك للفقراء أن يديروا أمورهم بأنفسهم مما يؤدي إلى تكاثر المستوطنات الكبيرة غير الرسمية التي تفتقر إلى الخدمات (الأحياء العشوائية) حيث يجابه السكان مخاطر بيئية مروعة. ويترتب على هذا الإهمال تكاليف

الأراضى والمياه. ومن شأن هذين المبدئين أن يضمننا أن القيم البيئية غير السوقية تلقى حماية كلما تقدم الحاجز الاقتصادى، وأن الأصول الاقتصادية توضع فى أيدي الفقراء، وهى تطورات تفيد البيئة كما تفيد تطور المؤسسات المحلية والإقليمية والوطنية.

الفصل السادس الحصول على الأفضل من المدن

من المتوقع أن تنمو المناطق الحضرية نموا كبيرا فى السنوات الثلاثين المقبلة. وسيتضاعف على وجه التقريب عدد سكان الحضر فى البلدان النامية وفى البلدان التى تمر بمرحلة انتقال اقتصادى وذلك من خلال مزيج من الهجرة من الريف إلى الحضر، والزيادات الطبيعية فى عدد السكان فى المدن، وإعادة تصنيف المناطق الملاصقة للريف باعتبارها مناطق حضرية. وسيطلب نمو المناطق الحضرية توسعا ماديا فى محيط الدائرة الحضرية كما يتطلب إجراء عمليات إعادة تعمير وتكثيف داخل المدن.

والزيادة فى حصة السكان الوطنيين الذين سيقومون فى المناطق الحضرية (المدن والبلدات) هى من القوى الرئيسية المحركة للتحويل الاجتماعى والاقتصادى. وسيكون الاستثمار الجديد الكثيف فى الأصول الرأسمالية للمدن المطلوب لمضاعفة

المؤسسات القوية (والمهمة بالنسبة لكل من الأداء الاقتصادي والتنمية المستدامة)، لأن هذا الاعتماد يضعف خضوع الحكومة للمساءلة. ويعد التأكد من أنه ليس للمعونة الخاصة بالتنمية أثر مشابه محورا رئيسيا في المساعي التي تبذل حاليا لتحسين فعالية هذه المعونة.

إن من المرجح أن تحلّ مأساة الصراع العنيف بالبلدان ذات الموارد الطبيعية القابلة للنهب والفقر المدقع أكثر مما تحل بالبلدان التي ليست لها مثل هذه الموارد والفقر. ويعتبر تخفيض أعداد الفقراء وغيره من أشكال منع الصراع أمرا ضروريا، نظرا لأن مخاطر الصراع تتزايد مع الفقر ومع الركود الاقتصادي ومع وجود تاريخ من الاضطراب السياسي. ويحتاج توفير السلع العامة وتقليل آثار العناصر الخارجية السلبية، وتقادي الصراع، إلى تحسين التنسيق على المستوى القومي، وذلك بالنهوض بالشمول والمشاركة (من خلال إبداء الرأي والوسائل المحسنة للحصول على الأصول) وكذلك توفير إطار لتعزيز الشراكات بين أصحاب المصلحة من الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

الفصل الثامن

مشكلات عالمية وهموم محلية

يفيض كثير من المشكلات البيئية والاجتماعية المحلية بآثاره على ما هو خارج الحدود الوطنية. فكيف يستطاع التصدي لتلوث الهواء وتلوث الماء والصراع المسلح والأمراض المعدية وغير ذلك من المشكلات في غياب سلطة عالمية؟ وبعض من المؤسسات يعمل على إيجاد السبل الكفيلة بموازنة المصالح داخل الحدود وعبرها للتصدي لمشكلات استنفاد الأوزون في الجزء العلوي من الغلاف الجوي، وكذلك المطر الحمضي العابر للحدود. وهناك مؤسسات أخذت في الظهور لتيسير مهمة التنسيق الدولي، بما في ذلك الاستخدام الأوسع للمعايير والشهادات و«المؤسسات المقارنة» التي تربط صانعي السياسات بالعلماء، مما يدعم استحداث حلول مبتكرة جديدة للمشكلات.

وهناك قضيتان مهمتان من قضايا الاستدامة العالمية ترتبطان على نحو عميق بالاستخدام المحلي للأراضي والمياه والطاقة، ثبتت صعوبة حلها، ألا وهما: الحفاظ على التنوع الحيائي والحفاظ على الأنظمة الإيكولوجية وتخفيف حدة تغير المناخ والتكيف تبعا لذلك. ولابد من تنفيذ الاستراتيجيات الرامية إلى صيانة التنوع الحيائي على مستوى الأنظمة البيئية كلها. ومثال ذلك، أن القضايا الإيكولوجية والاجتماعية المرتبطة بإدارة الغابات إدارة مستدامة ستكون جدّ مختلفة في حالة

مرتفعة ما كان منها خاصا أو اجتماعيا. وفي الوسع التخفيف من هذه التكاليف من خلال تدابير تصحيحية تتخذ مثل النهوض بالاستثمارات من خلال برامج تشمل سكان العشوائيات عند ترتيب عملية إعادة توطينهم متى كان ذلك ضروريا لزيادة سلامتهم وحماية المناطق الهشة بيئيا. وثمة نهج واعد بدرجة أكبر للنهوض بالاستثمارات يتمثل في تأكيد الحقوق والمسؤوليات المرتبطة بشغل الأراضي واستخدامها وتنظيم الوضع الخاص بحيازة الأراضي، وبهذا يتم التخلص من مصدر رئيسي لعدم الأمان اقتصاديا وسياسيا بالنسبة للأسر المعيشية والمجتمعات. إن حيازة الأراضي يقلل من بعض من المخاطر التي تثبط همة السكان عن الاستثمار في بيوتهم ومحالهم - كما تجعل للسكان مصلحة قوية في المجتمع الحضري وحافزا للعمل مع الموظفين المحليين للحصول على الخدمات.

الفصل السابع

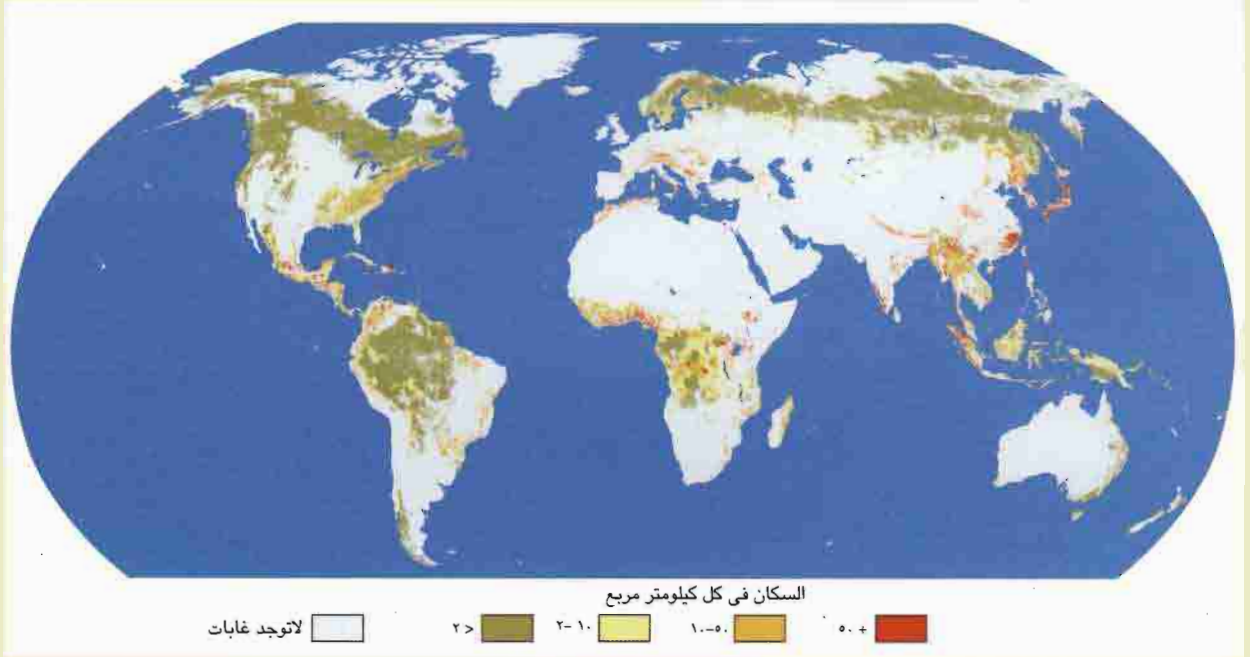
تعزيز التنسيق الوطني

نظرا لأن كثيرا من العناصر الخارجية تفيض آثارها خارج البلدات والأقاليم، فإن الأمة تمثل في كثير من الأحيان المستوى الذي يمكن عنده موازنة المصالح - سواء بصورة مباشرة أو من خلال تسهيل عملية التفاوض فيما بين المحليات. وفي وسع القوى الفاعلة القومية أن تساعد في إعداد الإطار اللازم لحل المشكلات التي يتعذر حلها على المستويات المحلية. فبفضل وضعهم الأفضل من وضع القوى الفاعلة المحلية يستطيعون تنظيم توفير السلع العامة غير المحلية والاستفادة من وفورات الحجم متى كان المنتفعون موزعين فيما بين مناطق دون قومية كثيرة.

وتتضمن الهموم القومية التي تحتاج إلى تنسيق على مستويات مختلفة ما يلي: النهوض بالشمول (بتعزيز فرص الحصول على الأصول وإبداء الرأي) وتوفير مناخ سليم للاستثمار (بالاهتمام بأساسيات الاقتصاد الكلي وتعزيز التنظيم والإدارة، وتوفير البنية الأساسية الرئيسية) وإدارة البيئة (وذلك مثلا بإخضاع التلوث للتنظيم وزراعة الغابات ومسايد الأسماك) واستخدام المعونة والموارد الطبيعية استخداما فعالا (باجتناب استنفاد وتدهور الموارد الطبيعية) والحيولة دون الصراعات.

إن الاعتماد الشديد على الموارد الطبيعية (سواء أكانت متجددة مثل الغابات أم غير متجددة مثل المعادن لأغراض الإيرادات العامة من شأنه في كثير من الحالات تأخير ظهور

الشكل (٧) الكثافة السكانية في الغابات



المصدر: قام المؤلفون بتركيب الخريطة استناداً إلى مركز جامعة كولومبيا للشبكة الدولية لمعلومات علم الأرض بالنسبة للسكان المدرجين في الشبكة، وذلك من مجموعة بيانات العالم (الصيغة ٢) وتحديد صفة غطاء الأرض العالمي. والغابات المبينة في الخريطة منها أشجار عريضة الأوراق سقطت أوراقها، وأشجار إبرية الأوراق سقطت أوراقها وأشجار دائمة الخضرة عريضة الأوراق، وأشجار دائمة الخضرة إبرية الأوراق. ولم تظهر في الخريطة مناطق السافانا وأراضي الجنبات والأراضي الرطبة الكثيرة الأشجار ومنطقة التندرا المحيطة بالمنطقة القطبية الشمالية.

لقسم كبير من السكان ظهور مؤسسات كفؤة تستطيع أن تلتقط الإشارات في وقت مبكر وتوازن بين المصالح وتلتزم بتنفيذ القرارات. والنتيجة هي أن السياسات التي تحول دون تبديد الأصول، ولا سيما الأصول البيئية والاجتماعية، لا تتخذ ولا تنفذ. وكلما كان صوت الناس مسموعاً، قل تبديد الأصول. هذه الرسائل التي يحملها تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٣ تقوم بتبليغ طائفة من التوصيات، وتشير إلى أن بعض القضايا يحتاج إلى مزيد من البحث والتحاور، بما في ذلك الرؤية العالمية والاتفاق على التنمية المستدامة.

الغابات الشاسعة غير المأهولة عندها في حالة الغابات الشديدة التفتت والكثيفة السكان (انظر الشكل ٧).

وأما تغير المناخ، فإن استمرار دون كبح، فقد تكون له نتائج حادة. وإن الأمر ليقضى إمهالاً لمدد طويلة وعملاً متضافراً على النطاق المطلوب لإجراء تغييرات في كل من النظم الاقتصادية ونظام المناخ العالمي.

الفصل التاسع مسارات إلى مستقبل مستدام

يعرقل الافتقار للأصول وغياب القدرة على إبداء الرأي المؤثر

الفصل ١

إنجازات وتحديات

التحدى المحورى للتنمية

توحى غالبية التقديرات الحالية بأن مليارى نسمة سيضافون إلى عدد سكان العالم على مدى السنوات الثلاثين المقبلة، وأن مليارا آخر سيضاف فى السنوات العشرين التالية لذلك.^(١)

والواقع أن كل هذه الزيادة ستحدث فى البلدان النامية، وأغلبها فى المناطق الحضرية. وفى هذه البلدان نفسها يعيش اليوم ما يتفاوت بين ٢,٥ مليار و ٣ مليارات نسمة على دخل يقل عن دولارين فى اليوم.^(٢) والتحدى المحورى بالنسبة للتنمية هو توفير عمل منتج ونوعية من الحياة أفضل لجميع هذه الشعوب، وهو ما يحتاج إلى نمو كبير فى الإنتاجية والدخل فى البلدان النامية.

وربما بدا التحدى مروعا - وهذا هو حاله - ولكن عدد سكان العالم ارتفع على مدى السنوات الثلاثين الماضية بمليارى نسمة أيضا.^(٣) وقد رافق هذا النمو تقدم كبير فى تحسين الرفاه البشرى، مقيسا بمؤشرات التنمية البشرية. وزاد متوسط دخل الفرد (من السكان مرجحا بدولارات عام ١٩٩٥) فى البلدان النامية من ٩٨٩ دولارا فى عام ١٩٨٠ إلى ١٣٥٤ دولارا فى عام ٢٠٠٠.^(٤) وانخفضت وفيات الأطفال الرضع بمقدار النصف من ١٠٧ فى كل ١٠٠٠ من المواليد أحياء إلى ٨٥، كما انخفضت الأمية بين البالغين من ٤٧ إلى ٢٥ فى المائة.^(٥)

وبالنظر للوراء إلى عقدي الخمسينيات والستينيات من القرن الماضى، نجد أنه ساد الخوف فى ذلك الوقت من ألا تستطيع البلدان النامية - ولاسيما إندونيسيا والصين والهند - إطعام سكانها الذين ينمون بسرعة. وبفضل الثورة الخضراء فى الزراعة، فإن سيناريوهات يوم الهول من المجاعة والموت لم تتحقق فى هذه البلدان النامية الأكثر ازدهاما بالسكان. وفى عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضى، تنبأ نادى روما وجماعات أخرى كثيرة بأن الأرض لن تلبث أن تفقد

يدور

تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٣ حول التنمية المستدامة. فهو يدور حول الشعوب وكيف نعامل بعضنا البعض. إنه يدور حول وطننا كوكب الأرض ونسيج الحياة فيه. وهو يدور حول أمانينا فى الرخاء وفى الأجيال المقبلة.

وتقتضى أى محاولة جادة لتخفيض أعداد الفقراء نموا اقتصاديا مستداما بغية زيادة الإنتاجية والدخل فى البلدان النامية - ولكن التنمية تحتاج إلى ما هو أكثر من مجرد النمو الاقتصادى - أكثر بكثير. ويسوق هذا التقرير الحجة القائلة إن تأمين التنمية المستدامة يتطلب إيلاء اهتمام لا بالنمو الاقتصادى وحده، بل كذلك بالقضايا البيئية والاجتماعية. وما لم يتم التصدى بصورة كاملة لتحول المجتمع وإدارة البيئة إلى جانب النمو الاقتصادى، فإن النمو فى حد ذاته سيتعرض للمخاطر على المدى الأطول.

إن قضايا البيئة والقضايا الاجتماعية إن لم يتم التصدى لها ستتراكم مع مرور الوقت وستكون لها عواقب لا تظهر فى أفاق الزمن الأقصر، الذى يأخذ به عادة رسم السياسة الاقتصادية. وهذا هو السبب فى أن هذا التقرير يتبنى أفقا من الزمن الأطول يمتد من ٢٠ إلى ٥٠ سنة. وفى هذا الإطار الزمنى يمكن التعرف على المشكلات البيئية والاجتماعية - ما كان منها محليا وقوميا وكونيا - وهى التى من شأنها أن تكون لها نتائج شديدة التكلفة أو حتى يتعذر إصلاحها إن لم يتم التصدى لها على الفور. وبالنسبة للمشكلات الأخرى التى لا يتعذر إصلاح نتائجها، فإن أفق الزمن الأطول يوفر مهلة من الوقت للبدء فى تغيير المواقف والمؤسسات، وبهذا يتسنى تدارك المشكلات قبل أن تغدو أزومات.

وصفوة القول إن هذا التقرير يأخذ بنظرة إلى الاستدامة تتسم بالشمول والمدى الأطول والدينامية، مع التركيز الواضح على تخفيض أعداد الفقراء.

السابقة وتخلّف وراءها تراثا من الأصول المدمرة ومن عدم الثقة، مما يعرقل تحقيق مكاسب فى المستقبل.

وإن الزيادة فى حجم النشاط البشرى ومداه قد أوقعت بدورها ضغطا شديدا على موارد الممتلكات المشتركة العالمية (المياه والتربة ومصايد الأسماك) وكذلك على البالوعات المحلية والعالمية (قدرة المحيط الحيوى على امتصاص النفايات وتنظيم المناخ).

■ **تلوث الهواء.** على الصعيد المحلى، هناك مئات من المدن فى البلدان النامية بها مستويات غير صحية من تلوث الهواء (انظر الفصل ٣، الشكل ٣-٤). وعلى الصعيد العالمى، فإن قدرة المحيط الحيوى على امتصاص ثانى أكسيد الكربون دون تغيير درجات الحرارة قد تم الحد منها بسبب الاعتماد الشديد على الوقود الأحفورى للحصول على الطاقة. وبصورة تقليدية، تنامى استخدام الطاقة عالميا بنفس معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى. ولسوف تواصل انبعاثات غازات الدفينة نموها اللهم إلا إذا بذل جهد متضافر لزيادة كفاءة الطاقة والابتعاد عن الاعتماد الشديد الحالى على الوقود الأحفورى^(١١). وفى السنوات الخمسين الماضية بدأ فائض النتروجين - المنبعث أساسا من الأسمدة والصرف الصحى البشرى واحتراق الوقود الأحفورى - يطغى على دورة النتروجين العالمية، مما أثار طائفة من الآثار السيئة التى تتفاوت بين انخفاض خصوبة التربة وبين زيادة مفرطة فى العناصر المغذية فى البحيرات والأنهار والمياه الساحلية. واستنادا إلى الاتجاهات الحالية، فإن مقدار النتروجين المتاح أحيائيا سيتضاعف فى ٢٥ عاما^(١٢).

■ **المياه العذبة:** تتزايد ندرتها. استهلاك المياه العذبة أخذ فى الارتفاع السريع، كما أن توافر المياه فى بعض المناطق من المحتمل أن يغدو مشكلة من أكثر المشكلات إلحاحا فى القرن الحادى والعشرين. فثلث شعوب العالم تعيش فى بلدان تعاني فعلا من نقص فى المياه يتفاوت بين نقص معتدل ونقص مرتفع. وهى نسبة يمكن (بالتنبؤات الحالية لعدد السكان) أن ترتفع إلى النصف أو أكثر فى السنوات الثلاثين المقبلة، اللهم إلا إذا حدث تغيير فى المؤسسات تضمن للمياه صيانة وتخصيصا أفضل^(١٣). ولم يجد أكثر من مليار شخص فى البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل و ٥٠ مليون فى البلدان مرتفعة الدخل - وسيلة للحصول على المياه المأمونة للشرب والنظافة الشخصية وللإستخدام المنزلى، فى عام ١٩٩٥^(١٤).

■ **التربة:** آخذة فى التدهور. تدهور ما يقرب من مليونى هكتار

مواردها الطبيعية الرئيسية على وجه السرعة، وهو ما لم يحدث حتى الآن، وذلك أيضا بسبب التغييرات التى طرأت على التكنولوجيا وعلى الأفضليات مما سمح باستبدال الموارد الجديدة بالموارد الحالية - مثل الألياف البصرية بدلا من النحاس. كما أدت الإجراءات العالمية إلى تحقيق خطوات كبيرة فى التخلص من نفايات الأمراض (الجدري وعمى النهر) وفى التصدى لمشكلات جديدة (استنفاد الأوزون).

ولكن رافق هذه الإنجازات بعض من الأنماط الاجتماعية والبيئية السلبية التى لابد من عدم تكرارها فى السنوات الخمسين المقبلة إذا ما أريد للتنمية أن تستدام.

■ **الفقر:** أخذ فى التناقص ولكنه ما زال يمثل تحديا. حدث انخفاض كبير فى النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون فى فقر مدقع (أى الذين يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم). بل إن الرقم المطلق للفقراء المدقعين انخفض بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٩٨ بمقدار ٢٠٠ مليون على الأقل، فبلغ ما يقرب من ١,٢ مليار نسمة فى عام ١٩٩٨^(١٥). ويرجع هذا الانخفاض أساسا إلى الانخفاض فى عدد الفقراء المدقعين فى الصين نتيجة لنموها القوى من عام ١٩٨٠ فصاعدا^(١٦). ومنذ عام ١٩٩٣ ظهرت كذلك علامات مشجعة على انخفاض متجدد فى أعداد الفقراء فى الهند. وعلى النقيض من ذلك، شهدت إفريقيا جنوب الصحراء زيادة حثيثة فى عدد فقرائها المدقعين. ومع ذلك، وفى عام ١٩٩٨، وبرغم الانخفاض فى آسيا والارتفاع فى إفريقيا جنوب الصحراء، فإن شرق آسيا وجنوب آسيا ما زالا يمثلان ثلثى الفقراء المدقعين فى العالم وتمثل إفريقيا جنوب الصحراء الربع. ويقتضى الأمر أن تبذل استراتيجيات التنمية قصاراها للتخلص من الفقر المدقع. وإن للرقم المقدّر للفقراء المدقعين وهو مليار نسمة نفس جسامه الأرقام الصادرة من جهات مستقلة لعدد السكان الذين يعانون من نقص التغذية ونقص الوزن^(١٧).

■ **عدم المساواة:** أخذ فى الاتساع. يساوى متوسط الدخل فى أغنى ٢٠ بلدا الآن ٣٧ مرة المتوسط مثيله فى أفقر ٢٠ بلدا. وقد تضاعفت هذه النسبة فى السنوات الأربعين الماضية أساسا بسبب الافتقار إلى النمو فى أفقر البلدان^(١٨). وتوجد زيادات مماثلة فى حالات عدم المساواة فى كثير من البلدان (ولكن ليس فيها كلها).

■ **الصراع:** المدمر. فى عقد التسعينيات من القرن الماضى، تورطت ٤٦ بلدا فى صراع هو صراع أهلى أساسا^(١٩). وشمل هذا أكثر من نصف أفقر البلدان (١٧ من ٣٣). ولهذه الصراعات تكاليف باهظة، فهى تدمر مكاسب التنمية

■ **مسايد الأسماك:** أخذت في النقصان. إن البيئة المائية وإنتاجيتها أخذان في النقصان. فهناك ٥٨ في المائة تقريبا من الشعب المرجانية في العالم و ٣٤ في المائة من جميع أنواع الأسماك معرضة للمخاطر بسبب النشاط البشري^(٢٠). وسبعون في المائة من مصايد الأسماك التجارية في العالم إما استغلت بالكامل أو يجري استغلالها بصورة مفرطة وتعاني من انخفاض الغلة^(٢١).

ليس من هذه الأنماط الاجتماعية والبيئية ما يتسق مع النمو المستدام في عالم يعتمد بعضه على البعض الآخر في المدى الطويل. وبالنظر إلى الضغوط الاجتماعية والبيئية التي نشأت عن استراتيجيات التنمية السابقة، فإن هدف الارتفاع بالرفاه البشري على الصعيد العالمي ينبغي السعي إليه من خلال عملية إنمائية « تؤدي وظيفتها على نحو أفضل » ومن خلال طريق للنمو يستأصل الفقر ويدرج الهموم الاجتماعية والبيئية في السعي وراء هدف تحقيق تحسينات مستدامة في الرفاه.

نوافذ للفرص

إن عملية التنمية هي عملية تغيير وتحول، فالاقتصادات تتطور. والمجتمعات والثقافات تتطور. والطبيعة تتطور. ولكنها تتطور بسرعات مختلفة، متسببة في ضغوط تحتاج إلى التصدي لها وإدارتها^(٢٢). يضاف إلى هذا، أن تنامي مدى وسرعة التغير في النشاط الإنساني في عصر العولمة يتجاوز في بعض الحالات المعدل الذي تستطيع به العمليات الطبيعية لنظم الحياة التكيف معه^(٢٣). وتغير العولمة والتغيير التكنولوجي الأسرع على طبيعة التفاعل الاجتماعي ويؤثران في كفاءة المؤسسات القائمة. ولئن تهيأت بفضل العولمة والتغيير التكنولوجي مزايا كثيرة، فقد تكون لذلك آثار جانبية ضارة إذا لم تتطور المؤسسات على الأصعدة المحلية والقومية والدولية بالسرعة الكافية للتعامل مع فيوض الآثار السلبية. كما أن آثار الأنماط السابقة للتنمية بدأت بدورها تعرقل وتقيد مسارات معينة للتنمية أو تجعلها أكثر تكلفة^(٢٤).

ولكن هذه العمليات، إن أديرت إدارة جيدة، كان في وسعها خلق فرص جديدة. وتبرز من بين القوى المحركة المترابطة الكثيرة للتغيير والتحول، تبرز أربعة قوى هي: التجديد العلمي والتكنولوجي، ونمو الدخل، ونمو عدد السكان، والحضرة. والأرجح أن تواصل القوتان الأوليان تغيير الأفضليات وتوفران فرصا جديدة للوفاء بهذه الأفضليات. وعلى النقيض من ذلك، فإن الانتقال الديمغرافي والحضري يمثل تغييرا يحدث مرة واحدة، كما أن الفرص التي يهيؤها ربما حظيت باعتراف أقل. وهي موضوعات لا يتم تناولها في القسم التالي.

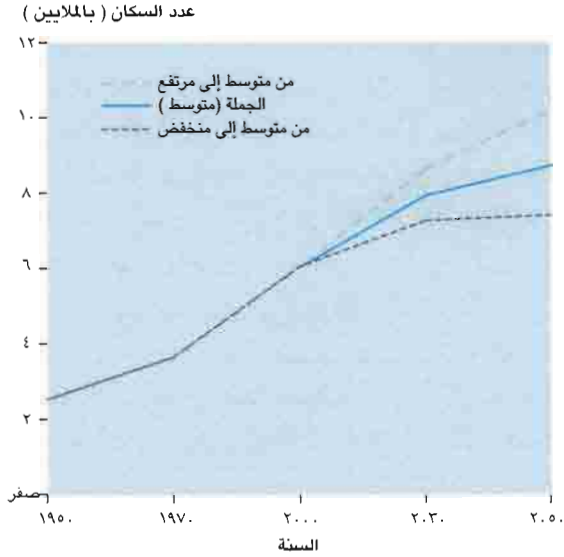
من الأراضي على الصعيد العالمي (تمثل ٢٣ في المائة من جميع الأراضي الزراعية وأراضي الرعي والغابات والأراضي المشجرة) وذلك منذ عقد الخمسينيات من القرن الماضي. وقد تدهور ما يقرب من ٣٩ في المائة من هذه الأراضي تدهورا يسيرا، وتدهور ٤٦ في المائة تدهورا معتدلا وتدهور ١٦ في المائة تدهورا حادا بلغ من حدته أن جعل عكس اتجاه هذا التغيير باهظ التكلفة. ويواجه بعض المناطق خسائر حادة في الإنتاجية. والمراعى ليست أفضل حالا: ذلك أن ما يقرب من ٥٤ في المائة ظهر عليه التدهور، وتدهور ٥ في المائة بصورة شديدة^(٢٥).

■ **الغابات:** يجري تدميرها. تجري إزالة الغابات بمعدل كبير. فممنذ عام ١٩٦٠، تم قطع أشجار خمس جميع الغابات المدارية^(٢٦). ويؤخذ من بيانات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) أن إزالة الغابات تركزت في العالم النامي الذي خسر ما يقرب من ٢٠٠ مليون هكتار بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٥. وفي الأمازون البرازيلي تفاوتت الإزالة السنوية للغابات بين ١١٠٠٠ و ٢٩٠٠٠ كيلو متر مربع في عقد التسعينيات من القرن الماضي. وإزالة الغابات في البلدان النامية أسباب شتى، منها تحويل الغابات إلى ضياع واسعة النطاق لتربية الماشية وإلى مزارع للنباتات وإلى التوسع في زراعة الكفاف. وفي الوقت نفسه، فإن غطاء الغابات في البلدان الصناعية مستقر. أو أخذ حتى في الزيادة الطفيفة، على الرغم من أن النظام الإيكولوجي في الغابات قد جرى تغييره نوعا ما. ويؤخذ من تقدير معهد الموارد العالمية لعام ١٩٩٧ أن الخمس فقط من الغابات الأصلية في الكرة الأرضية هو الباقي في أنظمة إيكولوجية كبيرة وطبيعية نسبيا^(٢٧).

■ **التنوع الأحيائي:** أخذ في الاختفاء. من خلال سلسلة من حالات الانقراض المحلية، قلت طوائف كثيرة من النباتات والحيوانات عما كانت عليه في بداية القرن. يضاف إلى هذا أن هناك نباتات وحيوانات كثيرة تنفرد بها مناطق معينة. ويقع ثلث التنوع الأحيائي البري الذي يشكل ١,٤ في المائة من سطح الأرض في «بؤر ساخنة» تفتقر إلى المنعة، وهذا التنوع مهدد بالانقراض تماما في حالة وقوع كوارث طبيعية أو إذا ما تعرض لتعد بشري آخر عليه^(٢٨). وتشير بعض الإحصاءات إلى أن ٢٠ في المائة من جميع الأنواع النباتية والحيوانية المهددة بالانقراض، إنما تهددها أنواع نباتية وحيوانية جلبها النشاط البشري وهي غريبة على المنطقة^(٢٩).

الشكل ١-١

يقترب عدد سكان العالم من الاستقرار



ملاحظة: تستند التغيرات من متوسط إلى مرتفع ومن متوسط إلى منخفض إلى إسقاطات الأمم المتحدة لسيناريوهات المتوسط إلى المرتفع والمتوسط إلى المنخفض مقيسة بالأرقام الكلية للبنك الدولي.
المصدر: تقديرات البنك الدولي.

وترتب على هذا أن النمو فى عدد سكان العالم فى هذه الفترة قد كان محركه الرئيسى هو النمو فى عدد السكان فى البلدان النامية. وبصورة عامة تلاحظ الضغوط وفيوض التأثيرات الناجمة عن هذا النمو السكانى - لا كما جرى توقعها قبلًا بالمستوى الكلى (كأن يكون ذلك فى مجاعات ونقص فى المواد الغذائية على نطاق واسع بل بالأحرى بطرق أكثر استتارا - وذلك فى كثير من التفاعلات الصغيرة بين السكان وفى الفقر والموارد^(٣٥). وتبدى الإحساس بعواقب ذلك فى الضغوط الأشد الواقعة على الأراضى الهشة، وفى الأجور المنخفضة وفى البطالة المستحكمة.

ومن الواضح أنه تجرى الآن عملية انتقال ديمغرافية عالمية، حتى وإن لم تستكمل بعد، وهى فرصة تاريخية كبيرة. والمتوقع أن يستقر عدد سكان العالم بنهاية القرن عند رقم ٩ مليارات إلى ١٠ مليارات نسمة، وهو ما يقل بنسبة ٢٠ إلى ٣٠ فى المائة عما تم التنبؤ به فى عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضى. وهناك عوامل كثيرة ساهمت فى هذا البطء، منها:

- زيادة عدد النساء المتعلقات والعاملات وصغر حجم الأسر.
- زيادة الفرص خارج الزراعة بما يخلق حاجة إلى مزيد من التعليم للأطفال.

التجديد العلمى والتكنولوجى. إن تدفق المعلومات والأفكار، وهو ما عززته الانترنت بدرجة فائقة، من شأنه تمكين البلدان النامية من أن تتعلم من بعضها البعض ومن البلدان الصناعية بصورة أسرع. ومن شأنه كذلك أن يسهل عملية ظهور شبكات ترصد طائفة أوسع من التأثيرات الإنمائية. ومن شأن غير ذلك من التغيرات التكنولوجية أن يمكن البلدان النامية من أن تقفز قفزات واسعة فى مراحل عملية التنمية التى تعتمد على الاستخدام غير الكفء للموارد الطبيعية. وفى وسع العلم والتكنولوجيا أن يساعد على التصدى للمشكلات الاجتماعية الاقتصادية الرئيسية. وكما سبقت الإشارة إليه، فإن الثورة الخضراء كانت حاسمة فى تمكين كثرة من البلدان النامية من اجتناب الموت سغباً وعلى نطاق واسع. وحتى يتسنى الانتفاع من هذه الفرص، فإن الحاجة تدعو إلى قيام مؤسسات تستطيع حفز التجديدات التكنولوجية ونشرها والحيلولة دون الآثار الضارة أو التخفيف من حدتها.

نمو الدخل. إن تحقيق نمو مقدر مستقبلياً فى الدخل العالمى بنسبة ٣ فى المائة فى السنة على مدى السنوات الخمسين المقبلة إنما يعنى ضمناً زيادة قدرها أربعة أمثال فى الناتج المحلى الإجمالى العالمى. وقد تفرض الزيادة فى نمو الدخل ضغطاً على النسيج البيئى والاجتماعى، إن لقي التحول فى أنماط الاستهلاك والإنتاج اهتماماً قليلاً جداً. غير أن هذا النمو الاقتصادى فى المستقبل يتطلب أيضاً استثمارات كبيرة فى رأس المال الذى من صنع البشر، وذلك للتوسع فى القدرة واستبدال القدرة الحالية كلما تقادمت. ويقطع جعل هذه الاستثمارات (وكثير منها يعمر طويلاً) مسؤولة بصورة أكبر من الناحيتين البيئية والاجتماعية من خلال معايير الاستثمار الملائمة، شوطاً كبيراً نحو وضع التنمية على طريق أدعى إلى الاستدامة - وهى فرصة ينبغى عدم إضاعتها.

فرص فى مراحل الانتقال الديمغرافية.

عندما كانت البلدان الصناعية الحالية هى نفسها بلدانا نامية كانت كثافتها السكانية ومعدلات نمو سكانها أقل بكثير من تلك الموجودة فى البلدان النامية اليوم، ومن ثم كان الضغط على مواردها أقل. كما كان لديها هيكل عمرى أكثر مساواة فى التوزيع، وكانت لديها معدلات إعالة أقل، مما سمح للمؤسسات بأن تتكيف تدريجياً مع احتياجات السكان المتغيرين.

كانت أعداد السكان فى البلدان الصناعية كمجموعة مستقرة تماماً فى معظم النصف الثانى من القرن العشرين.

التقديرات والإسقاطات الحالية في إفريقيا جنوب الصحراء تدل على فقدان ضخم متزايد لأشخاص في سن العمل بسبب وباء الإيدز. والأثر الاقتصادي لهذه النسبة المرتفعة من الوفيات يتسم بخطورة خاصة لأن استثمارات خاصة وعامة ضخمة قد وظفت فعلا في أعضاء هذه الفئة العمرية. ويترك ضياع حياتهم الإنتاجية فجوات كبيرة وغير متوقعة في القوة العاملة وتتسبب الملاريا في مستويات مرتفعة من المرض لدى البالغين عوضا عن الوفيات.

ولكن هذا بدوره يوقع بإنتاجية العمال خسائر فادحة. وستكون للتغيرات في تقشى الأمراض آثار عميقة على النفقات الصحية في هذه البلدان الإفريقية.

ومع انخفاض الخصوبة، يتغير الهيكل العمري للسكان، مما يفتح نافذة للفرص في البلدان النامية لبضعة عقود - وهي نافذة تستطيع استخدامها في الظفر بالرعاية للجميع والارتفاع بمستواه. وكما يتضح من الشكل ١-٣، فإن نسبة السكان في سن العمل ترتفع تبعا لنسب الأطفال (الذين يقل عمرهم عن ١٥ سنة) والكبار (الذين تزيد أعمارهم على ٦٥ سنة) مما يمكن المجتمعات أن تنفق مبالغ أقل على تشييد المدارس وعلى النفقات الطبية للمسنين، وأن تستثمر الوفورات في تحقيق نمو اقتصادي. ولكن هذه المزايا لن تتحقق إلا إذا كان أعضاء السكان في سن العمل مستخدمين استخداما يكفل لهم الأجر الكامل ولديهم فرص للتوسع في قاعدة أصولهم.

وفي النهاية، تعود معدلات الإعالة إلى الارتفاع مع تقدم هؤلاء العمال في السن، وتبدأ نافذة الفرص في الانغلاق مثلما تبدأ حالا في ذلك في شرق آسيا وأوروبا الشرقية (انظر الشكل ١-٣).

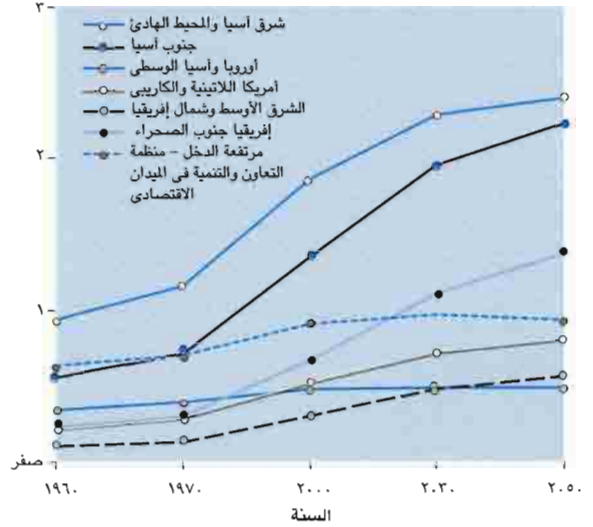
وقد استفادت بعض المناطق، ولا سيما شرق آسيا استفادة كبيرة من الانخفاض في نسبة الذين يعولهم العمال^(٢٧). وقد ساعد الاستثمار في تكوين قوة عاملة ماهرة صحية البدن، مضافا إلى ذلك تهيئة الأجواء السياسية والمؤسسية المفضية إلى استخدام هذه القوة العاملة استخداما فعالا، على تحقيق نمو اقتصادي قوى. وكان هناك مفتاحان للنجاح هما المحافظة على الاقتصاد المفتوح والاستثمار في قطاعات لديها إمكانية للنمو المرتفع. ولما كان معظم المناطق النامية سيستمر في أن تشهد معدلات للإعالة منخفضة نسبيا لعدة عقود، فإن من شأن التأهب السليم منذ الآن أن يساعد على الانتفاع بأقصى ما يمكن من نوافذ الفرصة المتاحة لها.

وكانت أعداد السكان حتى الآن أخذة في النمو بسرعة شديدة يتعذر معها مع الحكومات التي تنوء بقيود مالية أن تتوسع في توفير الوظائف والبنية الأساسية والخدمات العامة

الشكل ٢-١

بعض المناطق تنمو سريعا وغيرها في حالة استقرار

عدد السكان (بالملايين)



المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية

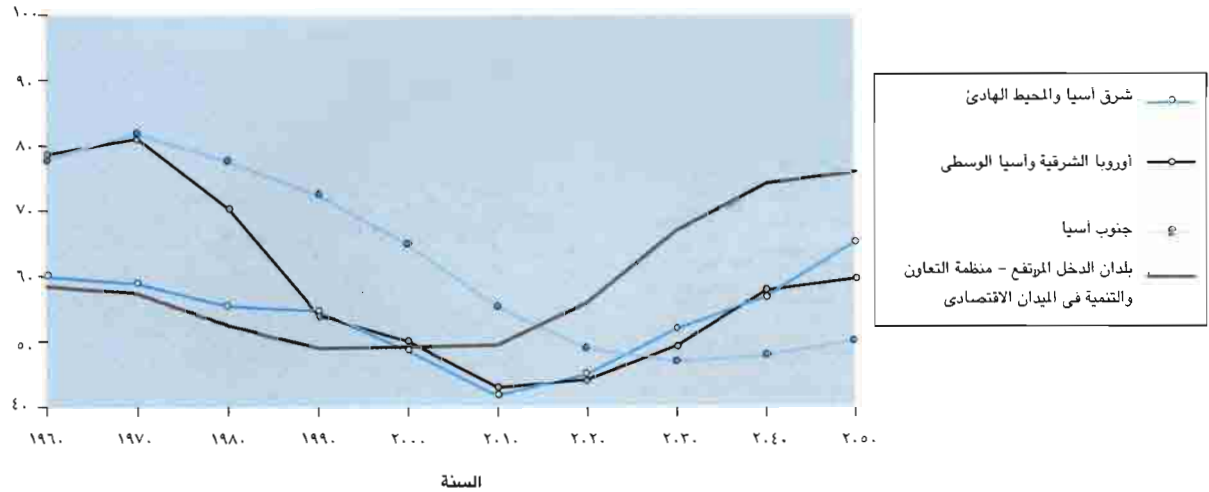
■ التوزيع الواسع النطاق لتكنولوجيا مواقع العمل الحديثة، مما سهل على الناس أن ينظموا الحمل.

ويتولد ٨٥ في المائة (٣ مليارات نسمة) من الزيادة السكانية المتوقعة في السنوات الخمسين المقبلة (الشكل ١-١). ولكن سرعة الانتقال، وسيتباين حجم السكان وهيكلهم المترتب على ذلك حسب الإقليم (الشكل ٢-١) والبلد، وإن لم تنخفض معدلات الخصوبة بالسرعة المقدرة مستقبليا، فإن العدد الكلي للسكان سيكون أكبر، مما يفرض مزيدا من الضغوط على الموارد الطبيعية وعلى النسيج الاجتماعي، فإن انخفضت بصورة أسرع، سيكون على كثير من البلدان أن تتعامل بأقرب من المتوقع مع مشكلة أخرى. ألا وهي مشكلة السكان الطاعنين في السن. ومن شأن هذا أن تكون له نتائج مهمة ولا سيما بالنسبة لسكان الريف لأن شبكات الأمن الاجتماعية الرسمية الخاصة بهم إما منعدمة وإما لم يتطور جيدا. ومن نتيجة ذلك مثلا أن سياسة الطفل الواحد في الصين - التي أدت بصورة مثيرة وناجحة إلى خفض العدد الكلي للسكان - ستؤدي بحلول عام ٢٠٣٠ إلى أن يصبح ما يصل إلى ثلث عدد السكان فوق الخامسة والستين من حيث العمر^(٢٨).

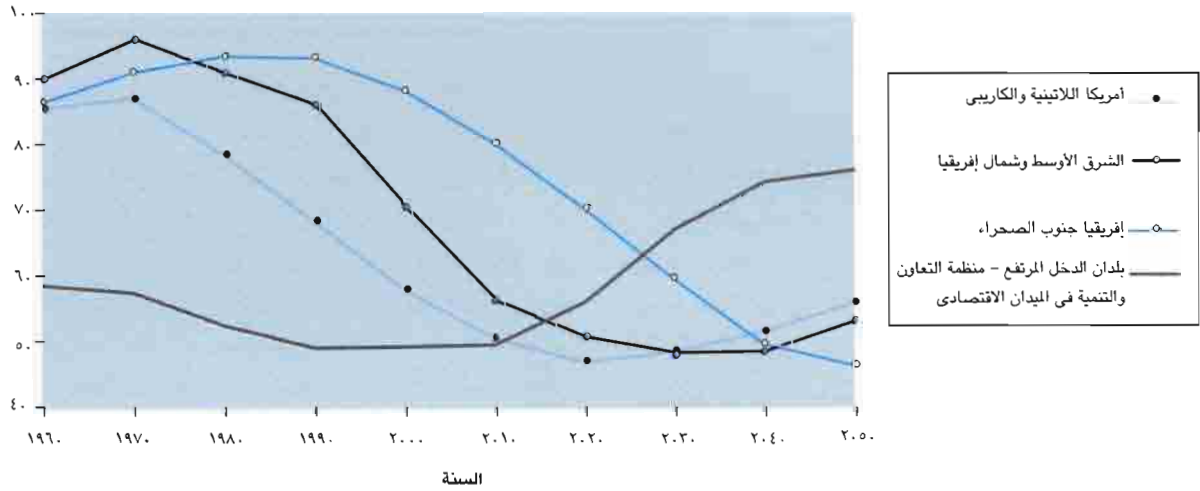
ومما يؤثر في العملية الديمغرافية في كثير من البلدان التقشى المتزايد لفيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والملاريا والسل. ومن ذلك مثلا أن

الشكل ٣-٦ معدلات الإعاقة أخذة في الانخفاض - لفترة

معدل الإعاقة



معدل الإعاقة



معدل الإعاقة هو نسبة السكان في غير سن العمل الذين هم بلا عمل (أقل من ١٥ سنة وأكبر من ٦٤ سنة من العمر) إلى السكان في سن العمل (وأعمارهم بين ١٥ و ٦٤).
المصدر: البنك الدولي (٢٠٠١).

ومن شأن معدلات النمو السكاني الأقل أن تخفف من الضغوط على الموارد الطبيعية، ولكن الزيادة في استهلاك الفرد ستفسد هذا الأمر. ويجعل الاتجاه الأخير من الضروري الأخذ بالتكنولوجيات ومسارات النمو الخاصة بالإنتاج والاستهلاك الكفيلة باستخدام الموارد الطبيعية استخداما مستداما. وللاستفادة من الفرص التي يتيحها استقرار السكان، فمن الأمور الحاسمة توقع المشكلات وتحديد الاستراتيجيات

بقدر يكفي للحاق باحتياجات الناس. وهذه المهمة ستغدو أيسر حاليا بعدما أخذ عدد السكان في العالم يقترب من الاستقرار. وفي وسع الحكومات في كل من المناطق الحضرية والريفية أن تتحول من اللحاق بالاحتياجات الكمية للخدمات إلى تحسين نوعية هذه الخدمات. وعندئذ يستطيع التخفيف من حدة قدر كبير من التوتر الاجتماعي ومن خيبة الرجاء الناشئين عن البطالة وسوء الخدمات العامة.

إن الابتكار وتدفق المعرفة وزيادة نطاق الأنشطة وإقامة مناطق إدارية أوسع، هي عناصر محورية بالنسبة للتخصص ونمو الإنتاجية. ويصدق هذا لا على إنتاج السلع وحسب، بل يصدق كذلك على توفير الخدمات. ففي استطاعة قرية أو مجاورة أن تتحمل تكاليف مدرسة ابتدائية أو عيادة أساسية، كما يستطيع المعلم أو الطبيب المحلى أن يكون ممارسا عموميا متعدد الأنشطة. ولكن توفير التعليم والرعاية الصحية الأعلى مستوى والأكثر تقدما وتميزا يتطلب مهارات أكثر تخصصا. ونظرا للتكاليف الثابتة لدعم هذه المهارات المتخصصة، فإن الحاجة تدعو إلى قيام منطقة إدارية أكبر (بلدة أو جزء من مدينة). وكلما ارتفعت كثافة السكان، انخفضت تكاليف النقل. وبانخفاض تكاليف المواصلات فى البلدات والمدن، تصبح العمليات الأكثر تخصصا عمليات ممكنة. ومع صعود التسلسل الهرمى للتخصص المطلوب، تتوسع المنطقة الإدارية المطلوبة بدورها. ومن هنا، فإن الانتقال من القرى إلى البلدات، ومن المدن إلى مناطق العواصم إنما يتمشى مع القدرات الوظيفية المختلفة للتجمعات الحضرية الأكبر حجما والأعلى كثافة. ومن السهل تحقيق المزايا المحتملة للكثافات الأعلى والتواصل الأكبر إذا ما تم تحسين مناخ الاستثمار من خلال قواعد وإطارات أفضل للتمكين من أسباب القوة وبنية أساسية مادية أفضل. وحفز الاستثمارات واجتذابها - ولا سيما من جانب المشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم التى توفر معظم الوظائف للسكان الحضريين المتزايدين - هما المفتاح للتهيئة للنمو المتوقع فى السكان الحضريين، وإضمان قدرتهم على تسديد قيمة الخدمات والمرافق الحضرية المطلوبة.

النظر إلى التحولات الاجتماعية الاقتصادية من الناحية المكانية

يركز الاقتصاديون والمهندسون على التغييرات القطاعية التى تصاحب النمو الاقتصادى والابتكارات التكنولوجية. وهو أمر مفهوم عند التركيز على الناتج المحلى الإجمالى وعلى قيام الصناعات أو تقادماها، ولكنه لا يمثل عونا كبيرا لفهم تأثير هذه المتغيرات على المجتمع والطبيعة. ويتبدى التحول الاجتماعى والاقتصادى الأساسى بدرجة أكبر - من الريفى التقليدى إلى الحضرى العصرى - فى صورة مكانية. ومع استثناء أكثر البلدان ازدهارا بالسكان، كالصين والهند، فإن المجتمعات الريفية منخفضة الكثافة نسبيا وتعتمد اعتمادا شديدا على الزراعة باعتبارها المصدر الأول للعمل والناتج. والمجتمعات الحضرية العصرية، عادة أعلى من حيث الكثافة وتعتمد على أنشطة تستفيد من القرب، ولا تحتاج إلى مساحات كبيرة من الأراضى، مثل الصناعات التحويلية والخدمات. وهذه الأنشطة،

الإئتمانية اللازمة لاجتياز الفترة الانتقالية (السنوات العشرين إلى الخمس المقبلة) دون خلق ظروف تؤدى إلى مزيد من الصراع أو تدهور الموارد.

فرص فى مراحل الانتقال الحضرية

مع انتقال البلدان من الفقر إلى الوفرة، يتضمن النمو المطلوب فى الإنتاجية تحولا من الاعتماد الشديد على الزراعة بوصفها المصدر الأول للاستخدام والدخل إلى أنشطة غير زراعية لا تستخدم الأراضى استخداما كثيفا. ويرافق هذا عادة تحول كبير للسكان من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية. والواقع أن أهم تحول اجتماعى اقتصادى وثقافى حدث على مدى السنوات المائة والخمسين الأخيرة هو تحول المجتمعات الريفية المنغلقة نسبيا والمنطوية على ذاتها والمستندة للأعراف إلى مجتمعات حضرية منفتحة نسبيا تأخذ بالشمول وتنحو نحو التجديد^(٢٨).

وطالما تكيفت المجتمعات الريفية، ولا سيما فى المناطق التى تقل أسباب الوصول إليها، مع أوضاعها، وأوجدت مجتمعات تنبض بالعافية ومكتفية ذاتيا. وما دام فى الوسع امتصاص المخاطر محليا، فقد مضت هذه المجتمعات تواصل التعلم والتكيف. غير أن الاعتماد على أنظمة إيكولوجية محلية قد فرض قيودا على تحمل المخاطر وعلى التجديد. وهذا الطريق، الذى يتسم بالاستقلال الذاتى فى التنمية، يأخذ فى التغيير مع ازدياد انجذاب المناطق الريفية إلى داخل الأسواق الأكبر، ومع تعزيز روابطها مع المناطق الحضرية، مما يجعل من شبكات التجارة ومن البعد عن مراكز التسويق خصائص شديدة الحسم بالنسبة لفرص التنمية وللضغوط المحلية على الموارد.

إن ازدياد الكثافات فى البلدات والمدن، والتواصل الأكبر حجما بين المدن، وكذلك بين المناطق الحضرية والريفية، يزيد من المساحة الإدارية للأسواق ومن عائد المسعى الاقتصادى. وإذا أدير هذا التحول إدارة جيدة، مكن أنشطة جديدة من الظهور وتهيأت فرص للوظائف الإنتاجية. أما البلدات، باعتبارها مراكز سوقية للمناطق الريفية الداخلية، فهى تشرع فى عملية خلق وفورات الحجم بالنسبة للأنشطة غير الزراعية. كما أن المجتمع الحضرى يسمح بتوزيع المخاطر على عدد أكبر من الناس والأنشطة. فتتدفق المعرفة بسلاسة أكبر من خلال زيادة فرص الاتصال وجها لوجه فيما بين القوى الفاعلة المختلفة. كما تحفز الحاجة إلى تقبل وجهات النظر المتباينة ومواجهة التحديات السريعة التغير، التجديد والابتكار والتطبيقات الجديدة للتكنولوجيا. ومن نتيجة ذلك، تصبح المدن الأكبر حاضنات لقيم جديدة - منها تحمل المخاطر والابتكار والتجديد.

عدد يصل إلى مليارى نسمة سيعيشون فى منطقتين يصعب إدارتهما هما: المناطق الريفية الهشة والمدن الضخمة^(٢٩). ويمثل التعامل مع احتياجات هذه الشعوب تحديا كبيرا لافتقار البلدان الصناعية إلى كثير من التجارب التى يمكن تطويرها لاحتياجاتها.

وفيما يلى بعض الأسئلة الرئيسية ذات التداعيات المحلية والعاطفية التى ستواجه سكان العالم على مدى العقدين إلى العقود الخمسة التالية:

هل يستطيع سكان الريف - ولاسيما من يعيشون منهم فى أراضي هشة فى مناطق أوفر نشاطا من الناحية التجارية وعلى الحدود الزراعية - أن يتغلبوا على الفقر وأن يحسنوا أسباب رزقهم وأن يتكيفوا مع الفرص الجديدة، بما فى ذلك الفرص فى البلدات والمدن؟

هل ترقى المدن الآخذة فى النمو سريعا فى العالم النامى إلى ما لديها من إمكانيات باعتبارها محركات دينامية للنمو والتحضر الاجتماعى، أو هل تعيش فى حمأة الفقر والزحام والجريمة؟

هل تستنفد الموارد المتجددة - ولا سيما الغابات والتربة والمياه والتنوع الأحيائى ومصايد الأسماك - أم تدار باعتبارها موارد للمعيشة ولرفاهية تستدام إلى أجل غير مسمى؟

هل تصبح المجتمعات خلاقة ومرنة ومتطلعة إلى المستقبل أثناء مرورها بتحويلات كاسحة فى أنماط النمو والهجرة؟ وهل تقوى على النهوض بتنمية أكثر إنصافا وأن تتصدى للصدمات غير المتوقعة؟

هل تستطيع البلدان الفقيرة التعجيل بنموها دون ضغوط اجتماعية وبيئية تطيح بالاستقرار؟ وهل يسفر الناتج المحلى الإجمالى العالمى المتوقع وصوله فى أواسط القرن إلى ١٤٠ تريليون دولار عن ضغوط بيئية واجتماعية أقل مما هو حادث فى الاقتصاد العالمى الأصغر منه بكثير فى يومنا الحالى؟

تلك أسئلة صعبة ولكنها مهمة، ولا يسع هذا التقرير أن يجيب عنها إجابة حاسمة. غير أنه يحدد نهجا وعملية لا بد أن يثيرا مزيدا من الموارد والابداع فى الاهتمام إلى أجوبة.

إن التفاعلات فيما بين المجتمع والاقتصاد والطبيعة يتفاوت فى الساحات المكانية المختلفة، على الرغم من أن المشكلات مترابطة عبر الأماكن. وتساعد الزيادة فى إنتاجية الزراعة على إطعام المدن. ويساعد ازدياد الإنتاجية والابتكار فى المدن على الارتفاع بالإنتاجية ونوعية الحياة فى المناطق الريفية.

وأنماط استخدام الأرضى، تثير أنواعا مختلفة من المشكلات الاجتماعية الثقافية والبيئية.

كما أن معظم الأنظمة الإيكولوجية محددة مكانيا. وتعتبر كثرة من النباتات والحيوانات فريدة من الناحية المحلية، وتتكيف تدريجيا مع التغيرات التى تطرأ على الظروف المحلية. وأما المشكلات والضغوط المحلية، فهى تظهر فى وقت مبكر جدا، سواء فى شكل انقراض محلى، أو تقلص نطاق كثير من النباتات والحيوانات، أو تلوث التربة والهواء والماء. وهذه التغيرات - الناشئة عن ضغوط التنمية المحلية - لا تظهر على الأصعدة الوطنية والعالمية حتى تتراكم، وإن كانت ترسل إنذارا مبكرا بالآثار المثيرة للمشاكل للأنماط الإنمائية الحالية.

كما أن اختصاصات كثير من المؤسسات التى تسن القواعد والقوانين أو تنفذها (الهيئات التشريعية والدساتير والجهات الحكومية) يتم دورها تجديدها مكانيا. وفى كثير من الأحيان لا يتمشى الاختصاص المكانى للمؤسسات مع الطبيعة المكانية للمشكلات الاجتماعية والبيئية الناشئة عن النشاط الاقتصادى - وهو سبب لاستمرار هذه المشكلات.

ونظرا لاهتمامنا بالشعوب، وأين تعيش وكيف تتفاعل مع بعضها البعض ومع الطبيعة: فإن من الأهمية بمكان أن نتأمل أين توجد الشعوب الآن، وأين يحتمل أن تكون فى المستقبل. ففي السنوات الخمسين الأخيرة، زاد عدد سكان العالم بأكثر من ٣,٥ مليار نسمة، و ٨٥ فى المائة من السكان الإضافيين يعيشون فى البلدان النامية والتى تمر بمرحلة انتقال (انظر الشكل (١) فى خريطة المسار). وقد تضاعف عدد الذين يعيشون فى مناطق ريفية هشة فى البلدان النامية، فى تناقض صارخ مع تناقص الأعداد فى هذه الفئة فى البلدان المرتفعة الدخل. وارتفع عدد المدن التى يزيد عدد سكانها على ١٠ ملايين من صفر إلى ١٥ فى البلدان النامية، أما فى البلدان المرتفعة الدخل فارتفع من ١ إلى ٤ فقط.

وفى السنوات الثلاثين إلى الخمسين المقبلة، تكاد الزيادة فى عدد سكان العالم، وهى من مليارين إلى ٣ مليارات نسمة، تقتصر (٩٧ فى المائة) على البلدان النامية التى تمر بمرحلة انتقال، وستحدث كلها فعلا فى المناطق الحضرية. والعوامل المحركة لنمو السكان الحضريين تتمثل فى الزيادة الطبيعية، والهجرة من الريف إلى الحضر، واندماج المناطق الريفية ذات الكثافة العالية بأطراف الحضر. ومن الأرجح أن يزيد عدد المدن الضخمة فى البلدان النامية إلى ٥٤ مدينة فى حين يستقر عددها فى ٥ بلدان مرتفعة الدخل. وليس من الواضح بعد هل سيواصل الذين يعيشون فى المناطق الهشة الزيادة، ولكن الأرجح أن يزدوا، اللهم إلا إذا تغيرت فرص الهجرة. وهناك

كما يحتاج إلى إعداد أفضل لمن ينتقلون إلى المدن. كما يتطلب حماية الأنظمة الإيكولوجية الطبيعية والموائل الباقية، نظرا لدورها المحوري في صيانة النظم الداعمة للحياة والتنوع الأحيائي. وهذا الشرط الأخير هو سبب من أسباب تكثيف الإنتاج الزراعي في مناطق خاضعة فعلا للمحاصيل التجارية والمراعى. فالتكثيف في هذه المناطق لا يقلل لأدنى حد الضغوط الواقعة على التنوع الإنمائي وعلى المناطق الزراعية فحسب، وإنما يزيد كذلك من توافر الغذاء للمدن ويؤدي إلى قيام روابط دينامية بين الريف والحضر. كما أن من شأن الكثافة السكانية الأعلى في هذه المناطق الريفية أن تجعل الاستثمارات في الصحة والتعليم أكثر مردودية للتكاليف، كما تزيد إمكانيات العمل خارج الزراعة، وتساعد المزارعين على تقبل المخاطر وعلى التجديد.

المناطق الحضرية. تواجه المدن في العالم النامي مهمة جسيمة بالنظر إلى معدل النمو السريع المتوقع والأعداد المجردة لسكان الحضر الذين يتعين توظيفهم وإسكانهم وخدمتهم. وتيسر خصائص المستوطنات القائمة حول الحضر في البلدات والمدن الضخمة - وهي الكثافة العالية والاستيطان الواسع النطاق والتنوع الاجتماعي الهائل - إيجاد فرص للاستخدام المنتج وتوفير الخدمات بصورة كفوة والحصول على الأفكار والتعليم. ولكن وجود أناس كثيرين في أحياء شديدة القرب يخلق بدوره الإمكانيات لظهور مشكلات اجتماعية - الجريمة والانحراف الاجتماعي - وكذلك الإمكانيات لفيوض التأثيرات التي تمثل خطرا على الصحة ومخاطر للسلامة ولاسيما بالنسبة للذين يعيشون في المجاورات التي تقتقر إلى الصرف الصحي وتصريف المياه، والذين يعيشون في مناطق تهددها الكوارث. وإن من شأن العمر الطويل لرصيد رأس المال المادي الحضري أن يعترض مسارات معينة للتنمية مما يجعل التغييرات كثيرة التكلفة. وإذا أديرت المناطق الحضرية إدارة جيدة، أصبح في وسعها أن تصبح قاطرات للنمو في المستقبل، وإلا فإن مشكلاتها البيئية والاجتماعية ستتركز ويغدو علاجها صعبا.

إن دراسة المشكلات التي تؤثر في الأراضي الهشة وفي المناطق التجارية الريفية وفي الأوطان الحضرية ودراسة الحلول المستطاعة هو أمر مهم لأن كثيرا من السلع العامة والعناصر الخارجية هي محلية طبيعتها وهي من حيث المبدأ تنصاع للإجراء الذي يتخذ على الصعيد المحلي. ويتطلب إيجاد إطار ييسر العمل المحلي، ومبدأ التبعية التصدي للسلع العامة وتأثيرات العناصر الخارجية التي تؤثر في دوائر الاختصاص الإداري المحلية الأعرض، وذلك عند مستويات أعلى قومية وعالمية.

وللجغرافيا أهميتها أيضا بسبب خصائص الأنظمة الإيكولوجية المحلية، مثل تكلفة التغلب على الأمراض المحلية^(٣٠). وللجغرافيا أهميتها أيضا بسبب الهندسة في شكل التواصل مع المراكز والأسواق المحورية والمسافة إليها، وتكلفة النقل هنا تعتبر أهم من الاتصالات^(٣١). والواقع أن الصلة القوية بين الفقر الريفي والأنظمة الإيكولوجية النائية والهشة يتضح بصورة أكبر متى نظر إلى المشكلة من خلال عدسة مكانية.

ولهذا السبب، تم تنظيم التقرير وفقا لمناطق مكانية لها خصائص مختلفة وتحتاج بالتالي إلى نهج مختلفة تتناول تنميتها.

الأراضي الهشة. تتوافر للأشخاص الذين يعيشون في أراضي هشة ويقدر بـ ١,٣ مليار نسمة أصول متواضعة تستطيع المساعدة في إخراجهم من الفقر المدقع. غير أن هذه الأصول قل أن تتعدها بالعناية مؤسسات محلية أو قومية. فالناس يملكون أراضي تخضع لقيود كثيرة تجعلها معرضة للتدهور والتحات والفيضانات وانهايال الأراضي. وهم يمتلكون رأس المال البشري المغلول اليدين بسبب التقاليد التقليدية والحراك المحدود والافتقار إلى فرص الإعراب عن الرأي وضعف فرص الحصول على الخدمات. وهو ما يصدق بصورة أكبر بكثير على المرأة، وهي بالتالي أكثر الفئات تهميشا. كما يواجه الفقراء في الأراضي الهشة بصفة خاصة ظروفًا تختلف اختلافا شاسعا عن نظرائهم في الأطراف الريفية في أوروبا من ٥٠ إلى ١٠٠ سنة مضت. فاليوم تخضع الهجرة الدولية لقيود شديدة، ولئن كانت الهجرة من الريف إلى الحضر مهمة بالنسبة لهم، فإن هناك عددا محدودا من الوظائف بأجور تعلق على حد الكفاف بالنسبة للعمال غير المهرة ولا سيما في الاقتصادات منخفضة النمو. ونتيجة لذلك، وكما سبقت الإشارة إليه، تقدر أن عدد الذين يعيشون في أراضي هشة، عوضا عن أن يكون قد انخفض انخفاضًا حادًا، قد تضاعف في السنوات الخمسين الماضية، على الرغم من بعض الهجرة إلى الخارج.

مناطق ريفية لديها إمكانيات لإنتاج محاصيل تجارية. تستدعي مشكلة إطعام عدد متنام ومتزايد من سكان الحضر إدارة أفضل للتفاعل مع الطبيعة، ولاسيما فيما يتعلق بالأراضي والمياه (التوسع الأفقي في الزراعة مقابل التوسع الرأسى). ومسألة ما إذا كان لدى الأسر الريفية أراضي ومياه وتعليم أم لا، حاسمة بالنسبة لأسباب رزقهم الحالية وكذلك بالنسبة لقدرتهم على الانتقال إلى المدن في المستقبل. كما أن فرص الحصول على الأصول الأكثر مساواة حاسمة في تقرير نوعية مؤسسات المجتمع. ويحتاج الانتقال الناجح من الريف إلى الحضر إلى استئصال الفقر بالنسبة لمن يبقون في الريف،

والبيئية بصورة منتظمة لفترات طويلة، تأثر النمو الاقتصادى. وهذا هو السبب فى أن تحسين نوعية الحياة بالنسبة للذين يعيشون اليوم فى فقر - وبالنسبة لما يتفاوت بين مليارى نسمة وثلاثة مليارات نسمة سيضافون إلى عدد سكان العالم على مدى الخمسين سنة المقبلة - سيتطلب أسلوبا للنمو وتندمج فيه الاهتمامات البيئية والاجتماعية بصورة أكثر جلاء.

ولبعض مشكلات الاستدامة طابع ملحّ فعلا، وهى تحتاج إلى عمل فوري، ومن الأمثلة على ذلك النظم الإيكولوجية المحلية التى يضغط فيها السكان على التربة التى تدهورت تدهورا شديدا، كما يضغطون على الغابات وأرصدة المياه التى كادت تستنفد. والإنتاجية فى هذه الحالات أخذت فعلا فى الانخفاض، وربما ضاعت فرص التصحيح أو تلطيف الآثار، وقد يكون من الضروري التخلي عن الممارسات الحالية وعن الهجرة إلى الخارج. كما أن الطابع الملحّ لبعض هذه المشكلات قد أغفل لأن الشعوب التى تأثرت أكثر من سواها بعيدة ماديا عن مراكز القوى، أو لأن أصواتها لا تسمع أو للامرين معا.

ويدعو بعض المشكلات إلى اتخاذ إجراء فوري، لأن هناك امكانيات جيدة لردّ الضرر الذى أحاق بالبيئة على عقبيه بتكلفة منخفضة نسبيا، كاتخاذ تدابير لمكافحة تلوث الهواء والماء. ومع ذلك، فإن علاج بعض الضرر الذى حل بالسكان الذين تأثروا به (مثل ضرر الجهاز التنفسي الناشئ عن استنشاق هواء مثقل بالجسيمات) على نحو كامل قد لا يكون أمرا مستطاعا. غير أن معرفة الآثار الصحية يخلق التزاما أدبيا بحماية أولئك الذين تأثروا من زيادة التعرض، وذلك لتعويضهم فى الحدود الممكنة وللمنع غيرهم من أن يصبحوا ضحايا.

وثمة فئة أخرى من القضايا التى ستظهر فى أفق زمنى أطول. وقد لا تكون المشكلات ملحة حتى الآن، غير أن تغيير الاتجاه أمر لا يدع مجالا للشك. وفيما يتعلق بهذه المشكلات فمن الضروري استباق المنعطف والحيولة دون وقوع أزمة متفاقمة قبل أن تصبح بالغة التكلفة. ويندرج فى هذه الفئة خسارة التنوع الأحيائي وتغير المناخ؛ وهناك فعلا حاجة إلى التكيف مع نتائج السلوك السابق والحالى، ولكن مازال هناك مجال لتلطيف الآثار، وإن لم يكن ذلك بقصد مجرد إرضاء الضمير. وبالمثل، فإن الحاجة إلى توقع النمو الحضري، وذلك بتسهيل إقامة مستوطنات لذوى الدخل المنخفض فى مناطق آمنة، وتحديد حقوق الطرق الرئيسية وإعداد أماكن للمرافق العامة، تحتم التصرف الآن لتفادى مزيد من التكاليف ومن حالات الندم فيما بعد.

والأمر الواضح هو أن جميع تحديات التنمية المستدامة تقريبا تتطلب اتخاذ إجراء فى الأجل القريب، سواء لمجابهة الأزمات المباشرة مثل المخاطر الصحية التى تهدد الأطفال

على الصعيد الوطنى. فى كثير من الأحيان تكون الأمة هى المجال السياسى والقانونى والسوقى الذى ينسق كثيرا من الأنشطة. وهناك عناصر خارجية كثيرة تتخطى آثارها لما وراء المجتمعات والبلديات المحلية، بل تعبر الحدود الإقليمية. ومن هنا، فإن الأمة هى التى تمثل فى كثير من الأحيان المستوى الذى يمكن عنده الموازنة بين المصالح سواء بصورة مباشرة أو بتسهيل التفاوض بين المحليات. وقد تكون القوى الفاعلة الوطنية فى وضع أفضل لتنظيم تقديم السلع العامة واستغلال وفورات الحجم متى كان المنتفعون ينتشرون إلى خارج المناطق دون الوطنية. وتتطلب تهيئة مناخ قوى للاستثمار، بما فى ذلك الأسس السليمة للاقتصاد الكلى والتنظيم والإدارة الجيدين وتوفير البنية الأساسية، إطارا هو بصورة نمطية إطار وطنى من حيث نطاقه. ويمثل التخلص من الدعم الضار، وزراعة الغابات والعناية بمصايد الأسماك، والحد من تلوث المياه والهواء فى أحواض الأنهر وطبقات الهواء، تحديات قومية كبرى. وهناك هتان وطنيان أخران يقرران ما إذا كانت التنمية مستدامة: ألا وهما إدارة المعونة الأجنبية والحيولة دون نشوب صراع أهلى.

على الصعيد العالمى. تفيض آثار كثير من العمليات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية - المعرفة والصراع والأمراض والتلوث والهجرة والتمويل - متخطيا الحدود القومية. ويخلق القليل من هذه العمليات مشكلات عالمية صرفة. استنفاد طبقة الأوزون فى الجزء الأعلى من الغلاف الجوى مثلا، ولكن معظم المشكلات والفرص العالمية تتم المعانة منها على الصعيد المحلى أيضا. فالسيارات التى تلوث طبقات الهواء المحلى تولد أيضا غازات الدفيئة؛ وتدمير الأراضي الرطبة الذى يتسبب فى اضطراب موارد المياه المحلية يقوض بدوره التنوع الأحيائي ذا الأهمية العالمية، والأفكار الجديدة التى تتولد فى مكان ما يمكن أن تفيد أناسا فى أماكن أخرى قريبة أو بعيدة. وتحتاج طبيعة كثير من هذه المسائل، باعتبارها سلعا عامة، وكذلك الحاجة إلى التصدى للعناصر الخارجية السلبية إلى التنسيق عبر الحدود. وعلى وجه التحديد، فإن التحدى المميز بالنسبة للقضايا العالمية يتمثل فى موازنة المصالح والالتزام بحلول فى غياب سلطة عالمية.

لنعمل الآن - بالنسبة للمشكلات فى الأجل الطويل

قبل مضى هذا التقرير فى مناقشة القضايا المحلية والوطنية والعالمية، فإنه يرسم إطارا مؤداه أن النتائج الاجتماعية والبيئية لها أثرها فى الرفاه البشرى، سواء بصورة مباشرة أو من خلال تأثيرها فى النمو. ومتى أهملت القضايا الاجتماعية

أو قد يكون هناك اختيارات صعبة بحق فى موازنة المصالح المشروعة وتقدير قيمة المزايا غير السوقية والإقلال من المخاطر، ولاسيما إذا كان المتنفعون موزعين على أجيال حالية وفى المستقبل.

وتعكس الضغوط البيئية والاجتماعية فشل المؤسسات فى إدارة السلع العامة وتوفيرها، وفى تصحيح فيوض الآثار العارضة، وفى التوسط بين المصالح المختلفة. ونظرا لأن المجال المكانى لفياوض الآثار العارضة يتفاوت بتفاوت المشكلة، فإن الحاجة تدعو إلى مؤسسات ملائمة على الأصعدة المختلفة، ومن الصعيد المحلى عبر الصعيد القومى فالصعيد العالمى. ويحتاج التوصل إلى نتائج مفضلة اجتماعيا إلى مؤسسات تستطيع أن تحدد من الذى يتحمل عبء الإهمال الاجتماعى والبيئى، ومن الذى يستفيد - ومن الذى يستطيع أن يوازن بين هذه المصالح المتباينة داخل المجتمع. ويساعد هذا المنظور على فهم السبب فى أن المشورة السليمة من الناحية الفنية بالنسبة للسياسات قل أن يؤخذ بها (مثل المشورة « بالتخلص من الحوافز الضارة» أو «فرض رسوم على الأضرار البيئية»).

ولا ينصب التركيز فى هذا التقرير على تعيين مجموعة محددة من السياسات أو النتائج التى تعتبر جزيلة الفائدة، بل على العمليات التى بها يتم اختيار هذه السياسات والنتائج. ذلك أن النتائج التى تسفر عنها عمليات قوية هى نتائج أوفر عافية. وفى كثير من الحالات، وهو ما يحدث بصورة متزايدة، تأتى استجابة المؤسسات إما متأخرة جدا وإما هزيلة جدا - أو مفتقرة إلى القدرة على الالتزام بمسار عمل. وفى عالم اليوم، فإن الفترة الفاصلة بين ظهور مشكلة وظهور مؤسسات تستطيع أن تتجاوب معها هى فترة طويلة. ويقضى الأمر أن ننظر إلى مدى أبعد على الطريق. لماذا؟ لأن المؤسسات التى تسهل وتدير النمو الاقتصادى الوطنى، وحتى العولة، مازالت تفتقر إلى الكفاءة. ومع ذلك، فإنه متى ظهرت هذه المؤسسات فعلا، فإنها تتطور بسرعة أكبر من المؤسسات التكميلية التى ربما كانت قادرة على اجتناب الآثار البيئية والاجتماعية الضارة للتغيير الاقتصادى أو قادرة على التعامل معها.

الناجمة عن ظروف المعيشة غير الصحية فى العشوائيات الحالية، أو للحد من موجة الأزمات التى يمكن العمل المتضافر فيها فى الأجل القريب، أن يتفادى تكاليف أكبر بكثير وإيقاع خلل بالتنمية البشرية فى الأجل الأطول.

وإذ نلقى نظرة إلى الوراء على حالات النجاح والفشل فى الماضى فى حل مشكلات التنمية، يتضح أن حالات النجاح كانت أكبر حيث كانت الأسواق تؤدى وظيفتها بصورة جيدة (كتوفير الغذاء لأناس لديهم طلب فعال) حتى حيث كانت المشكلات التى يتعين على الأسواق حلها معقدة تعقيدا نسبيا (مثل النقل والمواصلات). على أن المشكلات الرئيسية الباقية (الشمول وتخفيض أعداد الفقراء وإزالة الغابات والتنوع الأحيائى والاحتراز العالمى) لا تنقاد بصورة عامة للحلول النقطية للسوق، على الرغم من أن إمكان الأسواق أن تساعد على حل مجموعات فرعية من هذه المشكلات.

وثمة صعوبة تتمثل فى أن الأصول البيئية والاجتماعية تعاني من قصور فى الاستثمار وإفراط فى الاستخدام لأنها تحمل خصائص السلع العامة:

■ فى بعض الأحيان يؤدى الجهل بعواقب الأعمال إلى الإفراط فى الاستخدام أو قصور فى التزويد، ويعزى الجهل فى جزء منه إلى قصور فى الاستثمار فى المعرفة والفهم - وهما فى حد ذاتهما سلعة عامة^(٣٢).

■ فى حالات أخرى لا توجد آليات لتسهيل التعاون فيما بين الأفراد والمجتمعات أو البلدان حتى يكون من الواضح أمام المعنيين أن عائد التعاون (ولاسيما فى الأمد الطويل) يزيد على عائد العمل من جانب واحد (ولاسيما فى الأمد القصير).

■ وفى حالات أخرى، فإن المكاسب التى تجتنى من عمل يحقق المصالح الأوسع للمجتمع تعجز عن التحقيق لأن لعملية تصحيح فيوض الآثار كانت نتائج توزيعية، كما أن الخاسرين المحتملين يقاومون التغيير.

■ فى بعض الحالات يكون القصور فى التزويد استجابة لمفاضلات متصورة بين النمو وتكاليف تصحيح العناصر الخارجة. وقد تكون هذه المفاضلات هى النتيجة المؤسفة، ولتضييق الخناق عليها من خلال الفشل السابق فى بُعد النظر.

إدارة حافضة للأصول أوسع نطاقاً

المانغروف لإنشاء مزارع للجمبرى. أو قد يحافظون على الغابات وأشجار المانغروف للحفاظ على العمليات الطبيعية المهمة أو لدعم السياحة. ويتطلب تعزيز الرفاه الإنسانى على أساس مستدام أن يدير المجتمع حافضة للأصول. والأصول المختلفة لها خواص مختلفة تحد من المدى الذى يمكن به أن تحل محل بعضها البعض فى مجال الإنتاج والرفاه الإنسانى.

ويناقش هذا الفصل الشواغل العريضة التى ينبغى أن تؤخذ فى الاعتبار عند موازنة أهداف النمو الاقتصادى والاهتمام بالاعتبارات البيئية ودعائهما الاجتماعية على المدى القصير والمتوسط. الاعتراف بأن الإهمال الممتد على المدى الطويل للأصول البيئية والاجتماعية يرجح أن يعرض للخطر دوام النمو الاقتصادى. وهو، على نحو أكثر تحديداً، يطرح الأسئلة التالية:

■ ماذا يعنى بالتنمية المستدامة وكيف يمكن قياس التقدم المتحقق فيها؟ ورغم أن مؤشر الادخارات الصافية المصححة يحتمل أن يكون مؤشراً رئيسياً مفيداً على المستوى الكلى، فإن المؤشرات تكون أكثر فائدة حين يمكن توزيعها واستخدامها لتشخيص مشكلات معينة ومعالجتها فى النهاية.

■ لماذا يستلزم الأمر إدارة حافضة واسعة من الأصول؟ ما هى الخيارات التى يمكن وينبغى إجراؤها بين إنشاء الأصول المختلفة والحفاظ عليها، واستعادتها كجزء من وجهة نظر دينامية، طويلة الأمد للاستدامة؟ ورغم أن الأصول تكميلية ويمكن إحلالها محل بعضها البعض إلى درجة معينة، فإنها تحتاج جميعاً إلى إدارتها، لأنه حين تهبط نوعية ومستوى أصل ما دون عتبة ما، فلن يكون هناك سوى مجال صغير للإحلال دون أن تتعرض للخطر إنتاجية أصول أخرى، وكذلك إجمالى الإنتاج.

■ ما هى سبل التنمية البديلة لتلك التى اتبعتها البلدان المتقدمة النمو؟ ما هى المفاضلات والأولويات التى يمكن

إن ما نفعله بغابات العالم ليس إلا مرآة تعكس ما نفعله بأنفسنا و ببعضنا البعض.

— مهاتما غاندى

تتعلق التنمية المستدامة بتعزيز الرفاه الإنسانى على مر الزمن. إن ما يشكل حياة طيبة مسألة ذاتية للغاية، والأهمية النسبية المعطاة لمختلف نواحي الرفاه تختلف باختلاف الأفراد، والمجتمعات، والأجيال.^(١) ولكن معظم الناس قد يتفقون حول بعض العناصر. ومن المؤكد، أن أحد هذه العناصر هو توافر القدرة والفرصة للمرء على أن يشكل حياته. وهو ما يزداد مع توافر الصحة والتعليم والراحة المادية على نحو أفضل.

وتوافر الشعور بالثقة بالنفس واحترامها، عنصر آخر، تعزز علاقات الأسرة والمجتمع، والشمول، والمشاركة فى المجتمع، وكذلك التمتع بالأمن المادى والحريات المدنية والسياسية الأساسية، ويجدر أيضاً تقدير البيئة الطبيعية - تنفس الهواء النقي، وشرب مياه نظيفة، العيش بين أنواع وسلالات نباتية وحيوانية وفيرة. ومراعاة عدم إفساد، دون رجعة، العمليات الطبيعية التى تنتج وتجدد هذه المعالم. والواقع أن ما يذكره الناس بأنفسهم عن شعورهم بالسعادة والرضا عن الحياة يرتبط بهذه العناصر بصورة وثيقة.^(٢)

وتتوقف قدرة المجتمع على تعزيز الرفاه الإنسانى على مر الزمن على خيارات يقوم بها الأفراد، والشركات، والمجتمعات المحلية، والحكومات بشأن الطريقة التى يستخدمون بها ويحولون ما لديهم من أصول. فقد يزيلون الغابات لبناء سدود وغير ذلك من البنى الأساسية المادية أو فتح الطريق لإنشاء زراعة تجارية أو التوسع الحضرى. وهم قد يقطعون أشجار

وهذه الدعامات تبرز الحاجة إلى أن تؤخذ في الحسبان ليس فقط الناحية البيئية للاستدامة، أو حتى النواحي البيئية والاقتصادية لها، بل أيضا نواحيها الاجتماعية. والتفكير بشأن الاستدامة الاجتماعية ليس متقدما بعد مثل التفكير في الدعامتين الآخرين. فالمجتمعات تتحول، وستظل تتحول على مر الزمن. ولكن يبدو من الجلي أن من الأرجح أن تؤدي الضغوط الاجتماعية البارزة - وفي الحدود القصوى، النزاع الاجتماعي - إلى انهيار تراكم أو بقاء كل الأصول، مما يهدد بالخطر الرفاه بين الأجيال.

وثمة نهج ملموس للتفكير في الاستدامة والرفاه بين الأجيال وهو ضمان ألا يقل تدفق الاستهلاك مع مرور الوقت. ولكن ماذا يلزم لتحقيق ذلك؟ تبين الأدبيات الأكاديمية أن قدرة بلد ما على استدامة تدفق الاستهلاك (والمنفعة) يتوقف على التغيير في رصيد الأصول أو الثروة. ولن يرتفع الرفاه بين الأجيال إلا إذا ازدادت الثروة مع مرور الوقت (مقاسة بالأسعار الافتراضية واستبعاد مكاسب رأس المال) - أي فقط إذا كان صافي الادخارات المصححة للبلد إيجابيا. ^(٤٣) (انظر القسم المعنون «قياس الاستدامة».)

مفهوم لا يمثل حالة ثابتة

هل تكوين قاعدة للأصول أمر مهم؟ هذا يتوقف، من حيث المبدأ، على إمكانية الإحلال بين الأصول (انظر القسم المعنون «أهمية نطاق الأصول»). هناك تمييز في أدبيات اقتصادات البيئة (بيرس وآخرون ١٩٨٩) بين القيود الضعيفة على النمو، التي تعرف باسم «الاستدامة الضعيفة» (التي تفترض أن الأصول قابلة تماما للإحلال فيما بينها) وبين القيود القوية على النمو، التي تعرف باسم «الاستدامة القوية» (التي تؤكد أن الأصول ليست قابلة تماما للإحلال فيما بينها، لأن بعض الأصول الطبيعية، أو بمعنى أدق بعض الوظائف التي تؤديها هذه الأصول - مثل دعم الحياة العالمية - لا يمكن استبدالها بغيرها). وتركز الحجج المتعلقة بوجود قيود على نوعية النمو على الاستدامة القوية، بينما تركز الحجج المؤيدة للنمو غير المحدود على الاستدامة الضعيفة. ومن ثم، لم تكن الحجج السابقة مقنعة تماما حتى الآن لأن الاستدامة فيما بين الأصول كانت مرتفعة بالنسبة لمعظم المدخلات التي تستخدم في الإنتاج على نطاق صغير. غير أنه يوجد الآن تسليم متزايد بأن عتبات مختلفة تنطبق على المقاييس المختلفة - من المحلية إلى العالمية. ويمكن توقع أن تستمر التكنولوجيا في زيادة الإحلال المحتمل بين الأصول على مر الزمن، ولكن بالنسبة لكثير من الخدمات البيئية الرئيسية - خاصة نظم دعم الحياة العالمية - لا توجد بدائل معروفة الآن، ولا يمكن اعتبار الطول التكنولوجية أمورا مسلما بها (الإطار ٢-١).

تبريرها ومتى؟ والإستفادة من الابتكارات التكنولوجية والتعلم من أخطاء الآخرين الماضية، يتوافر للبلدان اليوم الخيار في إدارة حافظتها من الأصول بطريقة مختلفة لتضمن أنها تسير في طريق أكثر استدامة للتنمية على المدى الطويل.

■ كيف يمكن معالجة الاستخدام المفرط المتوطن تقريبا أو عدم توفير الأصول البيئية والاجتماعية بقدر كاف مع المحافظة على استدامة النمو؟ وحين يكون فيوض نتائج تبعية (الأثار الخارجية) تثور مشكلة تتعلق بالتنسيق يتعين التصدي لها بتصحيح فشل السوق والسياسة. ويمكن إجراء ذلك باستخدام تشكيلة متنوعة من الآليات مثل نظم السيطرة والتحكم وتسخير قوى السوق، وتحسين المؤسسات الداعمة.

الاستدامة - إطار متطور

ماذا نقصد بالاستدامة؟

بالنسبة لأية تكنولوجيا معينة، أو هيكل للتفضيلات أو قاعدة موارد معروفة، هناك بعض معدلات الاستخدام التي لا يمكن الاستمرار فيها. وتوجيه الانتباه إلى هذه المعدلات غير القابلة للاستدامة له أهمية حاسمة في توعية صانعي القرار وفي تغيير المسار نحو الاستدامة. وهذا سوف يتطلب غالبا تغيير نمط التفضيلات، وكثافة الموارد في التكنولوجيات، أو الأفق الزمني للملائم لمختلف القرارات. ولما لم يكن أي من هذه الأمور ثابتا أو مستقرا على مر الوقت، فإن تعريف الاستدامة بمعنى واسع ليس سهلا - ولكن كان هناك كثير من المحاولات. وأكثر التعريفات المستخدمة شيوعا هو التعريف الذي أوردته اللجنة العالمية للبيئة والتنمية (لجنة برونتلاند ١٩٨٧): «التقدم الذي يلي احتياجات الحاضر دون أن يعرض للخطر قدرة أجيال المستقبل على تلبية احتياجاتهم الخاصة».

ولئن كان تعريف برونتلاند يبرز الحاجة إلى موازنة مصالح أجيال الحاضر والمستقبل، إلا أنه لا يعرف مفهوم «الاحتياجات» أو تداعياتها. فعلى سبيل المثال، هل يعني تعريف برونتلاند أن الرفاه (المنفعة) ينبغي ألا تقل عن حد أدنى ما بالنسبة لأي جيل قادم؟ وهل يعني ضمنا أن كل جيل ينبغي أن يتمتع بمستوى ثابت من الرفاه؟ والبديل، هل أيضا ينبغي للرفاه ألا يتعرض للانخفاض بالنسبة لكل جيل مقبل؟ لقد احتفظ معظم التعاريف اللاحقة بالأخلاقيات الجوهرية للإنصاف فيما بين الأجيال، ومؤكدة الالتزام الأدبي للجيل الحالي بضمان أن تتمتع الأجيال المقبلة بنوعية جيدة للحياة تماثل على الأقل نوعية الحياة الطيبة التي يتمتع بها الجيل الحالي الآن (بيزي، ١٩٨٩).

وقد ركزت التعاريف الحديثة بصورة أوضح على ثلاث دعامات للاستدامة: اقتصادية، وبيئية، واجتماعية.

الإطار ٢-١

ليس من الممكن حتى الآن مضاعفة العمليات الطبيعية

حاول «الجال الحيوى ٢». وهو نظام إيكولوجى من الزجاج جرى بناؤه فى أوراكل فى أريزونا، فى ١٩٩١ بتكلفة بلغت نحو ٢٠٠ مليون دولار - إنشاء نظام للاكتفاء الذاتى التام من صنع الإنسان لإعاشة ثمانية أشخاص لمدة عامين. ولكنه لم يستطع ذلك.

ولا تزال تدور مناقشات حول الطريقة التى يمكن بها إجراء تجربة مماثلة. كانت الفكرة أنه ينبغي ألا يتم أى تبادل مع العالم الخارجى فيما عدا الطاقة التى تقدم لتشغيل الأجهزة. ويتعين على الناس الذين يعيشون فى الجال الحيوى أن يزرعوا كل غذائهم الخاص. وينبغي للنظام أن يعمل بمقدار ثابت من الهواء والماء، ويعاد تدويره واستخدامه ما دام على الأرض، الجال الحيوى الأصلى.

وبعد عام ونصف العام من إغلاق الجال انخفض محتوى الغلاف الجوى من الأوكسجين من ٢١ فى المائة إلى ١٤ فى المائة، وهو مستوى يوجد عادة على ارتفاع ١٧٥٠٠ قدم يكفى بالكاد لبقاء الناس فى نطاق الجال الحيوى على نشاطهم. وتضاعفت مستويات ثانى أوكسيد الكربون وأوكسيد النيتروز. وأصبحت كل وسائل التلقيح هامة، ومن ثم لم يعد ممكنا الاستمرار فى الإنتاج الزراعى. والأسوأ من ذلك كله أن هبوط كمية الأوكسجين وارتفاع نسبة ثانى أوكسيد الكربون كان يعنى أن نظم الجال الحيوى لا تستطيع تكرار دورة الكربون، وهى الدورة ذات الأهمية الرئيسية للحياة.

المصدر: (2000) Heal.

والأرجح أن قيود الإحلال فيما بين الأصول تكون أكبر بالنسبة للأصول التى تدخل فى نطاق الاستهلاك دون تغيير (مثلا، مشهد الغابات الطبيعية إزاء مشهد الصحراء الطبيعى)، عنها فى ناتج ينتج باستخدام نفس المواد (مثلا، مصراع نافذة من الخشب أو لوح من الزجاج). ويتطلب ضمان ألا يقل رفاه الأجيال المقبلة، الحفاظ على مستويات كافية من بعض الأصول، خاصة حين يؤدي الانخفاض أو التدهور إلى خسائر لا يمكن إصلاحها، وهناك إمكانية أن تكون لهذه الأصول أهمية مباشرة لرفاه أجيال المستقبل. وبالمطبع من الأرجح أن يتغير مع مرور الوقت مزيج الأصول التى تدعم التحسينات فى الرفاه الإنسانى، مع تغير تفضيلات الناس والتكنولوجيات. ولذا فإن مفهوم الاستدامة نفسه سوف يتطور مع مرور الوقت.

الانطلاق بحذر

إن ما هو أهم بالنسبة للاستدامة هو كيف تتم إدارة المخاطر من خلال الحفاظ على الخيارات. هناك عدم يقين كبير بشأن نتائج الأعمال البشرية على النظم الإيكولوجية المعقدة: إن التغيرات الصغيرة يمكن أحيانا أن تتراكم وأن تسفر عن خسائر لكل النظم الإيكولوجية (انظر الإطار ٢-٥). وهناك أيضا عدم يقين بشأن ما هى التجديدات التكنولوجية التى ستكون متاحة ومتى.

وحيثما تكون تكاليف الأعمال البشرية اليوم غير مؤكدة مع إمكانية حدوث أضرار كبيرة لا يمكن إصلاحها فلا بد من الانطلاق بحذر أكبر فى الحفاظ على الأصول البيئية والاجتماعية.

قياس الاستدامة

هناك أشياء كثيرة مهمة لا يمكن قياسها، ولكن الناس عموما يقيمون ما يقيسونه. ويتمثل أحد أكبر التحديات فى كيف تقاس كل أصولنا وتقدمنا صوب تنمية مستدامة. ومنذ اجتماع لجنة برونتلاند، بذلت جهود كثيرة لوضع مؤشرات للاستدامة. وكان كثير من التقدم فى وضع مؤشرات لقياس الاستدامة فى المجال الاقتصادى والبيئى (الإطار ٢-٢). ولا تزال المؤشرات مثل الشفافية، والثقة، والنزاع فى مراحل مبكرة من التنمية. وتعكس حقيقة أن المؤشرات الاجتماعية أقل تقدما عن المناقشات الجارية حول مفهوم الاستدامة الاجتماعية: ماذا تعنى وماذا ينبغي قياسه.

المحاسبة الخضراء

ركزت الجهود المبكرة للربط بين المحاسبة الاقتصادية والمحاسبة البيئية على قياس «ناتج محلى إجمالى أخضر»، مدفوعة فى ذلك بالشواغل الحقيقية بأن القياس التقليدى للناتج المحلى الإجمالى لا يقدم سوى صورة جزئية للتغيرات فى الرفاه. تعكس أساسا، إن لم يكن كلية، العناصر التى تتفاعل فى الأسواق (تشمل فقط القليل من الخدمات الاعتبارية، مثل السكن الذى يحتله المالك). وكثير من الأصول البيئية - خاصة تلك التى تعمل «كبالوعات» تتلقى التلوث والنفايات، وتلك التى تدعم الحياة - لا تؤدى وظيفة فى الأسواق، ومن ثم تم استبعادها.

وقد حاولت هذه الجهود المحاسبية البيئية الأولى تعديل الحسابات الوطنية لتشمل أضرار البيئة، وخدمات البيئة، والتغيرات فى رصيد رأس المال الطبيعى. ولكن تبين أن ذلك يمثل مشكلة أساسا بسبب صعوبات التقييم وبعض القضايا المتعلقة بالمفاهيم. فعلى سبيل المثال هل ينبغي معاملة مصروفات حماية البيئة كاستهلاك وسيط أم نهائى؟

وقد وجهت جهود لاحقة صوب إنشاء «حسابات تابعة» تحاول ربط مجموعات البيانات البيئية مع معلومات الحسابات الوطنية (دون تعديل). ومن حيث المبدأ، تعرض كافة التكاليف والمنافع البيئية، وأصول الموارد الطبيعية، والحماية البيئية فى حسابات جارية وبيانات الميزانية. ولكن فى التطبيق، ونظرا لصعوبة التقييم، كان التركيز يتم غالبا على استخدام المعلومات على الكميات المادية من حسابات البيئة. ويتمثل عيب هذا النهج فى صعوبة إجراء مقارنات عبر الحسابات فى وحدات مختلفة لتقييم الأولويات أو المفاضلات.

الإطار ٢-٢

مؤشرات قياس الاستدامة - مجموعة فرعية

فيما يلى بعض النهج الرئيسية لاستحداث مؤشرات للاستدامة البيئية:

• الحسابات الوطنية الممدة

نظام الحسابات الخضراء للحسابات البيئية والاقتصادية. الأمم المتحدة. إطار للمحاسبة البيئية. صافى المدخرات المصححة. البنك الدولي. التغير فى الثروة الكلية، حساب استنزاف الموارد وأضرار البيئة. مؤشر التقدم الحقيقى، إعادة تعريف التقدم، ومؤشر الرفاه الاقتصادى المستدام، المملكة المتحدة وبلدان أخرى. رقم مصحح للنواتج المحلى الإجمالى، يعكس خسائر الرفاه من عوامل بيئية واجتماعية.

• حسابات مادية إحيائية

البصمة الأيكولوجية، إعادة تعريف التقدم. الصندوق العالمى للحياة البرية وغير ذلك. مقياس للأرض المنتجة ومساحة البحر اللازمة لإنتاج الغذاء والألياف، وبشكل متجدد، الطاقة التى تستهلكها مختلف أساليب الحياة داخل وفيما بين البلدان.

• المؤشرات المرجحة على نحو متساو*

مؤشر الحياة على كوكب الأرض. الصندوق العالمى للحياة البرية. تقييم لإعداد نوعيات الحيوانات فى الغابات، والمياه العذبة، والبيئات البحرية.

مؤشر الاستدامة البيئية. المحفل الاقتصادى العالمى. مؤشر إجمالى يقيس ٢٢ عاملا رئيسيا تسهم فى الاستدامة البيئية.

• مؤشرات مرجحة على نحو غير متساو*

مؤشرات الضغط البيئى. هولندا، الاتحاد الأوروبى. مجموعة من المؤشرات العالية لضغوط بيئية معينة مثل التخصّص وانبعاثات غازات الدفيئة. رفاه الأمم. بريسكوت إلن. مجموعة من المؤشرات تعكس عناصر الرفاه الإنسانى ورفاه النظام الأيكولوجى وتضمها لإنشاء بارومتريات الاستدامة.

• الكفاءة الأيكولوجية

تدفقات الموارد. المعهد العالمى للموارد. إجمالى التدفقات المادية التى تدعم العمليات الاقتصادية.

• مجموعات المؤشرات

لجنة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية المستدامة وبلدان كثيرة.

* المؤشرات المرجحة على نحو متساو هى المؤشرات التى ترجح مكوناتها بصورة متساوية ثم تجمع، فى حين تقدم المؤشرات غير المرجحة بصورة متساوية لبعض المكونات وزنا أكبر عن غيرها.
المصدر: المؤلفون

صافى المدخرات المصححة

انصب التركيز فى الجهود الأكثر حداثة للربط بين الشواغل الاقتصادية والبيئية على تحديد التغيرات فى الثروة (صافى الادخارات المصححة) كمؤشر للاستدامة. إن التغير فى الثروة الذى يتم تعريفه على نحو ملائم ليشمل مجموعة شاملة وكاملة من الأصول، يعتبر مقياسا جيدا لآفاق الرفاه لأنه يدل على قدرة بلد ما على دعم مجرى الاستهلاك - وهو ما يهم بالنسبة للاستدامة - وليس مجرد تدفق الاستهلاك فى وقت معيّن كما يقاس فى الناتج المحلى الإجمالى أو المكافئ الأخضر. ومن حيث المبدأ، لن يرتفع الرفاه بين الأجيال إلا إذا ازدادت الثروة بمرور الوقت (مقاسة بالأسعار الافتراضية واستبعاد مكاسب رأس المال) - أى فقط إذا كان صافى المدخرات المصحح إيجابيا.

والوضع المثالى، أن تراعى مقاييس صافى المدخرات المصححة رأس المال البشرى، والأصول الطبيعية، والمعرفة، والأصول الاجتماعية.^(٥) ولكن صعوبات القياس، والافتقار إلى توافر البيانات، يستبعد ذلك. وتفسّر حاليا تقديرات صافى المدخرات حاليا بعض العناصر الرئيسية لأرصدة البيئة - استنزاف الطاقة، واستنزاف المعادن، والاستنزاف الصافى

للغابات وانبعاثات ثانى أوكسيد الكربون.^(٦) وهى تشمل أيضا الإنفاق على التعليم، كمقياس بديل لتراكم الأصول البشرية، ولكنها لا تشمل حتى الآن التغيرات فى رصيد المعرفة (الموثقة) أو الأصول الاجتماعية (انظر الجدول ٢-١).^(٧) ومن الواضح أن صافى المدخرات المصحح يمثل تحسينا للمقاييس التقليدية للمدخرات، غير أن الجهود المبذولة للارتقاء بها يتعين أن تستمر.

وقد يقتضى الأمر أيضا، فى التطبيق، إجراء تصحيحات إضافية للتعامل مع قضايا معينة. فأولا، حين يأخذ سكان بلد ما فى النمو، فإن ذلك لن يتم على طريق مستدام على أساس نصيب الفرد، إلا إذا تجاوزت النسبة المئوية للتغير فى الثروة (صافى المدخرات المصححة كحصة فى الثروة الكلية) معدل نمو السكان.^(٨) فإذا كان التغير فى الثروة أقل من معدل نمو السكان، فإن ذلك يعنى أن البلد «يصفى رأس ماله» أو يقلل أصوله على أساس نصيب الفرد. وهذا يعنى ضمنا أنه يسير فى طريق غير مستدام صوب هبوط محتمل فى نصيب الفرد من الرفاه. وثانيا، إذا كانت عمليات الإنتاج خاضعة لعقبات (عائد غير ثابت للحجم) فإن الأمر يقتضى عندئذ إجراء تصحيح

الجدول ١-٢

صوب صافى المدخرات المصحح، ١٩٩٩ (نسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى)

الدخل والمنطقة	إجمالي المدخرات المحلية - (استهلاك رأس المال الثابت)	استنفاد الطاقة	استنفاد المعادن	استنفاد الغابات	أضرار ثاني أكسيد الكربون	مصرفات التعليم	صافى المدخرات المصحح =
حسب الدخل							
دخل منخفض	٢٠,٣	٨,٣	٣,٨	٠,٣	١,٥	١,٤	٢,٩
دخل متوسط	٢٦,١	٩,٦	٤,٢	٠,٣	٠,١	١,١	٣,٥
دخل منخفض ومتوسط	٢٥,٢	٩,٤	٤,١	٠,٣	٠,٤	١,٢	٣,٤
دخل مرتفع	٢٢,٧	١٣,١	٠,٥	صفر	صفر	٠,٣	٤,٨
حسب المنطقة							
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٣٦,١	٩,٠	١,٣	٠,٢	٠,٤	١,٧	١,٧
أوروبا وآسيا الوسطى	٢٤,٦	٩,١	٦,٠	صفر	صفر	١,٧	٤,١
أمريكا اللاتينية والكاريبي	١٩,٢	١٠,٠	٢,٨	٠,٤	صفر	٠,٤	٤,١
الشرق الأوسط							
وشمال أفريقيا	٢٤,٢	٩,٣	١٩,٧	٠,١	صفر	١,١	٤,٧
جنوب آسيا	١٨,٣	٨,٨	١,٠	٠,٢	١,٨	١,٣	٣,١
أفريقيا جنوب الصحراء	١٥,٣	٩,٣	٤,٢	٠,٦	١,١	٠,٩	٤,٧

ملحوظة: صافى المدخرات المصحح يساوى صافى المدخرات المحلية (محسوبة باعتبارها الفرق بين إجمالي المدخرات المحلية واستهلاك رأس المال الثابت) زائد مصرفات التعليم، ناقص استنفاد الطاقة، واستنفاد المعادن، والاستنفاد الصافى للغابات، وأضرار ثاني أكسيد الكربون.

(أ) لاحظ أن رقم استنفاد الطاقة أدرج في الجدول حسب مقاييس الناتج المحلى الإجمالى. وهذا يُترجم إلى معدل استنفاد سنوى يبلغ نحو ١ فى المائة من الاحتياطيات المؤكدة.

المصدر: البنك الدولى (٢٠٠١، ج)، وللإطلاع على تفاصيل أخرى بشأن المنهج، انظر هاملتون (٢٠٠٠).

وينبغى، لأغراض السياسة، تجزئة هذه المؤشرات (كما فى الجدول ١-٢) واستكمالها بمقاييس مادية حيوية مثل مؤشرات الاستجابة للضغط. وهذه المؤشرات الأخيرة لا يمكن تجزئتها إلى مدى أوسع فحسب، بل إن لها أيضا ميزة مضافة هي أنه يمكن استخدامها لتحديد مصدر المشكلة.

ومع الاعتراف بالحاجة إلى مؤشر كلى كمؤشر أساسى، فإن من المهم ملاحظة أن المؤشرات تكون أكثر نفعا حين تنصدى لمشكلات محددة. ولحفز التغيير، ينبغى الحصول على المعلومات والتقاط الإشارات بواسطة مجموعات أو مؤسسات معينة تستطيع استخدامها لتشخيص مشكلات معينة، وتحشد الدعم من أجل التغيير، وموازنة المصالح، واتخاذ ما يلزم من إجراءات.^(٩)

وثمة مثال جيد لهذه العملية وهو كتاب «الربيع الصامت» الذى كتبته راتشيل كارسون فى ١٩٦٢ لتنبه الرأى العام إلى أن الطيور أخذت فى الاختفاء أو توشك على الصمت. وأشارت إلى مؤشرات لم تعتبرها أى هيئة حكومية مهمة مقدما - مستويات الدى دى تى فى الصقور وهشاشة بيضها. وقد أعطى ذلك لمراقبى الطيور فى أمريكا دورا جديدا ودفع هيئات حماية البيئة على طريق رصد السموم فى الطبيعة، والصناعة،

لصافى الادخارات، إذا كان ينبغى لصافى الادخارات المقيسة أن يبين الاستدامة على نحو سليم.

ويعتبر مقياس صافى المدخرات المصححة مؤشرا «أساسيا» مفيدا للاقتصاد. وهو يستخدم، مثل كل الحسابات الوطنية أو المؤشرات المستندة إلى النقد، إطارا تكامليا يتيح وزن وتجميع العناصر المتباينة للاقتصاد والبيئة. ومن حيث المبدأ، فإن أى مؤشر كلى مثل مؤشر صافى المدخرات المعدل يتيح إجراء مقارنات عبر المجموعات والبلدان - حسب المنطقة أو الدخل. ويعرض الشكل ١-٢ مقارنة حسب نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى، ويبين أن صافى المدخرات المصحح سلبى فى بعض البلدان - أى أنها تصفى رأس المال.

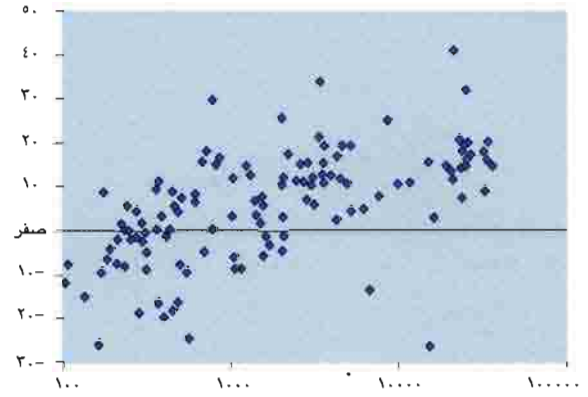
نظام للمؤشرات

كما ذكرنا قوا، يمكن أن يكون مؤشر صافى المدخرات المصحح، مؤشرا رئيسيا مفيدا على المستوى الكلى. ولكن على خلاف الناتج المحلى الإجمالى - الذى يتأثر بالأسعار على نطاق الاقتصاد كله، مثل أسعار الصرف وأسعار الفائدة، والتى قد تتأثر بسياسات على نطاق الاقتصاد كله - فإنه لا توجد مؤشرات كلية متصلة بالسياسة فيما يتعلق بحالة البيئة.

الشكل ١-٢

معدلات صافي الإذخارات المصحح حسب مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٩٩

صافي الإذخارات المصحح، نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



لوغاريتم نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠١ ح).

الحياة يعتمد عليها رفاه الحياة كلها. وحتى الآن - ورغم كل أوجه التقدم التكنولوجي - لم يتم اكتشاف وسيلة لإحلال هذه الخدمات بالفعل من خلال بدائل من صنع الإنسان (الإطار ١-٢).

■ الأصول التي من صنع الإنسان منتجات مادية تم إنشاؤها وخاصة تلك التي تستخدم في الإنتاج، مثل الآلات، والمعدات، والمباني، والشبكات المادية، وكذلك الأصول المالية.

■ أصول المعرفة - «المعرفة المصنفة»، التي يمكن نقلها بسهولة عبر المكان والزمن (على خلاف المعرفة «الضمنية»، التي تستلزم خبرة للفرد وحكما مستتيرا ولذا لا يمكن نقلها بسهولة حتى يتم تصنيفها).

■ الأصول الاجتماعية (أو القائمة على العلاقات) - الثقة بين الأشخاص،^(١٢) والشبكات،^(١٣) وإضافة إلى التفهم وتشاطر القيم التي تعززها - التي تسهل التعاون داخل المجموعات وفيما بينها.^(١٤)

إن أهمية إدارة وتنظيم الأصول البشرية، والمادية والمالية معروفة جيدا، ولكن كيف تتفاعل مع الأصول الأخرى ليست معروفة جيدا. إن الأصول الاجتماعية والبيئية تعزز رفاه الإنسان بطريق مباشر من خلال وجودها نفسه (مثلا، القدرة على الثقة في شخص آخر أو التمتع بمشهد طبيعي).^(١٥) وهي أيضا تعزز الرفاه البشري بطريق غير مباشر من خلال مساهمتها في الإنتاج والرفاه المادي (الشكل ٢-٢). إن الغابة المدارية توفر الأخشاب المقطوعة كمدخلات لإنتاج الأثاث وبناء المنازل. والخدمات البيئية المستمرة للغابات - مثل السيطرة على الفيضان والحماية من العواصف - يمكن أيضا أن تحسن إنتاج المحاصيل. كما أن الوظائف الأيكولوجية المعقدة للغابات تدعم الحياة لكثير من الأنواع - التي تعتبر مهمة لأداء الغابة لوظيفتها ولبقائها مما يوفر للبشر مباحج مادية وجمالية.

ما هي ضرورة إدارة حافظة أوسع للأصول؟

تكامل الأصول

حين تعمل الأصول على تحسين الرفاه الإنساني فإنها بوجه عام تكمل بعضها البعض. فمثلا يمكن للأصول البشرية أن تعزز مع الأصول الاجتماعية «حرية الشخص فيما يكونه وفيما يفعله». ويمكن أيضا للأصول أن تكون مكملات في عملية الإنتاج - أي أن إنتاجية نوع واحد من الأصول ترتفع عادة مع استخدام كميات إضافية من الأصول الأخرى.^(١٦) فعلى سبيل المثال توجد الآن مجموعة متنامية من الأدبيات التي تبرز دور رأس المال الاجتماعي (الشبكات غير الشخصية، والقيم

وفي كل مكان يمكن أن يؤثر فيه على الرفاه الإنساني أيضا. وتظهر مؤشرات تتعلق بالسياسة ويجري إثبات صحتها وصقلها باستمرار في بيئة تحظى بتدفق حر من المعلومات والتفاعل. ولتحاشي الكثير من الأسف، يتطلب الأمر توفير معلومات ذات مصداقية وشبكات تربط بين الخبراء، والمجتمع المدني، وصانعي القرارات.

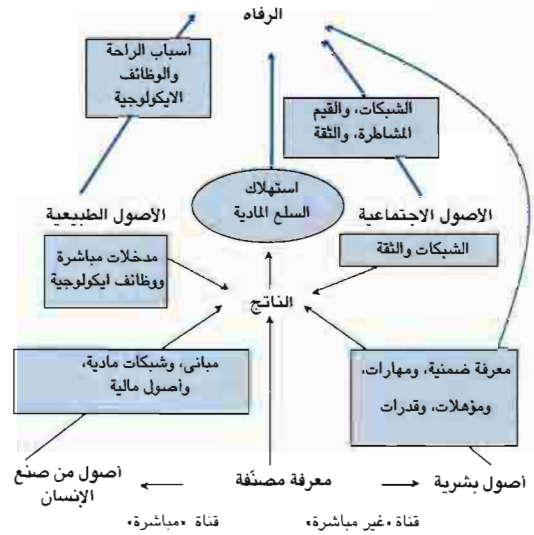
أهمية الأصول

لا يقتضى العمل على تحسين إدارة الأصول أن ينتظر حسم المناقشات حول كيفية تحديد وقياس الاستدامة، وإنما يتطلب تفهما واضحا بشأن ما هي الأصول المهمة ولماذا. إن قدرة أى مجتمع على تلبية «متطلبات» رفاه الأفراد تتوقف على مستوى ونوعية سلسلة الأصول - وكيف يوزعها المجتمع. وتشمل هذه الأصول بوجه عام ما يلي:^(١٧)

- الأصول البشرية - المهارات الفطرية، والمواهب، والمؤهلات، والقدرات الخاصة بالأفراد، وكذلك آثار التعليم والصحة.
- الأصول الطبيعية - سواء المتجددة أو غير المتجددة. وهذه الأصول بها وظائف أصلية تدخل كمدخلات في الإنتاج والمنفعة - الغابات، ومصايد الأسماك، وخامات المعادن، والقوى الطبيعية (مثل تيارات الهواء والمياه). ولها أيضا وظائف بالوعة لمواجهة النواتج غير القابلة للاستخدام في الإنتاج والاستهلاك - الهواء، والمياه، والتربة التي تتلقى التلوث والنفايات الناتجة عن الأنشطة البشرية.^(١٨) والأمر الأكثر أهمية، هو أن الطبيعة تؤدي خدمات حاسمة لدعم

الشكل ٢=٢

كيف يمكن لأصول المجتمع أن تعزز الرفاه البشري



المصدر: المؤلفون

أثر إيجابي في التعلم.^(٢٣) وبالمثل، كان للتفاعلات الاجتماعية بين الشركات، وكذلك روابط شبكات المستهلكين، آثار ملحوظة من خلال تأثيرها على اكتساب المعرفة وعلى تنمية منتجات جديدة في مجموعة من الصناعات عالية التكنولوجيا، بما في ذلك الأدوية والمعدات الطبية، واستخدام الأدوات الإلكترونية.^(٢٤،٢٥) وثمة أيضا رابطة واضحة بين الثقة فيما بين الشركات وأداء الشركات (من خلال تحاشي النزاع وخفض تكاليف التفاوض).^(٢٥)

وينطبق هذا التكامل بوجه عام على الأصول الأخرى أيضا. فعلى سبيل المثال، يحسن الهواء والمياه الأكثر نظافة صحة الإنسان وإنتاجية رأس المال البشري.^(٢٦) كما أن أوجه التعاون والتضامن بين أصليين أو أكثر من الأصول يرفع إجمالي الإنتاج. ولكن الأصول الاجتماعية والبيئية لا تتوافر بالقدر الكاف أو تستخدم بصورة مفرطة.

الأصول والعائدات المتناقصة

ومعظم الأصول عرضة أيضا لتناقص العائدات. إذ تنخفض منافع الرفاه أو الإنتاجية الخاصة بوحدة إضافية لأصل ما مع ارتفاع نوعية الأصل (مع بقاء كل الأصول الأخرى ثابتة). لماذا؟ وفقا لما ذكره جي. بي. كلارك، «ضع رجلا واحدا فقط في ميل مربع من المروج، وسوف يحصل على عائد وفير. أما إذا كان هناك عاملان في نفس قطعة الأرض فإنهما سيحصلان على عائد أقل لكل رجل، وإذا زدت عدد القوة إلى عشرة أشخاص، فربما يحصل الرجل الأخير على أجر فقط». ^(٢٧) وكلما أضيف مزيد من الناس، استمرت العائدات في الهبوط إلى أن يعجز شخص ما عن تغطية تكلفته.

وفقط حين تكون هناك فيوض من الآثار التبعية الإيجابية القوية المقترنة بأحد الأصول هناك اتجاه إلى تعويض العائدات الحدية المتناقصة. وهذا يصدق على المعرفة، خاصة المعرفة المصنفة. ونظرا لأن المعرفة الجديدة تكمل المعرفة القائمة (ليس هناك تراحم واستبعاد مثلما يحدث مع العمال)، فإنه كلما ازدادت المعرفة في المجتمع، ازداد ما ينجم عن ذلك من فوائد. ويصدق ذلك أيضا على الشبكات، مثل التليفونات، حيث تزداد فوائد امتلاك تليفون مع اشتراك كل عضو جديد في الشبكة.

حدود الإحلال بين الأصول

نظرا لأن الأصول تكمل بصفة عامة بعضها البعض ولأن عائدات أصل معين تقل، فإن معدل إحلال أحد الأصول محل آخر في الإنتاج (مع الاحتفاظ بوحدة معينة في الناتج) ينزح إلى الانخفاض أيضا. وعلى انخفاض مستوى أحد الأصول بالنسبة لأصل آخر، فإن المعدل الذي يمكن به استبداله بأخر يقل. وفضلا عن ذلك فإنه إذا انخفضت نوعية أو مستوى أحد

المشاركة، والثقة) - وتشكل أصلا لا يلقى على نحو مثير للجدل سوى القليل من الاهتمام في أدبيات الاقتصاد حتى الآن - في تراكم وإنتاجية الأصول الأخرى والحفاظ عليها - التي من صنع الإنسان، والبيئة، والبشرية.^(١٧،١٨)

■ يمكن لرأس المال الاجتماعي أن يحسن إنتاجية الأصول البيئية، فمثلا، أدى التأثير المتجمع للمواقف بشأن المشاركة - المشاركة الراهنة في مشروع جماعي، إلى جانب رأس مال بشري (محو الأمية) - إلى تحسين كبير في إدارة وتنظيم مستجمعات المياه في راجاستان بالهند.^(١٩) وكان تنظيم مستجمعات المياه مهما بدوره، في زيادة الدخول. ويمكن أن تحقق الثقة بين التقنيين (وكلاء الإرشاد الزراعي) والمزارعين زيادات في الإنتاج الزراعي. ويمكن لدرجة وطبيعة الثقة بين جماعات الاتصال والأعضاء الآخرين في المجتمع أن تحدد فعالية الجماعات كعناصر حافزة لتنمية المجتمع.^(٢٠)

■ ويمكن لرأس المال الاجتماعي أن يعزز تراكم رأس المال البشري: فقد اقترن ارتفاع مستوى الثقة بازدياد الالتحاق بالتعليم الثانوي.^(٢١)

■ ويمكن لرأس المال الاجتماعي إنتاجية رأس المال المادي. فعلى سبيل المثال، كان للاتصال الاجتماعي بين الشركات في شكل شبكات عمل غير شخصية في صناعة الملابس

وفى بوض أثار تكنولوجيا تبعية بالنسبة إلى رأس المال المادى،^(٣٢) فإنه لا يبدو أنها كبيرة بما فيه الكفاية لتحقيق تعويض مستمر للإنتاجية الحديثة المتناقصة.

نتائج تجاهل تكامل الأصول البيئية وانتهاك العتبات

كتصوير لما يمكن أن يحدث إذا تم تجاهل الدور التكميلى للأصول البيئية وانتهاك عتبات معينة، لننظر إلى ما حدث فى وادى يانجتسى فى ١٩٩٨. فرغم أن الصين كانت معرضة دائما للفيضانات والجفاف، فإن فيضانات عام ١٩٩٨ كانت من أقسى ما حدث لها فى تاريخها. فقد بلغ تساقط الأمطار من حزيران/يونيو حتى آب/أغسطس من ذلك العام أعلى من المعدل العادى بمقدار ٣٨ فى المائة، ولكن تبين من التحليل الذى جرى بعد ذلك أن هذه المستويات العالية على غير العادة لا يمكن أن تفسر هذه الفيضانات إلا بصورة جزئية. ورئى أن الباقي يرجع إلى وضع قطع الأخشاب من مستجمع مياه النهر مما أدى إلى تآكل التربة. وكانت إزالة الغابات كبيرة (كان غطاء الغابات قد نقص بما يزيد على النصف منذ الخمسينيات) بحيث لم يعد مستجمع مياه النهر قادرا على وقف تدفق المياه.^(٣٣) وأسفر تدفق المياه عن تكاليف عالية جدا فى الأرواح البشرية. حيث لقي عشرات الآلاف حتفهم - وعن خسارة الإنتاج فى المنطقة.

وبالمثل، فإن تدهور بحر آرال يبرز ما يمكن أن يحدث خطأ حين لا يكون هناك اعتراف غير كاف بدور أصول البيئة فى عملية الإنتاج. وفى التكاليف التى يتحملها الرفاه البشرى (الإطار ٢-٣). لقد حقق توسيع مشروعات الرى فى حوض بحر آرال بلايين الدولارات الأمريكية فى صورة منافع وملايين الوظائف. ولكن إجمالى تكاليف هذه المشروعات كانت عالية، سواء فى فشلها فى توليد المستويات العالية المتوقعة من الإنتاج المستدام على مر الزمن أو فى تسببها فى حدوث آثار صحية خطيرة فى مناطق تحيط بالبحر مباشرة. واليوم، لا يمكن تجنب حدوث مزيد من الهبوط فى مستوى البحر إلا إذا أجريت تصحيحات تشغيلية ملائمة لشبكات الرى الراهنة لتحسين كفاءتها.

وتوضح تجربة بعض البلدان فى زراعة الجمبرى تكاليف تجاهل الخدمات البيئية. فخلال العقدين الماضيين مكنت التكنولوجيات ونظم الإنتاج الجديدة من تحقيق زيادة كبيرة فى كثافة عمليات زراعة الجمبرى - حيث ازداد إنتاج زراعة الأسماك بمقدار ٢٠-٣٠ فى المائة سنويا.^(٣٤) غير أنه بالمقارنة مع النظم التقليدية، فإن النظم الأكثر كثافة تتطلب مقادير كبيرة من الأعلاف لإعاشة الجمبرى ومقادير كبيرة من المياه لرحض النفايات.^(٣٥) ونظرا للتركيز الشديد لوحدات المزارع فى مناطق

الأصول إلى أقل من عتبة ما، لا يكون هناك مجال كبير لإجراء استبدال آخر دون تعريض إنتاجية الأصول الأخرى للخطر، وكذلك إجمالى الإنتاج.

وحين تكون الأصول البيئية أو الطبيعية وفيرة تماما بالنسبة للأصول التى من صنع الإنسان، فإن استبدال الأولى بالآخرى يمكن أن تؤدى إلى عائدات أعلى. ولكن هناك حدودا لاستراتيجية طويلة الأمد تركز فى المحل الأول على استبدال الأصول الطبيعية بأصول من صنع الإنسان. فالأراضى الزراعية أو مصايد الأسماك المتدهورة بشدة لن تنتج سوى القليل من القمح أو الأسماك مهما كان عدد المحارث أو القوارب الكثيرة المستخدمة.

وقد اعتمدت استراتيجيات التنمية حتى الآن غالبا على الاستغناء عن الموارد البيئية واستبدالها بالأصول التى يصنعها الإنسان. وقد كانت هذه هى الاستراتيجية التى اتبعتها البلدان الصناعية الحالية.^(٣٦) وتواصل استراتيجيات النمو فى معظم البلدان النامية التركيز إلى حد كبير على تراكم الأصول التى يصنعها البشر (رأس المال المادى). والواقع أنه تبين من استعراض ٦٠ بلدا فى أواخر الثمانينيات والتسعينيات أن نمو ١٦ بلدا جادا فى إصلاح السياسة اقترن أساسا بتراكم رأس المال المادى. وأودت الزيادة فى نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى فى هذه المجموعة من البلدان - الذى ارتفع من ٢,٨ فى المائة فى أواخر الثمانينيات إلى ٣,٥ فى المائة فى التسعينيات - إلى زيادة فى معدل تراكم رأس المال المادى من ٢,١ فى المائة إلى ٣,٥ فى المائة. وبالعكس، ارتفع الإنفاق على التعليم - وهو مقياس بديل لتراكم رأس المال البشرى - بدرجة طفيفة فقط من ٣,٢ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى أواخر الثمانينيات إلى ٣,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى التسعينيات. وارتفع معدل إزالة الغابات - وهو مقياس بديل لاستنفاد الأصول الطبيعية - من ٠,٧ فى المائة إلى ١,١ فى المائة.^(٣٧)

إن قيود التركيز على رأس المال المادى وحده قد ثبتت تجريبيا. فقد تبين من دراسة اقتصادية قياسية لسبعين من البلدان النامية أن البلدان التى تنخفض فيها نسب رأس المال - العمالة تنزع إلى أن تشهد ارتفاعا فى معدلات نموها مع زيادات فى رصيد رأس المال المادى. ولكن بعد أن تصل البلدان إلى درجة معينة من كثافة رأس المال، فإن مساهمات تراكم رأس المال المادى فى النمو - بالنسبة لأى رأس مال بشرى وطبيعى معين - تنخفض.^(٣٨)

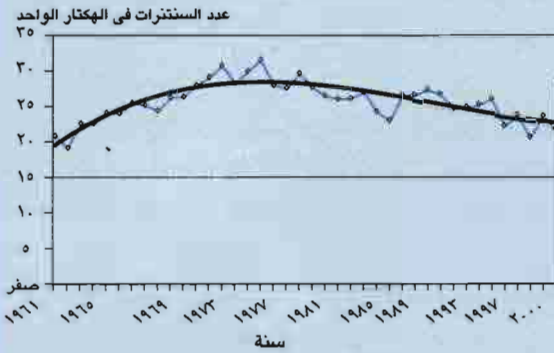
وتبين أيضا من دراسة منفصلة لعشرين من البلدان متوسطة الدخل أن إنتاجيتها الحديثة لرأس المال المادى تتجه إلى الهبوط.^(٣٩) ولذا فإنه رغم أنه قد توجد وفورات الحجم

الإطار ٣-٢

بحر آرال - تكلفة تجاهل دور أصل بيئي

تناقص البحر، هبوط الغلة

محصول القطن في أوزبكستان، ١٩٦١-٢٠٠٠



ملحوظة: ١ سنتنر يعادل ٠,١ طن.

كاراكالباكستان، في نهاية دلتا نهر أمو داريا. ومن الصعب الحصول على بيانات عن التكاليف الصحية يمكن الاعتماد عليها، ولكن تشير بعض التقديرات إلى أن وفيات الأمهات في كاراكالباكستان في ١٩٩٤ بلغت ١٢٠ بالنسبة لكل ١٠٠٠٠ من المواليد أحياء (ضعف المتوسط الوطني) وبلغت وفيات الأطفال الرضع ٦٠ من كل ١٠٠٠ من المواليد أحياء (ثلاثة أضعاف المتوسط الوطني). وخلال الـ ١٠ - ١٥ سنة الأخيرة ازدادت أمراض الكلى والكبد، خاصة السرطان، بمقدار ٣٠ - ٤٠ مثلاً، وزادت أمراض المفاصل ٦٠ مثلاً، والالتهاب الشعبي المزمن ٣٠ مثلاً.

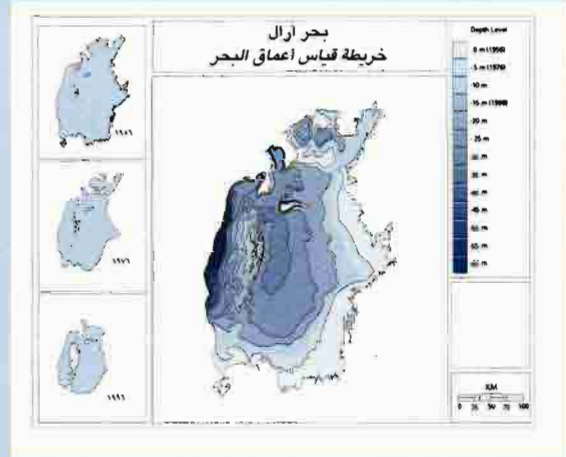
استعادة الوضع كاملاً كثير التكلفة - كيف يمكن تجنب مزيد من الانهيار؟

قد يكون الوقت قد تأخر جداً لتحويل الأضرار بالكامل إلى الاتجاه العكسي، ولكن يمكن جعل الإنتاج الزراعي في حوض النهر مستقرًا والتخفيف من الآثار السلبية في مجرى النهر. إن إعادة البحر لمستواه السابق في غضون الخمسين سنة القادمة سيمنع وقف كل أعمال الري واستخدامات المياه الأخرى في حوض النهر - وهو أمر مستحيل اليوم في الوقت الذي يواجهه خفضاً مقداره ٣ - ٥ في المائة معارضة محلية قوية من السكان الذين يعتمدون اعتماداً كبيراً على الري. ورغم أن معدلات العائد من زيادة الري تدريجياً لم تكن مرتفعة جداً - تتراوح بين ١٣ في المائة في سيناريو أفضل الأحوال (أسعار مرتفعة للقطن وتكاليف منخفضة للري)، وناقص ١٠ في المائة في أسوأ الأحوال (أسعار قطن منخفضة وتكاليف ري مرتفعة)* - فإنه يمكن تحقيق عائدات أفضل، ويمكن وضع الإنتاج الزراعي في المنطقة على طريق أكثر استدامة. وتشير التقديرات إلى أن المكاسب المحتملة في الكفاءة من خلال تحسين التشغيل وزيادة المشاركة والعمل الجماعي في استخدام مياه الري تبلغ ٢٠-٣٠ في المائة - وذلك مقابل تكلفة مالية منخفضة نسبياً وبدون تقييد الإنتاج (البنك الدولي، ١٩٩٨). وبهذه التحسينات، يمكن وقف الانخفاض في مستوى البحر ويمكن إعادة بعض مظاهر الحياة المائية.

* تستند تقديرات العائد إلى الاستثمار في الري إلى تجربة أوزبكستان التي يبلغ إنتاجها من القطن أكثر من ٧٠ في المائة من إنتاج المنطقة. ومعدل حسابات العائد حساسة جداً لمتوسط سعر القطن الخام والتكلفة الكاملة للري. وقد تقلبت أسعار القطن بصورة واسعة خلال الفترة ١٩٦٠ - ٢٠٠٠. ويفترض أن يبلغ سعر القطن ١٢٠٠ دولار للطن (أسعار عام ٢٠٠٠) بالنسبة لحالة التكلفة المرتفعة، و٨٥٠ دولار للطن في حالة التكلفة المنخفضة. ويفترض أن يبلغ متوسط تكلفة الري ٥٠٠ دولار للهكتار في الحالة المنخفضة و٣٠٠ دولار في الحالة المرتفعة.

المصدر: المؤلفون.

يمتد مستجمع مياه بحر آرال الآن عبر الحدود الوطنية لستة بلدان. وخلال الأربعين عاماً الماضية تسبب تحويل المياه المفرط للري على طول نهرى أمو داريا وسير داريا - وهما الفرعان الرئيسيان لبحر آرال - في خفض حجم البحر بمقدار ٨٥ في المائة، وخفض مستوى سطح البحر بمقدار ١٨ متراً، مما عرض للخطر أكثر من ٤٠٠٠٠ كيلو متر مربع من قاع البحر المالح، وعرض باقى المياه للملوحة الشديدة (شكل الإطار). واليوم ينقسم بحر آرال إلى بحر أصغر وأقل ملوحة في الشمال، وبحر أكبر مالح في الجنوب.



فقدان مصائد الأسماك

رغم أن المخططين السوفيت أدركوا أن زيادة الري ستخفض مستوى مياه البحر، فقد رثى أن الزيادة في الناتج الزراعي في كل حوض النهر يمكن أن يدر منافع أكبر كثيراً من أى أضرار تحدث. غير أنه لم يتم الاعتراف بأن السحب المفرط للمياه يمكن أن يجعل باقى مياه البحر أكثر ملوحة بحيث تصبح غير ملائمة لأشكال أكبر من الحياة المائية. وقد اختفت الآن بصورة كاملة تقريباً صناعة صيد الأسماك التي كانت مزدهرة في يوم ما.

انخفاض الناتج الزراعي

وفي نفس الوقت أدى اقتران الري المفرط وسوء إدارة الأراضي المروية إلى تشبع الأرض بالمياه وزيادة ملوحة التربة في كل حوض بحر آرال. وحالياً تدهور نحو ثلث الأراضي المروية. وكان يمكن أن تساعد الإدارة الفعالة لهذه المناطق، مع التركيز على الأصول البيئية، على تحاشي المشكلات الراهنة والتدهور البيئي الذي يحيط بالبحر.

ولم يعد ممكناً الحفاظ على الري وإنتاج القطن بالمستويات التي شهدتتها الفترة السوفيتية. وأدى تدهور الأرض، مقترناً بقلّة توافر المدخلات الزراعية الملائمة للإنتاج عقب انهيار الاتحاد السوفياتي، إلى هبوط شديد في إنتاج القطن، سواء في إجمالي الغلة أو في إنتاجية الهكتار. وقد أتاح الصون الأصلي لمساحة ٧,٩ مليون هكتار من أراضي الصحراء زيادة إنتاج القطن السوفياتي من ٢,٢ مليون طن في ١٩٤٠ إلى ٩,١ مليون طن (في ذروته) في ١٩٨٠. وارتفع إنتاج القطن في أوزبكستان، الذي يمثل ٧٠ في المائة من إجمالي الإنتاج (٤ ملايين طن) في ١٩٦٠، إلى ذروة تبلغ ٥,٥ مليون طن في ١٩٨٠. وبحلول عام ٢٠٠٠ هبط إلى مستويات ١٩٦٠ - وقد تكون هي الأمثل والأكثر استدامة - حين بدأ تنفيذ مشروعات واسعة للري (انظر شكل الإطار).

ازدياد التكاليف الصحية

أسفر تعرض قاع بحر آرال لأضرار وتلوث مياه مجرى النهر إلى ارتفاع التكاليف البشرية والصحية أيضاً. وتلوث الرياح التي تحمل الملح من قاع البحر للأراضي المجاورة للبحر، كما يلوث تزايد استخدام المواد الكيميائية والمبيدات الحشرية مياه الشرب. ويعيش أكثر الناس تضرراً في

ويمكن أن تنطبق العتبات على جميع الأصول. والواقع أن تجربة ٨٠ بدا خلال ١٩٧٠ - ١٩٩٩ تشير إلى أن احتمال تحقيق نمو مرتفع نسبيا فى نصيب الفرد يبلغ ٢,٥ فى المائة سنويا لمدة خمس سنوات يتأثر بشدة بعبور حد أدنى من عتبات الأصول المادية، والأصول البشرية، والأصول الاجتماعية.^(٤٣) وينخفض الاحتمال من ٥٨ فى المائة إلى ٢٨ فى المائة إذا كانت نسبة استثمار رأس المال المادى إلى الناتج المحلى الإجمالى تقل عن ١٥ فى المائة. وحتى حين تزيد النسبة على ١٥ فى المائة، فإن الاحتمال يقل بما يزيد على ٢٣ نقطة مئوية إذا قل مستوى الأصول الاجتماعية - مُعبرا عنه بمقياس بديل هو مؤشر (الافتقار إلى) التوترات السياسية والاجتماعية - يهبط إلى ما دون العتبة.^(٤٤) كما ينخفض إلى حد كبير احتمال هذا النمو المستدام (من ٧٠ فى المائة إلى ٤٤ فى المائة) إذا كان معيار جينى للتعليم - الذى يقيس عدم المساواة فى توزيع التعليم - أكبر من ٣٠,٠.

وإجمالا، فإن الإهمال طويل الأمد لأية مجموعة من الأصول - بشرية، اجتماعية أو بيئية - يمكن فى نقطة معينة أن يقلل بصورة حادة إنتاجية الأصول الأخرى، سواء فيما يتعلق بالسلع الأساسية، أو القطاعات، أو المناطق، أو الدول.^(٤٥) ولذا فإنه فى حين أن البلدان قد تستطيع أن تنمو لفترة معينة على أساس استراتيجية تراكم رأس المال المادى، فإن الإهمال الطويل لأصول أخرى يحتمل أن يعرض للخطر متانة واستمرارية عملية النمو - وعلى سبيل المثال، فإنه إذا سُمح لبلد ما أن يسقط فى حالة من الاضطراب الاجتماعى والمدنى الشديد (هبوط فى رأس المال الاجتماعى)، فإن ذلك يحتمل أن يدمر النمو الاقتصادى المستدام.^(٤٦) وبالمثل، إذا كان التدهور البيئى لا يمكن إصلاحه، فإن المجتمع قد يفقد قيمة الخيار لأحد الأصول الذى يمكن أن يحدث فرقا كبيرا للإنتاجية فى المستقبل (الإطار ٢-٤).

وقد كان الشاغل حتى الان هو احتمال استبدال الأصول فى الإنتاج، فماذا عن إمكان عمليات إحلال تؤثر على الرفاه البشرى بصورة مباشرة؟ إن الحاجة إلى إدارة كل أصول المجتمع قد تكون أكبر حتى من ذلك. إن إمكانية إحلال الأصول التى تدخل فى رفاه الناس مباشرة محل بعضها البعض يرجح أن يكون أقل عن إمكانية الإحلال الممكنة تقنيا فى الإنتاج. ومن المحتمل أن تكون هناك إلى حزمة ما من الحد الأدنى من الأصول الاجتماعية والبيئية إذا كان للمرء أن يحقق مستوى معيناً من الرفاه الشخصى.^(٤٨) وهذه المقولة صحيحة أيضا فيما يتعلق برفاه الأجيال.

وسيكون هناك دائما حالة من عدم اليقين بشأن أنواق وتفضيلات الأجيال القادمة - وبشأن الإمكانيات التكنولوجية

إمداداتها المائية المحدودة وعدم كفاية الرخض، فإن النفايات تتجاوز فى كثير من الأحيان قدرة المياه المتلقاة (بالوعة) مما يؤدى إلى التلوث داخل البرك أيضا، مما يؤثر بالسلب على الإنتاج، حيث أن هذه المزارع تتطلب الكثير من المياه كمدخلات (مصدر).^(٤٩) ونوعية المياه فى مزارع الجمبرى التقليدية أفضل بوجه عام بسبب قلة كثافة الجمبرى مما يجعلها أقل تعرضا للمرض.

إن انهيار كثير من مزارع الجمبرى فى الصين، واندونيسيا، وتايوان (الصين)، وتايلند كان يعنى حدوث خسائر كبيرة فى الأصول المادية وفى العمالة.^(٣٧، ٣٨) وكان هذا نتيجة مباشرة لعدم الاعتراف بأهمية ضمان نوعية المياه التى توفر بطريقة طبيعية جيدة فى عمليات الإنتاج، خاصة مع زيادة حجم الجمبرى وفى كثافة رأس مال المزارع.

ويمكن أيضا أن يؤدى انتهاك العتبات من خلال تراكم فقدان التنوع الإحيائى على مستوى متمركز إلى فقدان مرونة النظام الإيكولوجى - فى قدرته على امتصاص الاختلالات دون أن تطرأ عليه تغييرات أساسية فى خصائصه الوظيفية. ويمكن أن يتعرض نظام إيكولوجى آخذ فى التقويض (نظام متدهور بسبب استخدامه على نحو مفرط) لصدمات قد لا تدمر نظاما إيكولوجيا قويا. وثمة تشبيه شهير أبداه ارليخ وارليخ (١٩٨١) يشبه مكونات النظام البيئى بالمسامير البرشام فى طائرة.^(٣٩)

فقد تختفى الأنواع الاحيائية واحدا بعد الآخر دون أن تفتقد. غير أن فقدان التراكمى للتنوع الإحيائى سوف يؤدى فى النهاية إلى انهيار وظائف النظام الإيكولوجى مثلما يؤدى فقدان التراكمى لمسامير البرشام الوافرة إلى سقوط طائرة.^(٤٠)

والعتبات تكون أوضح ما تكون حين يتم استغلال أصل متجدد فوق طاقته بحيث لا يستطيع أن يتجدد أو أن يعيد الإنتاج. وحين يتم الوصول إلى تلك العتبة، تنقص إنتاجية الأصول الأخرى - أو إذا كان الأصل المتردى هو المدخل الرئيسى، فإن الإنتاج قد يتوقف كلية. وكثيرا ما يتم التغيير فجأة ولا يستمر، كما يحدث فى مصايد سمك القد فى نيوانجلند (انظر الفصل السابع).^(٤١)

وفى بعض الحالات قد لا يكون هناك بديل لبعض وظائف أصل بيئى ما، ولذا فإن انتهاك العتبات يمكن أن يسبب ضررا لا يمكن إصلاحه. ومثال على ذلك مستوى الأوزون: إذ أن تغطية الجسم طوال النهار بمادة حاجبة للوقاية من أشعة الشمس قد يحمى الجلد من السرطان الذى تسببه الأشعة فوق البنفسجية، ولكن لا يوجد بديل معروف للحماية التى يوفرها الأوزون لسلسلة أغذيتنا.^(٤٢)

الإطار ٢-٥

تحولات إيكولوجية لها وقع الكارثة

تبرز الدراسات التي جرت أخيرا إمكانية حدوث تحولات لها وقع الكارثة في النظم الإيكولوجية. وعادة ما تحدث بتدرج شديد التغيرات في الظروف الخارجية التي تؤثر على النظم الإيكولوجية. المناخ، حقن المواد الغذائية أو الكيماويات السامة، انخفاض منسوب المياه الجوفية، تفتيت الموئل، وفقدان تنوع الأنواع، وتتجارب النظم الإيكولوجية أحيانا مع هذه التغيرات بسلاسة وعلى نحو مستمر. ولكن الدراسات التي أجريت على البحيرات، والمحيطات، والشعاب، والغابات، والأراضي القاحلة أظهرت أن هذه التغيرات السلسة يمكن أن تتوقف من خلال تحولات قاسية فجائية إلى حالة أخرى. ويمكن أن تؤدي التغيرات التدريجية في الظروف الخارجية إلى فقدان المرونة وجعل النظام الإيكولوجي أكثر تعرضا لمخاطر تحولات لها وقع الكوارث. وبمجرد تجاوز العتبة، يمكن أن يحدث التحول فجأة، مع قليل من التحذير. ولذا فإنه في ظل بعض الظروف، قد يتحرك النظام الإيكولوجي من حالة مستقرة إلى حالة أخرى تفصل بينهما حالة من عدم الاستقرار.

ويمكن أن تُبرهن النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية هذه التحولات القاسية - من وجود تنوع أحيائي مرتفع إلى نمو مفرط في الطحالب السميكة. وتشمل العناصر التي تجعلها عرضة لهذه التحولات تزايد التحميل بالمواد المغذية من الاستخدام المتغير للأرض والإفراط في صيد الأسماك وانخفاض أنواع الأسماك الآكلة للأعشاب الكبيرة منها ثم الصغير بعد ذلك، والتي تقضى على الطحالب. وقد أدى بالفعل الإفراط في صيد الأسماك في الكاريبي إلى تناقص الأسماك الآكلة للعشب حين أدت مسببات الأمراض إلى تقليص أعداد قنفاذ البحر (التي تقضى أيضا على الطحالب). ونتيجة لذلك تكاثرت نمو الطحالب البحرية الضخمة البنية اللون واللحمية القوام - وأصبح من الصعب الآن وقف انتشارها لأن الطحالب المكتملة النمو ليس لها مذاق مستساغ لدى الأسماك آكلة العشب، ويؤدي استمرار وجود تلك الطحالب إلى الحيلولة دون استقرار الكائنات البحرية التي تعيش في الشعب المرجانية.

المصدر: Scheffer وآخرون (٢٠٠١).

الاجتماعية والبيئية تؤثر على الرفاه البشري بصورة مباشرة، فإن اتباع سياسة حازمة تقوم على مبدأ «أزرع الآن ونظف فيما بعد» لها تكاليفها على الجيل الحالي، وهي تكاليف تقع أعباؤها بطريقة غير متناسبة على عاتق فقراء اليوم.^(٤٩)

وفضلا عن ذلك، فإن أية محاولة جادة لخفض أعداد الفقراء تتطلب، في الحد الأدنى، نمو اقتصاديا مستداما - وليس نمو اقتصاديا يتم على نحو متقطع. وهذا يعنى إيلاء اهتمام كاف للشواغل الاجتماعية والبيئية لضمان ألا يتعرض النمو المستدام للخطر.

ولئن كانت هناك إمكانية لإحلال الأصول في مدى ما، فإن هناك حدودا لهذا الإحلال (انظر القسم السابق حول هذا الموضوع)، ربما من منظور رفاه الناس أكثر منه من منظور الإنتاج. ولذا فإنه لضمان ألا يتعرض رفاه الأجيال المقبلة للخطر، يتعين تركيز بعض الاهتمام على الشواغل البيئية -

الإطار ٢-٤

كيف يمكن أن يؤدي الحفاظ على قيمة خيار الأصول إلى فارق كبير؟

في ١٩٧٠ ظهر فيروس جديد - فيروس تقزم العشب الذي يحمله جراد نباتات بنى اللون - هدد إنتاج الأرز في آسيا. وبدا أن هذا الفيروس قادر على تدمير ربع المحصول في بضع سنوات، وأصبح من المحتم استحداث سلالة من الأرز قادرة على مقاومة الفيروس. وقد تم ذلك بمساعدة المعهد الدولي لبحوث الأرز الذي يبحث في إنتاج الأرز ويحتفظ ببنك ضخ لتقاوى الأرز - نحو ٨٠٠٠ سلالة من الأرز والنباتات الشبيهة جدا بالأرز. وفي هذه الحالة وجد أن سلالة وحيدة من الأرز البرى الذي لا يستخدم تجاريا قادرة على مقاومة الفيروس العشبى الذي يقزم نمو العشب. وتم تحويل الجين (العنصر الوراثي) الملائم إلى سلالات الأرز التجارى التي تنتج محاصيل من الأرز التجارى تقاوم ذلك الفيروس.

ويلاحظ أن هذه السلالة وجدت في موقع واحد فقط، في واد تغمره مياه سد مائي كهرومائي، وذلك بعد وقت قليل من قيام المعهد الدولي لبحوث الأرز بوضع هذه السلالة في مجموعته. ولولا التوصل إلى هذه السلالة - التي لم يكن لها ظاهريا قيمة تجارية - لتأثرت رفاهية مئات الملايين من الناس بصورة جسيمة.

المصدر: Heal (2000).

المفتوحة أمامها. ولكن يوجد أيضا قدر أكبر عن عدم التيقن بشأن نتائج أعمالنا الراهنة. ولئن كان كثير من المشكلات الإيكولوجية له طابع متدرج، فإن البعض الآخر يمكن أن يتحول فجأة من حالة مستقرة إلى حالة أخرى (الإطار ٢-٥). وهذه التحولات يمكن أن تسبب خسائر كبيرة للموارد الإيكولوجية والاقتصادية.

وكثيرا جدا ما تتطلب استعادة الحالة المرغوبة تدخلات قاسية ومكلفة. بل وأحيانا ما تكون عملية الاستعادة غير معروفة. وقد تتوافر الحلول التكنولوجية لهذه المشكلات في المستقبل - أو قد لا تتوافر. وحين يمكن أن يكون الضرر المحتمل كبيرا جدا - حيثما تكون الآثار قد لا يمكن إصلاحها وحيثما تكون إمكانيات الإحلال محدودة - فإنه ينبغي أن يطبق مبدأ للتحوط: تصرف بطريقة أكثر تحفظا حين تكون غير متيقن من الآثار التي ستحدث (انظر الفصل ٥ والإطار ٥-٦ بشأن مبدأ التحوط).

المفاضلات والتنمية المستدامة موزانة الأهداف واختيار كيفية التصرف

إن تحسين الرفاه البشري على مر الزمن هدف أوسع من زيادة النمو الاقتصادي الذي يركز في المحل الأول على الراحة المادية. ولهذا الأمر بعض تداعياته المهمة. ونظرا لأن الأصول

الحالة الأولى - الجميع يكسبون: الحفاظ على الأصول الطبيعية واستمرار النمو

إن التصدى لكل من هدف النمو والحفاظ على الأصول البيئية أو استعادتها، يمكن أحيانا أن ينطوى على أهمية حاسمة لزيادة الإنتاج والدخول، حتى على المدين القصير والمتوسط. وهذا قد ينطبق على الحالة فى مدغشقر، حيث يعيش ثلاثة أرباع السكان تقريبا، ومعظمهم فقراء، فى المناطق الريفية. وغالبية الناس من فقراء الريف يعملون فى الزراعة، ولنمو الإنتاجية فى الزراعة أهمية حاسمة بالنسبة لخفض أعداد الفقراء. ومع ذلك كانت الإنتاجية الزراعية راكدة خلال العقود الأربعة الماضية.^(٥٠)

وأحد القيود العميقة التى تحول دون زيادة الإنتاج الزراعى فى مدغشقر هو تدهور الموارد وانخفاض خصوبة التربة. وقد فقد البلد بالفعل ٨٠ فى المائة من غطائه الأصىلى من الغابات، أكثر من نصفها خلال الأربعين عاما الماضية (انظر الإطار ٨-٣ فى الفصل ٨). ويتم فى شرق البلد، بمقتضى النظام الزراعى «tavy» زراعة الأرز على المنحدرات شديدة الانحدار بعد قطع وحرق الغابات العذراء أو الثانوية. وفى الهضاب الوسطى دفعت الضغوط السكانية الناس إلى الانتقال من قاع الوادى للزراعة على سفوح التلال، وهو ما يتضح فى الزيادة فى الزراعة البعلية التى تُروى بالأمطار. وبسبب تآكل التربة الناجم عن ذلك نزع المواد المغذية من التربة الفقيرة أصلا وترسب الطمى فى مشروعات الرى فى الوديان.

والتكلفة السنوية للتدهور البيئى عالية - وهى تشمل تآكل التربة، وترسب الطمى، وإنخفاض خصوبة التربة، وفقدان الغابات - وتقدر بما يزيد على ٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى، ولم تواكب قاعدة الموارد الزراعية نمو السكان. وهذا هو السبب فى أن وقف هذه الدورة أمر مهم - من خلال التوسع الزراعى الرأسى لخفض الضغط على الهضاب الزراعية الجديدة. واليوم يتم استخدام القليل من الأسمدة والسلالات عالية الغلة - وذلك لعدة أسباب. ويقلل غياب ملكية الأرض الآمنة الحوافز للاستثمار فى التوسع الرأسى الزراعى. ويعرقل الافتقار إلى الائتمان والسيولة استخدام المدخلات. وتعوق النوعية الضعيفة جدا من البنية الأساسية الريفية التزويد بالمدخلات وتجعله أكثر تكلفة.

والواقع أنه من المهم بالنسبة للبلدان التى تعتمد بشدة على الموارد الطبيعية المتجددة ولا تملك سوى بدائل قليلة فى المدين القصير والمتوسط (لأنها فقيرة فى الأصول البشرية والتى من صنع الإنسان)، احتواء الاستنفاد أو التدهور البيئى. وبالنسبة

خاصة لتحاشى عدم القابلية للإصلاح التى قد تكون مهمة بالنسبة لرفاه المستقبل.

وللطريقة التى ينمو بها الاقتصاد - سرعة ونمط النمو - أهميتها فى رفاه كل من الجيل الحالى وأطفال هذا الجيل وأحفاده. ولا يتعين للبلدان النامية أن تتبع طريق التنمية الذى سلكته البلدان الصناعية فى القرن الماضى. لقد تحسنت الخيارات التكنولوجية وأصبح من الممكن الآن تجنب تكرار أخطاء البلدان الصناعية خلال نموها (مثل استخدام الرصاص فى البنزين). ومن جهة أخرى، فإن بعض الخيارات المفتوحة أمام البلدان الصناعية فى مرحلة تنميتها ليست مفتوحة الآن أمام البلدان النامية (نسب الأرض إلى العمالة، مدى المنافسة العالمية، وما إلى ذلك).

ماذا تعنى هذه الاعتبارات، ضمنا بالنسبة لاستراتيجية التنمية فى بلد ما - أو كيف يوازن بلد ما بين أهدافه فى التصدى للشواغل البيئية ومتابعة النمو الاقتصادى؟ ليس من المحتمل على المدى الطويل أن يستدام النمو الاقتصادى ما لم تُوجه عناية كافية للأصول البيئية. ولكن قد يمكن القيام بذلك على المدى القصير والمتوسط على أساس أن مثل هذا النمو قصير الأمد قد يولد موارد أكثر لتناول الشواغل البيئية فيما بعد. والواقع أن وجود موارد محدودة يجعل من الضرورى عادة اختيار الأولويات بين المفاضلات. ولكن الأولويات لا تحابى دائما النمو على حساب الاهتمام بالأصول البيئية فى المدى القصير أو العكس بالعكس.

ويختلف الترتيب الملائم للأولويات باختلاف الموقع (المنطقة أو الدولة)، وباختلاف الزمن، حسب القضية وعوامل أخرى عديدة. ما الاستنفاد أو التدهور البيئى الذى حدث بالفعل؟ ما مدى أهمية الأصل سواء فى عملية الإنتاج أو فى المنفعة مباشرة؟ هل الفقراء معرضون للمعاناة بوجه خاص إذا تركت القضية دون علاج؟

يمكن تمييز ثلاث حالات عريضة حسب اختلاف التركيز والتسلسل:

١- التصدى المتزامن للشواغل البيئية إلى جانب النمو الاقتصادى حتى فى المدى القصير.

٢- إيلاء أولوية أعلى للنمو الاقتصادى مع التصدى للشواغل البيئية التى يمكن التعامل معها بتكلفة قليلة نسبيا فى المدى القصير.

٣- إيلاء أولوية أعلى للحفاظ على البيئة أو استعادتها فى المدى القصير.

الإطار ٢ - ٦

استبدال الأصول الطبيعية بأصول من صنع الإنسان
قد يكون مكلفاالحالة ٢ - المفاضلات: إيلاء وزن أكبر للنمو
الاقتصادي والتصدى فقط للشواغل البيئية قليلة
التكلفة

حين لا يمكن إصلاح التدهور البيئي ويكون له أثر محدود على النمو الاقتصادي على المدين القصير والمتوسط فإن إيلاء وزن أكبر للنمو الاقتصادي يؤدي إلى تقليل تكلفة الفرصة البديلة وينبغي الأخذ به. ولكن كما سيجرى مناقشته أدناه، فإن ذلك لا يبرر تجاهل الشواغل البيئية كليا.

ولتبرير استراتيجية «أزرع أولا، ونظف بعد ذلك»، يعتمد صانعو السياسة على الحجة التي تتولد فقط من الملاحظة - وهي أن التدهور البيئي يزداد سوءا في البداية ثم يتحسن بعد ذلك مع تطور البلد - منحني كوزنتس البيئي. وهم كثيرا ما يتصرفون أيضا كما لو كانت العلاقة تلقائية - ومن ثم فالحاجة قليلة للتصدى للمشكلة بنشاط. وهذا يمكن أن يحدث، مثلا، إذا أدت التحولات في حجم والتكوين القطاعي للنتائج والتغيرات في التكنولوجيا داخل القطاعات إلى التحرك بعيدا عن الإنتاج كثيف التلوث إلى طرق أقل كثافة في التلوث.

ولكن لا يمكن افتراض أن نوعية البيئة سوف تتحسن بالضرورة مع النمو الاقتصادي. فاولا، إن مثل هذه العلاقة لا تلاحظ إلا بالنسبة لبعض العوامل البيئية. ففيما يتعلق بنوعية الهواء المحلى توجد علاقة قوية على شكل حرف U مقلوبا مع الدخل بالنسبة لثاني أكسيد الكبريت وأول أكسيد الكربون، وحتى علاقة نزولية بمقادير متساوية بين الجزيئات العالقة ونصيب الفرد من الدخل.^(٥١) ولكن الدلائل مختلطة بشأن نوعية المياه. وبالنسبة لنصيب الفرد في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون فإن الأمور تسوء باطراد مع نمو دخل الفرد.^(٥٢) والواقع، أن البحوث التي جرت أخيرا تخلص إلى أنه بوجه عام لا يوجد سوى قليل من الدلائل على أن نوعية البيئة تزيد سوءا مع النمو المبدئي ثم تأخذ في التحسن مع ارتفاع دخل الفرد.^(٥٣)

ثانيا، حتى بالنسبة للأصول البيئية التي تبدى ارتباطا إيجابيا بنمو دخل الفرد، فإن الارتباط ليس هيكليا. وبدلا من ذلك، فإن النتائج البيئية الأفضل تعكس أثر التنظيمات والسياسات الأخرى المطبقة استجابة للعمل العام والضغط العامة الموجهة من المجتمع حيث تصبح التفضيلات لنوعية البيئة أقوى مع ارتفاع دخل الفرد - وليس لأية تغيرات طبيعية في تكوين الإنتاج أو الاستهلاك.^(٥٤)

ومن المهم التسليم بأنه رغم أن تدهور أو استنفاد الموارد قد يمكن علاجه، فإن أثره على الرفاه البشرى لا يمكن علاجه (تذكر تدهور بحر آرال المبين في الإطار ٢-٣). وليس في وسع الجهود التي تبذل للعلاج في المستقبل تعويض الجيل أو

ظل مستجمع المياه كاتسكيل يمد المقيمين في مدينة نيويورك لسنوات عديدة بمياه من نوعية عالية بحيث لم تكن في حاجة إلى ترشيح أو معالجة كيميائية. بل استطاعت نيويورك حتى أن تعبئ مياهها في زجاجات وتبيعها لمدن أخرى.

ولكن ذلك بدأ يتغير في التسعينيات. فقد حذرت الوكالة الأمريكية لحماية البيئة المدينة بأنه سيتعين عليها قريباً أن تستثمر في إنشاء محطة ترشيح - بمبلغ يتراوح بين ٦ و ٨ مليارات دولار، بتكاليف تشغيل تبلغ نحو ٣٠٠ مليون دولار سنوياً. ونظراً لضخامة هذه المبالغ بدأت المدينة تتساءل لماذا بدأ مستجمع المياه الذي كان يعمل على نحو جيد منذ زمن طويل، يواجه الفشل الآن؟ وكان السببان الرئيسيان لذلك هما التنمية العمرانية التي لا رقابة عليها في منطقة كاتسكيل والاستخدام المفرط للأراضي في مستجمع المياه وحوله. وكانت توليفة المواد الملوثة الناتجة من المجتمعات السكنية المحلية والحقول تقضى على ميكروبات التربة التي كانت ترشح وتنظف المياه بصورة طبيعية أثناء تخطيها لها.

ونظراً إلى أن إزالة الأحراج وتآكل التربة كان قليلاً، كما أن الكثير من البنية الأساسية الطبيعية لمستجمع المياه كان لا يزال سليماً، فإنه كان من الممكن عكس الموقف. وحينئذ واجهت مدينة نيويورك خياراً: استعادة مستجمع المياه أو بناء وإدارة محطة لترشيح المياه. وقد قدرت تكاليف الخيار الأول - تحسين معالجة الصرف في مستجمع المياه وشراء الأراضي لمنع التنمية العمرانية - بما يتراوح بين مليار ومليار ونصف المليار دولار، وهو خمس تكلفة إنشاء شبكة صناعية للترشيح.

وكان الخيار واضحاً. وقد علق على ذلك مفوض إدارة حماية البيئة في المدينة في ذلك الوقت بقوله: «إن كل ما يفعله ترشيح المياه الذي يقوم به الإنسان هو حل مشكلة. أما منع المشكلة، من خلال حماية مستجمع المياه، فهو أسرع، وأرخص، وله منافع عديدة أخرى.»

المصدر: Heal (2000).

لهذه البلدان، يعتبر الحفاظ على الأصول الطبيعية مكوناً حاسماً للنمو الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، فإنه في جنوبي أفريقيا، والكاريبي، والمحيطين الهندي والهادئ أصبحت السياحة القائمة على الطبيعة مصدراً مهماً للنقد الأجنبي والدخل المحلى.

وفي بعض الحالات قد لا تكون استعادة أصل بيئي ما أو الحفاظ عليه أمراً حاسماً للإنتاج الاقتصادي (إذ يمكن لعوامل أخرى من الإنتاج أن تحل محل وظائفه)، ولكنه قد يكون أكثر كفاءة اقتصادياً (الإطار ٢-٦).

ومع أن صانعي السياسة يساورهم القلق غالبا لأن تدابير مكافحة التلوث تلحق ضررا بقدرة الشركات على المنافسة، فإن البحوث لا تؤيد شواغلهم.^(٥٨) إن ما يلاحظ هو أن البلدان يمكن أن تحقق نتائج بيئية مختلفة تماما في الوقت الذي تحقق فيه نفس معدلات النمو الاقتصادي. وهناك، مثلا، طائفة واسعة إلى حد ما من النتائج البيئية في بلدان يتراوح متوسط النمو السنوي فيها بين ٣ و ٥ في المائة (الشكل ٢-٣).

والواقع أن نتائج بيئية عند دخول معينة تتأثر بشدة بطريقة رد فعل الأطراف (المواطنين، كبار رجال الأعمال، صانعي السياسة، القائمين بالتنظيم، المنظمات غير الحكومية، والقوى الفاعلة الأخرى في السوق) إزاء النمو الاقتصادي وأثاره الجانبية.^(٥٩) ويشير هذا إلى أنه يمكن أن يكون هناك طلب في المجتمع على نوعية بيئية أفضل حتى في الدخول المنخفضة إلى حد ما. وفي إطار لصياغة سياسة يسمح بالشاركة، والتعبير عن الرأي، وبقنوات للتغذية المرتدة، يرجح أن تشهد البلدان نتائج بيئية أفضل على كل مستويات الدخل (انظر الفصل ٣).

الحالة الثالثة: المفاضلات: إضفاء وزن أكبر على البيئة

حين يهدد الاستنفاد أو التدهور الحالي بأنه يتعذر إصلاحه - أو حين تكون للتدهور تداعيات كبيرة وبعيدة المدى،^(٦٠) ويحتمل أن يكون للأصل أهمية للبلد في المستقبل - فإن الأمر يقتضى التصدى للشواغل البيئية اليوم.

وقد لا يتوافر للغابات الغنية بالتنوع الاحيائي سوى قيمة قليلة بالنسبة لأسباب الراحة في بلد فقير اليوم. ولكن حين يرتفع نصيب الفرد من الدخل في المجتمع، فإن قيمة هذه المتعة يرجح أن تزداد - مما يجعل من المهم منع وقوع خسائر لا يمكن إصلاحها. ولما كانت هذه الأصول تجلب غالبا منافع للفقراء في البلد حاليا، والذين يعتمدون بشدة عليها من أجل أرزاقهم (الطعام، الوقود، الأعلاف، النباتات الطبية)، فإنه قد يكون من الممكن التصدى للتدهور البيئي وخفض أعداد الفقراء في نفس الوقت من خلال التمويل أو تقاسم التكلفة من المجتمع المحلي الأكبر داخل البلد أو من الخارج. ومثل هذه الخطط يجب تصميمها بعناية لتوفير سبل عيش بديلة، عند الاقتضاء، للسكان المحليين.^(٦١) ويتجنب التدهور الذي لا يمكن إصلاحه، فإن هذه الخطط تحفظ أيضا قيمة الخيار للمورد من أجل البلد في المستقبل. وتعتبر خطط تقاسم التكلفة هذه مقياسا بديلا مؤقتا للنمو الاقتصادي ما دامت توفق بين تفضيلات السكان الحاليين (الأكثر فقرا) وبين سكان المستقبل (الأكثر غنى).

ويوجد مثال لتقاسم التكلفة هذا في برنامج خدمات البيئة في كوستاريكا. إن غابات كوستاريكا تجذب السياح من جميع أنحاء العالم بسبب ثراء التنوع الاحيائي هناك. ولكن معدل

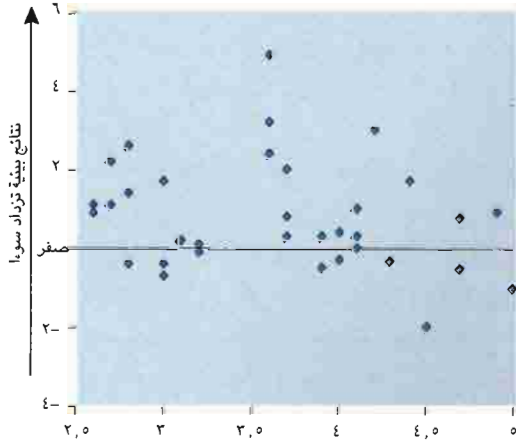
الأجيال التي تعيش خلال فترة الانتقال ببيئة أفضل. ضع في الاعتبار تكاليف تلوث الهواء والمياه بالنسبة لصحة الإنسان. وتشير التقديرات التي جرت أخيرا إلى أن نحو ١١ في المائة من الأمراض والوفيات المبكرة في البلدان النامية ترجع إلى مخاطر الصحة البيئية الناجمة من إمدادات المياه والصرف الصحي ومن تلوث الهواء في الحضر وداخل المنازل.^(٥٥) وهذا ما يحدث أيضا نتيجة سوء التغذية الذي يسبب ١٥ في المائة من كل حالات المرض والوفيات. والفقراء بوجه خاص معرضون للمعاناة لأنه ليس لديهم سوى القليل من البدائل لمياه الشرب الملوثة ولأنهم يعيشون على الأرجح قرب الطرق التي تشتد فيها حركة المرور وحيث يبلغ تلوث الهواء ذروته.

ولهذا السبب لا يوجد مبرر قوى لعدم التصدى لبعض هذه الشواغل البيئية على الأقل بالإضافة إلى النمو الاقتصادي. وغالبا ما يمكن التصدى لجزء كبير من المشكلة بتكلفة قليلة نسبيا (انظر الشكل ٢-٤ ص ٣١).^(٥٦) والواقع أن عددا من دراسات مردودة التكلفة أظهرت أن تكاليف التصدى لنسبة كبيرة من التلوث يمكن أن تكون منخفضة نسبيا - وأن منافع القيام بذلك غالبا ما تكون عالية جدا. وفي مثل هذه الحالات ثمة ما يبرر مكافحة التلوث بصورة حازمة عند اتباع استراتيجية للنمو المرتفع حتى في البلدان المنخفضة الدخل للغاية.^(٥٧)

الشكل ٢-٣

نتائج بيئية مختلفة جدا مع نفس معدلات النمو

النسبة المئوية للتغير السنوي في مؤشر البيئة



النسبة المئوية لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في السنة

ملاحظة: تم وضع المؤشر البيئي من خلال إعطاء أوزان متساوية للمعدلات السنوية لإزالة الأحراج، وتلوث المياه الذي يقاس بمقياس بديل هو ملوثات المياه العضوية في كل طن مترى للفرد، وتزايد ثاني أكسيد الكربون في كل طن مترى للفرد بين ١٩٨٧ و ١٩٩٥.

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠١ ج).

يفعل الشيء نفسه ويهبط الأصل إلى ما دون قدرته على التجدد. وحينئذ ينتهى المجتمع إلى حالة أسوأ.

وكمثال على مشكلة الملكية على الشيوخ، تأمل ما يحدث فى مصايد الأسماك البعيدة عن الشاطئ التى تعرض الكثير منها لاستنفاد شديد بسبب الإفراط فى صيد الأسماك. إن الكتلة الاحيائية السمكية فى كثير من مصايد الأسماك المهمة أصبحت الآن عند مجرد عُشر مستواها قبل استغلالها - فقد دُمّر ٩٠ فى المائة من الأرصدّة الأولى^(٦٢ و٦٣). ومع أن كل الصيادين سوف يستفيدون على المدى الطويل من ازدهار صيد الأسماك، فإن الأفراد ينزعون إلى العمل وفق مصالحهم الخاصة ويصطادون من الأسماك قدر ما يستطيعون. وهذه هى مأساة المشاعات - أو المنال المفتوح، حيث يُفترط المستخدمون فى استغلال ما قد يكون من ناحية أخرى موردا متجددا حيث يتسابقون لأخذ نصيبهم قبل أن يستنفد الآخرون المورد. وينطبق نفس السلوك على استنفاد الأوزون وتغير المناخ - وهى أمثلة واضحة لسلع الملكية العالمية على الشيوخ (انظر الجدول ٢-٢). وكما سيناقش فى الفصل ٨، فإن انبعاثات المواد التى تستنفد الأوزون، أو استخدام الوقود الأحفوري (وبدرجة أقل ولكن على نطاق لا يزال كبيرا إزالة الأحراج والممارسات الأخرى لاستخدام الأرضى التى تطلق ثانى أوكسيد الكربون وغازات الدفيئة الأخرى)، يؤدى إلى تراكم الغازات فى الجو بسرعة أكبر مما تستطيع البالوعات الطبيعية إزالته. وهى تغير المناخ بطرق معقدة. وتأثيرها العالمى هو نفسه بصرف النظر عن المكان الذى تنبعث منه. ثم أن الأفراد (والبلدان فرادى) لا تحفل بآثار أعمالها التبعية على الآخرين.

عدم توفير الأصول بالقدر الكافى: إن المعرفة سلعة عامة - ومنذ أن تتولد، يصبح من الصعب منع الآخرين من استخدامها (غير قابلة للاستبعاد)، واستهلاكها من قبل فرد لا يقلل تزويد الآخرين بها (غير متنافسة) والحافز الذى يدفع الأفراد أو الجماعات إلى الاستثمار فى توليد المعلومات والمعرفة أقل مما هو مرغوب اجتماعيا. وثمة نزوع إلى استغلال، الركوب المجانى، وتوقع الاستفادة من قطعة من المعرفة أبدعها شخص آخر. ولما كان استخدام فرد ما لقطعة من المعرفة الحالية لا يقلل من المعرفة المتاحة لآخرين، فإن جيل المعرفة الجديدة يمكن أن يحظى بآثار خارجية إيجابية كبيرة أو بفويض آثار تبعية تعود على المجتمع لم تؤخذ فى الحسبان فى القرارات غير المركزية للاستثمار فى خلق معرفة جديدة. ولذا فإن الإمداد بالمعرفة ينزع إلى أن يكون غير كاف من منظور المجتمع.

ووجود فيوض آثار تبعية للمعرفة (آثار خارجية، لا يأخذها الأفراد فى الاعتبار يخلق الحاجة إلى إنشاء «سوق للتأثيرات الخارجية»، يمكن أن توفى بين التكاليف الحدية والمنافع الحدية

إزالة الأحراج فى السبعينيات والتسعينيات كان من أعلى المعدلات فى العالم. ولحماية هذا الأصل صممت كوستاريكا مخططا مبتكرا للغاية، هو برنامج للمدفوعات مقابل خدمات البيئة، حيث يقوم الذين يستفيدون من الخدمات البيئية للغابات بتعويض الذين يتحملون أعباء الحفاظ على الغابات. وبموجب هذا المخطط أنشئت سوق لأداء مجموعة متنوعة من الخدمات كان من أنجحها تحمية غاز الكربون (انظر الإطار ٨-٥ فى الفصل ٨).

بعض الأصول تستخدم بإفراط أو يتم توفيرها بشكل ناقص - لماذا؟

ينبغى أن يكون واضحا من المناقشات السابقة أنه توجد قيمة حقيقية فى تعميم استراتيجيات تنمية تستند إلى إدارة أفضل لحافظة واسعة من الأصول. وثمة مشكلة رئيسية فى السعى لتحقيق هذا الهدف وهى أن بعض الأصول (المعرفة، سواء البيئية أو الاجتماعية) تنزع إلى أن تكون لها خصائص السلع العامة أو الآثار الخارجية - أى أن استخدامها يولد العديد من المنافع أو التكاليف التبعية للآخرين الذين لا يؤخذون فى الحسبان. ونتيجة لذلك فإن أرصدّة هذه الأصول صغيرة جدا بوجه عام من منظور المجتمع. وهذا نتيجة أوجه فشل السوق أو السياسة.

أوجه فشل السوق

من الصعب منع الناس من استخدام كثير من وظائف الأصول البيئية - فهى لا تستبعد بعضها البعض. وهذا يعنى أنه لا توجد حقوق ملكية خاصة (فردية أو جماعية) محددة جيدا، ومن ثم لا يمكن استخدام الأسواق لتقنين استخدام هذه الأصول أو التوسع فى توفيرها حيثما يمكن تبرير ذلك. أذ لا يمكن، بدون حقوق ملكية، أن يفرض سوقا على آخرين مقابل استخدام سلعة أو خدمة، ولذا فإنه لا يتوافر فقط للفرد أو المجموعة سوى حافز قليل للحفاظ على أصل أو توفيره (حيث إنه هو أو هم لا يستطيعون منع الآخرين من استخدامه) بل إنه يتوافر لديه أو لديهم كل حافز لاستغلال جهود غيرهم للحفاظ على تلك الأصول أو توفيرها. ومن ثم فإنه من منظور المجتمع فإن الأصول سوف يتم استخدامها بإفراط أو لن يتم توفيرها بشكل كاف.

الإفراط فى الاستخدام: بالنسبة لبعض الأصول المتجددة التى تعتبر سلعا مملوكة على الشيوخ (لا تستبعد بعضها البعض ولكنها متنافسة) فإن الاستهلاك من جانب فرد واحد أو مجموعة سوف يقلل تزويد الآخرين بها. ويمكن لكل فرد أو مجموعة أن تكسب من الإفراط فى استغلالها فى المدى القصير ولكنها تخسر فى المدى الطويل حيث إن كل شخص آخر سوف

الجدول ٢-٢

أمثلة لأنواع الآثار الخارجية التي تم التصدي لها في كل ساحة مكانية

يسفر عدم الاستبعاد عن فشل السوق

المساحة / مقياس المنطقة	سلع ملكية عامة (متنافسة)	سلع عامة (غير متنافسة) (١)
	تأثير الآثار الخارجية للكثرة على الكثرة (مصالح متفرقة)	الآثار الخارجية نقلة (مركزة) على الكثرة (المتفرقة، التي يمكن أن تفتقر أيضا إلى القدرة على التعبير أو يتم استبعادها)
ريفية هشة	أبار وأراض للرعى (الفصل ٤، الإطار ٢-٤)	تعليم البنات (الفصل ٤، الإطار ٦-٤) امتداد المعرفة في تونس (الفصل ٤، الإطار ٥-٤)
ريفية تجارية		مياه جوفية (الفصل ٥، الإطار ١٠-٥) أراض حدودية (الفصل ٥، الإطار ١٢-٥)
حضرية	التخلص من النفايات الصلبة في المصارف (الفصل ٦) تلوث الهواء من السيارات < في بلدان غنية >	التلوث في كوباتاو، ساو باولو (الفصل ٦، الإطار ٣-٦) تلوث الهواء من السيارات < في بلدان فقيرة >
وطنية		أحراج الكرمون (الفصل ٧، الإطار ٨-٧)
عالمية	استنفاد الأوزون (الفصل ٨) الاحترار العالمي (الفصل ٨) < أفراد >	الاحترار العالمي (الفصل ٨) < بلدان >

ملحوظة: «عدم الاستبعاد» يعني أن المستخدم لا يمكن منعه من استهلاك تلك السلعة أو الخدمة.

(١) «متنافس» تعني أن الاستهلاك بواسطة مستخدم واحد يقلل الإمداد المتاح لمستخدمين آخرين. والسلع العامة غير متنافسة حتى عتبة ما. وبمجرد انتهاك هذه العتبة فإنها يمكن أن تصبح متنافسة: ومثال ذلك، الطريق الحر حين يتحول من طريق استخدامه قليل إلى طريق مزدحم؛ أو الجو حين يتجاوز تركيز التلوث قدرة الجو على الاستيعاب.

المصدر: المؤلفون.

الاجتماعية). وعادة يرجح أن تكون تكاليف الصفقات أعلى - ويكون حل المشكلة أكثر صعوبة - حين تقع تأثيرات فيوض النتائج التبعية على عاتق مجموعة كبيرة متفرقة. ويرجح أن يغدو حل المشكلة أكثر صعوبة حين تولد مجموعة صغيرة متركزة (تستطيع أن تنظم نفسها بتكاليف أقل) فيوضا من النتائج التبعية، في حين أن تأثير الفيوض التبعية يقع على جماعة مشتتة تتكبد تكاليف أعلى لتنظيم نفسها لأنها تفتقر إلى القدرة على التعبير عن الرأي أو على التفاوض. ويتطلب حل مثل هذه المشكلات تدخلات للسياسة ومؤسسات داعمة (انظر القسم المعنون «تصحيح الاستخدام المفرط وعدم كفاية التزويد بأصول مهمة» الفصل ٣). وكما نوقش في باقي هذا التقرير، فإنه حيثما لا توجد هذه المؤسسات، فإنه من الضروري إيجاد آليات أو محفزات يمكن أن تحث على ظهورها. ويبين الجدول ٢-٢ بعض الأمثلة التي عرضت في كل فصول التقرير، الذي نَظَّم من حيث المساحة والتدرج.

التي تعود على الفرد والتي تعود على المجتمع ككل - ومن ثم يأخذ الأفراد في حساباتهم تأثيرهم على الآخرين (إدماج التأثير الخارجي في الحسابات الذاتية). وحين تكون تكاليف الصفقات منخفضة، وحقوق الملكية محددة جيدا إلى حد ما، ويمكن تنفيذها بصورة كاملة ودون تكلفة، فإن كل الأطراف المتأثرة يمكن أن تجتمع سويا للتفاوض على نتيجة ذات كفاءة من منظور المجتمع.^(١٤) وفي مثل هذه الظروف تقل الحاجة إلى تدخل السياسة.

ولكن تكاليف الصفقات تكون كبيرة بوجه عام، كما أن حقوق الملكية الخاصة بالنسبة لكثير من الأصول البيئية يصعب تحديدها. ويرجح أن تتوقف تكاليف الصفقات على عدد الناس المشاركين وعلى ما إذا كانت الأطراف متركزة أو جماعات متفرقة. (من الواضح أنه ليست كل المشكلات تستحق التصدي لها - وأحيانا تكون تكاليف الصفقات أكبر من المنافع

الإطار ٧-٢

الإعانات الضارة في الهند

مكلف للفقراء، الذين يفتقرون عادة إلى فرص الحصول على الطاقة ولكنهم يعانون تكاليف الفرص البديلة نتيجة لذهاب الدعم إلى غيرهم. ولما كانت مجالس الكهرباء الحكومية لا يُسمح لها بفرض تعريفات واقعية، فإن عجزها المتراكم يعوض جزئيا بخصم استحقاقاتها من مساعدات الخطة المركزية المقدمة إلى الحكومات. وتعنى هذه المساعدة المركزية المخفضة بالإضافة إلى الدعم الحكومي المباشر للطاقة أن أشد الناس فقرا لا يتلقون خدمات أساسية كافية، مثل الرعاية الصحية والتعليم الابتدائي.

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٠هـ). مأخوذة بتصرف من الإطار ٢-٥

أسفر الدعم المقدم للطاقة في الهند عن الإفراط في فتح المياه الجوفية مما قلل من توافر مياه الشرب، وشجع على زراعة المحاصيل كثيفة الاستخدام للمياه في مناطق تتسم بندرة المياه فيها.

ومع عدم التمييز بين تعريفات الحد الأقصى وتعريفات الحد غير الأقصى، زاد الدعم الضمني أيضا من الحافز للإفراط في إنشاء القدرة. (والواقع أن البنك الدولي قدر في ١٩٩١ أن اتخاذ تدابير متنوعة لخفض استخدام الحد الأقصى للطاقة يمكن أن يقلل احتياجات توليد الطاقة بنحو ١٢ في المائة في عشرة أعوام).

وبالإضافة إلى تيسير الإفراط في سحب المياه الجوفية، فإن الدعم

أوجه فشل السياسة

إن الإفراط في استخدام أو القصور في توفير أصل بيئي ما يمكن أحيانا أن يكون نتيجة تدخلات السياسة لتصحيح أوجه فشل السوق التي بدورها تكون لها نتائج بالنسبة لمجموعة أخرى من المشكلات - مما يؤدي إلى فشل السياسة في الحالة الأخيرة. فعلى سبيل المثال، قد تنفذ البلدان سياسات - لتحسين قدرة منتجات أو صناعات أو مناطق معينة على المنافسة، أو لدعم جماعات اجتماعية خاصة - لها آثار بيئية معاكسة. وحين ترجح التكاليف الاجتماعية المنافع الاجتماعية، فإن ذلك يشكل فشلا للسياسة، يتطلب إجراء تصحيحات تعويضية أو حتى استبعاد تدخل السياسة.

ومن أمثلة ذلك ما يسمى الدعم الضار. فكثير من الدعم يطبق في البداية لحفز استخدام سلعة أو خدمة لا تستخدم إلا قليلا - الأسمدة، الكهرباء، المياه. ولكن في ظل غياب الحكم الذي يقضى بالمراجعة ومع إنشاء دوائر مؤيدة تستند إلى حقوق مكتسبة متصورة، فإن هذا الدعم يمكن أن يستمر إلى ما وراء حياته المفيدة اقتصاديا وأن يكون ضارا بيئيا. ويمكن أن يكون مكلفا اقتصاديا إذا دعم عمليات تصبح بغير ذلك غير قابلة للحياة (مثلا، إنتاج الأرز في كاليفورنيا). ويمكن أيضا أن يكون ضارا اقتصاديا إذا قلل تكاليف المدخلات البيئية إلى حد أن يؤثر التدهور النهائي لهذا الأصل التكميلي في الإنتاجية (مثلا، دعم الطاقة في الهند يشجع على الإفراط في ضخ المياه الجوفية - الإطار ٧-٢) أو إذا أضر بالآخرين عند محاولة الاستفادة من نشاط معين، ومن ثم يصبح تأثيره الصافي سلبيا.

ويسبب دعم الطاقة،^(٦٦) الذي يوجه معظمه إلى الوقود الأحفوري^(٦٧) في كل من البلدان الصناعية والنامية، خسائر في الكفاءة الاقتصادية. ولكن له أيضا آثار ضارة للغاية على البيئة، يتراعى بعضها في تكاليف اقتصادية مرتفعة،^(٦٨) ويبلغ إجمالي دعم الوقود الأحفوري والطاقة النووية في بلدان منظمة التعاون

والتنمية في الميدان الاقتصادي ٧١ مليار دولار سنويا.^(٦٩) وتبين الدراسات التي تحاكي آثار إلغاء دعم الفحم وغيره من الطاقة - سواء للبلدان فرادى أو للعالم - أنه توجد منافع بيئية كبيرة في خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. كما أن معظم الدراسات التي تنظر في التداعيات الاقتصادية تبين أيضا حدوث مكاسب حقيقية للناجح المحلي الإجمالي.^(٧٠) والمشكلة ليست مقصورة على البلدان الصناعية. ولئن كان كثير من البلدان النامية قد خفضت إلى حد كبير دعمها للطاقة في التسعينيات، فإنه لا يزال يمكنها كسب الكثير بإلغاء الدعم كلية (الجدول ٢-٣). ورغم أنه كثيرا ما يُحاج بأن هذا الدعم ضروري لمساعدة الناس الفقراء، فإن الفقراء قلما يستفيدون منه.

إن الدعم يُشجع بوجه عام استخدام المدخلات، والعمليات، والمنتجات المدعومة، ويقلل الحوافز لإيجاد بدائل قد تكون أكثر كفاءة اقتصاديا. إن إعانات دعم الوقود المقدم إلى الوقود الأحفوري يقلل الحافز لاستحداث مصادر متجددة للطاقة.^(٧١)

ورغم أن إلغاء الدعم الضار قد يكون في صالح المجتمع، فإن بعض الجماعات يمكن أن تُمنى بالخسارة من جرائه. فعلى سبيل المثال، تشير الدراسات التي تبحث في تداعيات إلغاء دعم الطاقة في البلدان الصناعية إلى فقدان عدد كبير من الوظائف في قطاع الفحم (رغم أنه ستكون هناك مكاسب حقيقية في الناتج المحلي الإجمالي مرتبطة بإلغائها).^(٧٢) ومن ثم فإن الاعتبارات الاجتماعية قد تتطلب حينئذ إجراء تحويلات وتعويضات متناغمة مع الحوافز (انظر الفصل ٧، الإطار ٧-٧)، وكذلك أوجه دعم أخرى (تدريب مهني على وظائف أخرى) للتمكين من الخروج من دائرة الدعم الضار.

تكاليف ومنافع تصحيح التوريد غير الكافي والإفراط في الاستخدام

إذا كانت الأصول البيئية تستخدم بوجه عام على نحو مفرط أو يتم توفيرها بقدر غير كاف، فكيف يستطيع المجتمع أن يبدأ في

الجدول ٣-٢ فوائد تسعير الطاقة بكامل تكلفتها

آثار إلغاء الإعانة					
البلد	متوسط الدعم (نسبة مئوية من السعر المرجعي)	تكلفة الدعم (مليار دولار)	الكسب في الكفاءة الاقتصادية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	خفض في استهلاك الطاقة (نسبة مئوية)	خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (نسبة مئوية)
جمهورية إيران الإسلامية	٨٠,٤	٣,٦	٢,٢	٤٨	٤٩
جمهورية فنزويلا البوليفارية	٥٧,٦	١,١	١,٢	٢٥	٢٦
الاتحاد الروسي	٣٢,٥	١٦,٧	١,٥	١٨	١٧
إندونيسيا	٢٧,٥	١,٥	٠,٢	٧	١١
كازاخستان	١٨,٢	٠,٣	١,٠	١٩	٢٣
الهند	١٤,٢	١,٥	٠,٣	٧	١٤
الصين	١٠,٩	٣,٦	٠,٤	٩	١٣
جنوب أفريقيا	٦,٤	٠,٨	٠,١	٦	٨
الإجمالي	٢١,٢	١٧,٢	٠,٧	١٣	١٦

(١) استنادا إلى أسعار وأسعار صرف ١٩٩٧ (ومن ثم قبل الأزمة المالية).
(ب) التحويلات في شكل دعم تؤدي إلى زيادات في فائض المستهلك والمنتج (محدد بأن الفرق بين ما يريد المستهلك دفعه مقابل وحدة من السلعة وبين ما يدفعونه فعلا، والفرق بين ما يتلقاه المنتجون فعلا عند بيعهم المنتج والمبلغ الذي يرغبون في الحصول عليه مقابل وحدة من السلعة، على التوالي). غير أن هذه الزيادات أقل من المبلغ الإجمالي للتحويلات (الدعم) مما يعني أن الدعم يتسبب في خسارة صافية في الرفاه الاجتماعي. ومن ثم فإن إلغاء الدعم قد يؤدي إلى مكاسب صافية في الكفاءة الاقتصادية.
المصدر: وكالة الطاقة الدولية (١٩٩٩) مايرز و كنت (٢٠٠١).

التكاليف مع التشدد في المعايير)، كما أن الانخفاض الإضافي في الانبعاثات سيكون أقل بافتراض أن البدائل الأرخص قد نفذت بالفعل. وتعتبر التحسينات في خليط الوقود عند الحد الأعلى للتكاليف الحديثة، محققة حتى تخفيضات إضافية أقل في الانبعاثات (الشكل ٢-٤).^(٧٢)

ولكن إذا تعرض مورد لتدهور شديد، فإن تكاليف تجديده يمكن أن تقفز بصورة مثيرة. فعلى سبيل المثال، فإن إعادة المياه إلى إيفر جليدز فلوريدا تقدر تكلفتها بـ ٧,٨ مليار دولار. وأحيانا حين يصل الاستنفاد أو التدهور إلى نسب عالية جدا، وحتى إذا كان يمكن معالجة المشكلة تكنولوجيا، فقد لا يكون من المفيد اقتصاديا إجراء ذلك. وحين يتعذر علاج المشكلة تقنيا، فإن التكاليف تصبح لا نهاية لها. فعلى سبيل المثال، فإنه بمجرد أن تتغلغل مواد مثل النفط، والبتترول، والمذيبات الكيميائية (وهي جزء من نوع معين من الملوثات تسمى سوائل الطور غير المائي) في طبقة صخرية مائية، فإنه يصبح من المستحيل تقريبا إزالتها.

تعقيدات ناشئة من أفاق الأجل الطويل وعدم التيقن

تتمثل إحدى الصعاب في مشكلات البيئة في أن تكاليف ومنافع التصدي للقضية تنطوي أحيانا على قدر كبير من عدم اليقين.

موازنة عائدات معالجة مسألة بيئية مقابل التكاليف؟ إن الأمر يتوقف على نقطة البداية.

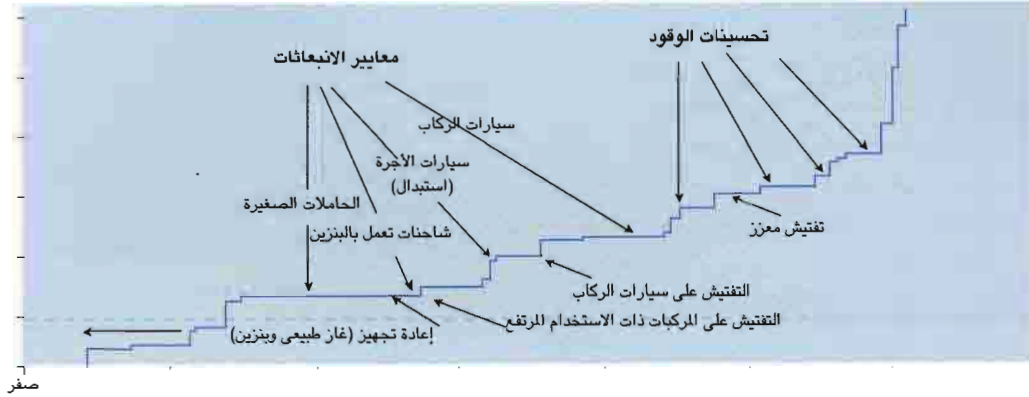
وبدءا من حالة متدهورة على نحو معتدل، فإنه يمكن إجراء تحسينات جوهرية بتكلفة منخفضة نسبيا. إن اتخاذ تدابير بسيطة جدا بتكلفة منخفضة لتقليل تلوث المياه (تركيب أجهزة ترشيح للمياه، مثلاً) يمكن أن يزيل غالبا نحو نصف المواد الملوثة. ويرجع أن ترتفع تكاليف إجراء التخفيضات الإضافية في التدهور بدرجة أكبر لأن الأمر يتطلب تدابير أكثر تطورا. ويترتب على ذلك أن التكاليف الأولية تكون منخفضة ثم ترتفع بقوة مع استعادة نوعية الأصل.

وثمة مثال آخر، تأمل التكاليف اللازمة (حسب تقديرها في أوائل التسعينيات) لخفض تلوث الهواء الناجم من عمليات النقل في مدينة المكسيك. لقد وجد أولا أن أرخص تخفيضات للانبعاث تتم بين المركبات الأكثر حركة، خاصة تلك التي تتم قيادتها في وسط المدينة معظم اليوم. كما تطلب إجراء تخفيضات أخرى في الانبعاثات إجراء تعديلات في جزء أكبر من أسطول المركبات - مما جعل الأمر أكثر تكلفة (يمكن أن تبلغ تكلفة تخفيضات الانبعاثات من الحافلات وسيارات الأجرة ٣٠٠ دولار فقط للطن بسبب زيادة عدد الأميال التي تقطعها سنويا، مقابل ١٦٠٠ دولار عن الطن بالنسبة لسيارات الركاب). وقد تكون التكاليف الإضافية للتفتيش الإلزامي وبرامج الصيانة بالنسبة للمركبات المستخدمة أعلى من ذلك (مع ارتفاع

الشكل ٢-٤

خفض الانبعاثات في مدينة المكسيك

التكلفة الحدية لتخفيضات الانبعاثات (دولارات أمريكية عن الطن)



تخفيضات متراكمة للانبعاثات (ملايين الأطنان المرجحة)

المصدر: Eskeland and Devarajan (1996).

يمكن أن ترتفع مستقبلا إلى ٧ في المائة أو أن تنخفض إلى ١ في المائة، وأوضحت كيف يمكن للسماح بهذا القدر من عدم التيقن أن يضيف نحو ٨١ في المائة للقيمة الراهنة المتوقعة للتصدي لتغير المناخ (تخفيف الكربون) بالنسبة للتقييم وفقا لسعر فائدة ثابت يبلغ ٤ في المائة.^(٧٦) ومن ثم إذا كانت منافع قيمتها دولار واحد في المستقبل تساوي ٢٥ سنتا بموجب سعر فائدة ثابت يبلغ ٤ في المائة، فإنها يمكن أن تساوي ٢٠ سنتا أكثر (٤٥ سنتا) بالسماح بوجود عدم التيقن هذا في أسعار الفائدة.

إن تقليل عدم التيقن يتطلب بوجه عام توليد المعرفة والمعلومات. وتؤكد إمكانية بلوغ العتبات أهمية إيجاد ورصد مؤشرات أساسية يمكن أن تشير إلى المشكلات القادمة. ولسوء الحظ، كما نوقش مسبقا، فإن تلك المعرفة والمعلومات لا تتوافر بالقدر الكافي أيضا لأن الأفراد حين يقررون ما إذا كان ينبغي الاستثمار في جمع المعرفة والمعلومات، لا يأخذون في الحسبان التداعيات التبعية الإيجابية التي يمكن أن يحققها ذلك للمجتمع.

تصحيح الاستخدام المفرط أو عدم توفير أصول مهمة بكمية كافية

إن إيجاد مؤشرات تحدد كيف يتم استخدام الأصول يعتبر من قبيل التحدي (انظر القسم السابق بشأن قياس الاستدامة). أما التصدي للإفراط في استخدام الأصول أو عدم توفيرها بصورة كافية فشيء آخر. ويناقش هذا القسم آليات التصدي للسببين

بل تكون المشكلة أكثر تعقيدا حين تتحقق التكاليف والمنافع في فترات مختلفة من الزمن - وتتجسد المنافع غالبا في المدى الطويل في حين يتم تكبد التكاليف في المدى القصير، مثلما في حالة تغير المناخ. وأحيانا، يمكن خصم التكاليف والمنافع التي تحدث في المستقبل في مراحل مختلفة من الزمن أو تحول إلى مجموعة مساوية من التكاليف والمنافع الحالية باستخدام معدل استهلاك الفائدة - المعدل الذي يمكن بموجبه استبدال الاستهلاك غدا مقابل الاستهلاك اليوم دون تغيير الرفاه الاجتماعي ولكن كلما بعد حدوث المنافع في المستقبل، ازداد الجنوح إلى القعود عن العمل، لأن الخصم يقلل تلقائيا من تقدير هذه المنافع.^(٧٧)

بيد أنه إذا سلم المرء بأن الأفق الزمني الأطول يعنى أيضا أنه يمكن أن يوجد قدر كبير من عدم التيقن بشأن سعر الفائدة ذاته، وأنه إذا أخذ تحليل الفائدة - التكلفة عدم التيقن هذا في الحسبان، فإن تقدير المنافع عبر الأفاق البعيدة يزداد. (ونظرا لأن استهلاك سعر الفائدة يتوقف جزئيا على التكهّن بالاستهلاك في المستقبل، فإن عدم التيقن بشأن التكهّنات الاقتصادية طويلة الأجل قد يعنى عدم التيقن بشأن سعر الفائدة).^(٧٨) وكمثال غير قاطع ولكنه توضيحي، جرت دراسة تسمح بهذا القدر من عدم التيقن ونظرت في منافع التصدي لتغير المناخ. فباستخدام سعر السندات الحكومية (التي تعتبر بوجه عام أفضل مقياس بديل لإستهلاك سعر الفائدة) الذي يبلغ ٤ في المائة كسعر مبدئي، افترضت الدراسة أن الأسعار

- المدى الذى يمكن فيه للاداة أن تقلل لأدنى حد تكاليف تحقيق أهداف أخرى حين تكون هناك خيارات.
- الآثار على التوزيع والفقر.

التنظيمات - السيطرة والتحكم

كانت التنظيمات، أو تدابير السيطرة والتحكم تقليديا الوسيلة للتوفيق بين المصالح العامة والخاصة. وهذه التدابير - التى تشمل التراخيص، والإجازات، ومعايير النوعية، ومعايير الانبعاث، ومعايير العمليات، ومعايير المنتج، والمحظورات - تتميز بأنها تستهدف مستوى مرغوبا فيه من أصل ما (الكمية) أو نوعية أصل وذلك بسهولة أكثر من الآليات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن التصدى لنوعية الهواء بمعايير العمليات أو معايير الانبعاثات.

وبالمثل، يمكن أحيانا أن ينجح التنظيم والتخطيط، وهما أيضا نهج تنظيمي، فى أداء مهامهما. فبالنسبة للتلوث فى الحضر، يمكن لتحديد المناطق ولقيود استخدام الأرض أن تكون لها أهميتها إذا كانت هناك، مثلا، وفورات الحجم فى التعامل مع التلوث حين تكون الشركات فى مكان واحد. ويمكن لعملية تحديد المناطق، رغم أنها عملية غير قاطعة، أن تكون أداة فعالة فى معالجة الضرر البيئى حين تكون للأبعاد المكانية أهميتها. غير أن التجربة توحى بأن التنظيمات تكون أحيانا أقل فعالية وكفاءة من الأدوات المستندة إلى السوق - ومكلفة من حيث القدرة المؤسسية التى تتطلبها من أجل التنفيذ.

استخدام الأسواق - الضرائب والدعم

يمكن التصدى أيضا للتلوث من خلال أدوات سوقية مثل الضريبة، ولكن أثر أسعار الضريبة على مستويات الانبعاثات لا يمكن معرفتها قبل وقوعها. وعن طريق التجربة والخطأ فقط يمكن لهيئة تنظيمية معرفة أثر سعر ضريبة معين. ومن المسلم به على نحو متزايد أن الجمع بين كل من السيطرة والتحكم والأدوات المستندة إلى السوق أفضل من استخدام أى من هاتين الوسيلتين منفردة. ومن ثم، فإنه إذا كان الاهتمام ينصب على الوصول إلى الكمية أو النوعية المرغوبة بأقل تكلفة، فإنه يمكن وضع هدف للانبعاثات الشاملة، وحينئذ تسمح التراخيص والأذونات للصناعة بأن تنفذ انبعاثات تصل لإجمالى المقرر لها ولكنها تتبادلها فيما بينها لتحقيق الهدف الشامل بأقل تكلفة للمجتمع.

وبذلك تحرك البلدان نحو الأدوات الاقتصادية للتصدي لشواغل البيئة. وهذه الأدوات تتيح حاليا إمكانيات أكبر فيما يتعلق بالكفاءة (إمكانيات ثابتة) وعلى مر الزمن (إمكانيات دينامية). وهى يمكن أن توفر مرونة أكبر فى تحقيق الأهداف. كما أنها تزود الحكومة بمورد للعائدات يمكن أن يعالج شواغل

الرئيسيين للإفراط فى استخدام الأصول البيئية وعدم توفيرها بالقدر الكافى، اللذين نوقشا من قبل - فشل السوق وأوجه فشل السياسة.

أوجه فشل السوق

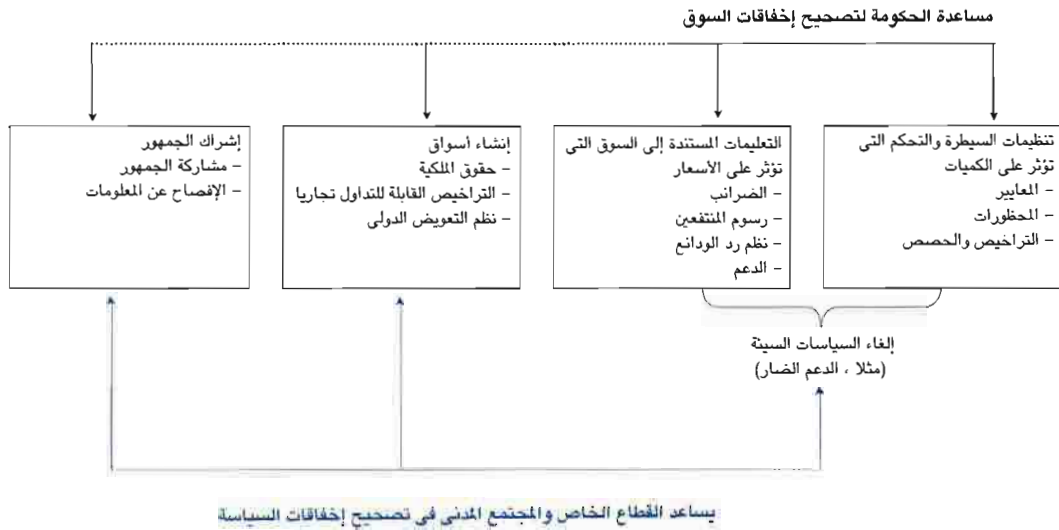
حيثما تكون هناك فيوض تداعيات تبعية (تأثيرات خارجية)، تكون هناك مشكلة تتعلق بالتنسيق - فالتكاليف والمنافع الحدية الخاصة تختلف عن التكاليف والمنافع الحدية الاجتماعية، والسياسات التى توفق بين الأمرين ضرورية. ولئن كان التركيز ينصب بوجه عام على السياسات والآليات الرسمية، فإن مؤسسات المجتمع المحلى غير الرسمية، التى تعتمد على القواعد والشبكات غير الرسمية، يمكن أيضا أن تكون أداة رئيسية للتصدي لمشكلات التنسيق.

ومن الكفأ عادة التصدى لأوجه فشل السوق عند المستوى الأدنى الذى يمكن أن يجعل التأثير الخارجى جزءا من ذاته - وهو ما يعرف بمبدأ الفرعية. ويلاحظ أن ذلك يمكن أن يكون له تأثير على أدوار الآليات غير الرسمية والرسمية.^(٧) وفيوض التداعيات التبعية التى تؤثر على الناس فى مجتمع محلى واحد ينبغي التصدى لها عند هذا المستوى. ولكن كثيرا ما تمتد فيوض التداعيات التبعية إلى ما هو أبعد من مجتمع محلى واحد ومن ثم ينبغي معاملةتها فى نطاق أوسع. فعلى سبيل المثال فإن الحفاظ على غابات سفوح التلال يهتم جماعات على كثير من المستويات. وقد ترغب المجتمعات المحلية وتلك التى تعيش على مقربة من الغابة فى إدارتها لتوفير الوقود والغذاء. وقد يهتم المجتمعات المحلية فى مستجمعات المياه الكبيرة الحفاظ على نفس الغابات لتخفيف الفيضان وترسب الطمي أسفل مجرى النهر. وقد يرغب البلد فى الحفاظ على قدرات الغابات فى مجال السياحة الإيكولوجية. وقد يهتم العالم بوجه عام قدرة الغابة على إعالة التنوع الأحيائى وأرصدة الكربون. وهذا يتطلب عملا ماثلا على كل المستويات.

ويمكن أن تتراوح الآليات الرسمية الملائمة لمعالجة فشل السوق بين استخدام تنظيمات السيطرة والتحكم وتسخير قوى السوق لإنشاء أسواق واجتذاب الجمهور (الشكل ٢-٥). ويتطلب الأمر عادة مزيجا من الآليات لمعالجة مشكلة ما، رغم أنه قد تكون آلية واحدة أحيانا قابلة للتطبيق أو كافية. وعموما يتطلب اختيار الاسترشاد بما يلى:

- فعالية الأداة فى تحقيق الهدف.
- كفاءة الأداة - ويشمل ذلك ما إذا كانت تضمن الكفاءة الساكنة (تحقيق الهدف بأقل تكلفة للمجتمع) أو الكفاءة الدينامية (التى توفر حوافز للتجديد والبحث عن بدائل، وسبلا أكفا لتحقيق الهدف) - مع خفض تكاليف التنفيذ إلى أدنى حد ممكن (الرصد، التنفيذ).

آليات التصدي لإخفاقات السوق والسياسة



المصدر: مأخوذ بتصريف من «خمس سنوات بعد ريو: التجديد في السياسة البيئية» البنك الدولي (١٩٩٧).

الحفاظ على السلع العامة في العالم واستعادتها (وظيفة التمويل لرسوم المنتجين).

إقامة الأسواق: حقوق الملكية وتراخيص التجارة

يمكن أحيانا تحديد وتخصيص حقوق الملكية التي يتم تدعيمها من خلال التنظيمات والترتيبات المؤسسية، والتي تنشئ حينئذ أسواقا وتسمح بتحقيق مزايا الكفاءة. والواقع أن هذا النهج (التراخيص القابلة للتبادل تجاريا بشأن انبعاثات التلوث) كانت ابتكارا مهما في العقد الماضي.^(٨١) ذلك أن استخدام السيطرة والتحكم لتنظيم كل مستويات التلوث المسموح بها، بالإضافة إلى التراخيص القابلة للتبادل تجاريا، ينشئ سوقا لتخفيف التلوث لم تكن لتوجد بغير ذلك. وجعل التراخيص قابلة للتبادل تجاريا يعطى للشركات حافزا للبحث عن أكثر الحلول مردودية للتكاليف لتخفيف التلوث، لأن الشركات التي تقلل من تلوثها بطريقة أكثر كفاءة أو بتكلفة أقل مما تستطيع الشركات الأخرى أن تبني لهذه الشركات الفائض لديها من وثائق الانتماء. وتواجه الشركات حينئذ تكلفة الفرص البديلة للتلوث، التي تخلق حوافز لإيجاد طرق أرخص لتخفيف التلوث، وتشجع على تقليل التلوث بوجه عام، وتكفل الكفاءة الدينامية.

وتعتبر التراخيص القابلة للتداول تجاريا في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وسيلة للتسيق بين الحماية البيئية والكفاءة الاقتصادية.^(٨٢) والمخطط الأمريكي لخفض ثاني أكسيد الكبريت في الأمطار الحمضية مثال لذلك،

عامة أخرى. ولكن هناك صعوبات: فكثير من الأصول البيئية ليس لها حقوق ملكية محددة جيدا، كما أن العمل في السوق يتطلب أن تكون حقوق الملكية قابلة للتجديد. وحتى مع هذا، فإن جزءا من استنفاد الأصل أو تدهوره كثيرا ما يحدث في حلبة الأسواق - ومن ثم يصبح قابلا للإصلاح من خلال الأدوات الاقتصادية.^(٧٨) وفي وسع التكنولوجيا أحيانا أن تغير ما إذا كان يمكن للأصل أن تكون له حقوق ملكية محددة جيدا ومن ثم يستطيع العمل في السوق (يمكن للعدادات أن تدعم أسواق المياه وبدون ذلك لا تصبح عملية).

وعلى سبيل المثال، فإنه رغم أن حقوق الملكية الخاصة في الهواء النظيف - الأصل - غير قابلة للتحديد، فإنه لا يزال ممكنا رغم ذلك التعامل مع جوانب التدهور داخل الأسواق. إذ يمكن فرض ضريبة على الانبعاثات أو الوقود، أو على استخدام المركبات في حالة المركبات.

وثمة اقتراح للتعامل مع الشواغل المتعلقة بالمشاعات العالمية مثل استنفاد الأوزون وتغير المناخ، يقضى بفرض رسوم أو ضريبة على المنتجين على مستوى العالم.^(٧٩) (وبالطبع، فإن الحد من تلوث الهواء بفرض ضريبة على المركبات والانبعاثات الصناعية في المدن، كما سبق ذكره، يمكن أيضا أن يكون مكونا مهما في استراتيجية تهدف إلى التعامل مع تغير المناخ).^(٨٠) ويخلق فرض رسوم على المنتجين حوافز لخفض الضغوط البيئية (وظيفة الحافز لرسوم المنتجين). وهي يمكن أيضا أن تعبئ الموارد المالية التي يمكن أن تُخصص لتمويل

القطاع الخاص يصبح أمرا مألوفاً في التصدي للمشكلات البيئية في كثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وخاصة حين لا تستطيع الهياكل التنظيمية معالجة قضايا معينة. فالاتفاقات يمكن أن تكون التزامات فرضتها الحكومة (أو هيئة للبيئة) مع شركات فرادى دعيت للمشاركة. أو يمكن أن تكون التزامات تم التفاوض بشأنها لحماية البيئة أعدت من خلال مساومة بين السلطة العامة والصناعة. كما يمكن أن تكون التزامات من جانب واحد يبدأها القطاع الخاص. وهذه الاتفاقات ليست مقصورة على قضايا البيئة. فعلى سبيل المثال اتفق منظمو الرحلات مع مدينة وبلدة جونو (الاسكا) على خفض أى آثار معاكسة للسياحة على المجتمع المحلي إلى أقل حد ممكن.

ويمكن أن تنجح النهج الطوعية - التي يتم تصميمها وتنفيذها ومراقبتها على نحو ملائم. ولكنها يمكن أيضا أن تنطوي على مشكلات. فالسيطرة يمكن أن تكون ضعيفة لأن الصناعة لا توفر آليات كافية للسيطرة أو بسبب الافتقار إلى العقوبات. والاستغلال، الركوب مجانا، يكون ممكنا عندما لا تتحمل الشركات الأخرى تكلفة الامتثال للاتفاقية في حين تحصد منافعتها. ثم هناك إمكانية الاستحواذ المنظم على الغنائم - حين تمارس دوائر أعمال قوية تأثيرا لا مبرر له على العملية.^(٨٤) ويمكن أن يساعد تشجيع مشاركة المجتمع المدني على تخفيف هذه المشكلات.

يعتمد على الحقوق القابلة للتداول تجاريا والتهديدات التي تحظى بالمصادقية في حالات عدم الامتثال. وبالمثل أنعشت أيسلندا ونيوزيلندا أرصدة الأسماك بتحديد حقوق للصيد على مستوى مستدام والسماح للصيادين بالاتجار في حصصهم بحرية.

ورغم مزايا هذه الترتيبات في توفير الحوافز الصحيحة للأخذ بالحلول الأقل تكلفة، فإنها لا تزال مكلفة في إدارتها وتنفيذها. ويعتبر إيجاد التوازن الصحيح بين توفير الحرية لقوى السوق لكي تلعب دورها، والرصد والتنفيذ، تحديا كبيرا.

إشراك الجمهور: الدعاية وتقاسم المعلومات

في وسع المجتمع المدني أن يرصد ويكفل الامتثال للتنظيمات المقررة. وثمة مثال جيد على ذلك هو برنامج «PROPER» الذي وضعته إندونيسيا للإفصاح للجمهور عن الشركات الملوثة غير المتمثلة للتنظيمات، (وفي نفس الوقت مكافأة الامتثال)، وتشجيع المجتمعات المحلية للضغط على الشركات ذات السجل السيئ. وقد ركز البرنامج في البداية على تلوث المياه. وصنف الشركات وفقا للانبعاثات التي تصدر منها، وكشف عن النتائج على مراحل، معترفا بفضل الشركات ذات الأداء الجيد أولا، ومعطيا للشركات السيئة مهلة ستة أشهر للتنظيف. وخلال ١٨ شهرا كانت الشركات غير المتمثلة تراعى تطبيق المعايير المقررة قانونا.^(٨٥)

ويمكن أيضا لمشاركة ورصد الجمهور أن يجعل اتفاقات الامتثال الطوعية أكثر فعالية. وقد طفق عقد هذه الاتفاقات مع

الإطار ٢-٨

تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢: التنمية والبيئة

وتربية الماشية (الدعم الضار)؛ وفرض ضريبة على الانبعاثات في الطرق الحضرية.

■ **أولويات العمل:** إلغاء الدعم الضار، وتعزيز حقوق الملكية على مجمع الموارد المشتركة، وزيادة تقديم الخدمات، وتعزيز التعبير عن الرأي والمشاركة، وتقييم مفاضلات البيئة بحرص، مع إيلاء اهتمام خاص بالأضرار الطويلة الأمد التي لا يمكن تحاشيها أو الكبيرة الحجم، ومواءمة دور الحكومة مع قدراتها.

■ **سياسات تتعلق بالتنمية المستدامة.** والاعتماد حيثما أمكن على الحوافز وليس على التنظيمات؛ والحد من تأثير المصالح المكتسبة.

■ **الشراكة في وضع الحلول:** المشاركة مع البلدان مرتفعة الدخل في توسيع فرص الوصول إلى الأسواق وزيادة مساعدات التنمية؛ والمشاركة مع البلدان مرتفعة الدخل في تمويل تكاليف الأولويات البيئية العالمية، خاصة تلك التي تتطلب حماية الموائل الطبيعية في البلدان النامية.

المصدر: المؤلفان أشاريا وديكسون ورقة أساسية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣.

حدد تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢ التحدي المتمثل في متابعة التنمية وتخفيف حدة الفقر خلال جيل (١٩٩٠ - ٢٠٣٠) يمكن أن يشهد زيادة سكان العالم بمقدار ٣,٧ مليار نسمة، وإنتاج الغذاء بمقدار الضعف، واستخدام الطاقة بمقدار ثلاث مرات.. وطالب باتخاذ إجراءات يمكن أن تعزز المشاركة في حماية البيئة والتنمية؛ حيث توفر الهواء النقي، والصرف الصحي، والمياه النظيفة؛ وتحسن إدارة التربة؛ وتحمي التنوع الاحيائي. ورأى أن هناك مجالا واسعا للتدخلات التي يكسب منها الجميع والتي تعمل في نفس الوقت على تحسين البيئة وتوفير المنافع الاقتصادية المحلية.

وطالب التقرير أيضا بتحسين مؤسسات تنظيم البيئة، واستخدام مبادئ الحوافز المستندة إلى السوق حيثما أمكن، وقدم سلسلة من توصيات السياسة:

■ **السياسات التي تحقق الكسب للجميع:** إلغاء الدعم المتعلق بمدخلات الطاقة، والمبيدات الحشرية، والأسمدة، ومياه الري، وقطع الأخشاب،

التصدى لإخفاقات السياسة

إن كثيرا من ضغوط البيئة الحالية ليست ناجمة عن الجهل بالسياسات التي ينبغى الأخذ بها. والواقع أنه منذ عشر سنوات تناول تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٢ القضايا المعقدة المتعلقة بالبيئة والتنمية وخلص إلى أن كثيرا من خيارات السياسة التى يكسب منها الجميع والتى يمكن تنفيذها كانت متاحة (الإطار ٢-٨). وبعد عقد من الزمان لا تزال هذه التوصيات المتعلقة بالسياسة صالحة، ولكن الكثير منها، فى أحسن الأحوال، لم يتم الأخذ به أو تنفيذه إلا جزئيا فقط.^(٨٥) وكما ناقشنا، فإن استخدام الدعم واسع النطاق لا يزال مرتفعا فى كافة أنحاء العالم (من أجل المياه، والطاقة، والغذاء - خاصة فى البلدان الصناعية). ويشتد السباق المدمر على حقوق الملكية (يندفع الأفراد والشركات إلى تنمية الموارد الطبيعية الباقية قبل أى شخص آخر: المعادن، الغابات، ومصايد الأسماك). وفى حين يتحرك العالم صوب تحرير أكبر للتجارة، فإن القيود التجارية (الحواجز الجمركية وغير الجمركية) لا تزال تطبق بدقة على السلع التى للبلدان النامية قدرة على المنافسة فيها، بما فى ذلك المنتجات الزراعية والمنسوجات.

وإذا كانت توصيات السياسة المطروحة منذ عقد مضى لا تزال تمثل الطريقة المثلى لتحسين رفاه الملايين من الناس، فلماذا لم يتم تنفيذها؟ الواقع أنه حتى السياسات التى تحقق الكسب للجميع، كان تنفيذها أصعب مما كان متصورا فى البداية - فقد أصبحت المصالح المكتسبة أكثر رسوخا، وأصبح تعزيز التنمية المؤسسية أكثر صعوبة. وكثيرا ما يعكس استمرار إخفاقات السياسات حتى لو أمكن للمجتمع ككل

الاستفادة من إلغائها، مصالح جماعات قوية تسد الطريق أمام الإصلاحات الضرورية. ومثلما يمكن أن تساعد مشاركة المجتمع المدني مع الإفصاح عن المعلومات بدرجة أكبر والشفافية، فى رصد تنفيذ تنظيمات البيئة من قبل الشركات فرادى، فإنها يمكن أيضا أن تكون وسيلة مهمة فى تحسين خضوع القطاع العام للمساءلة (انظر الشكل ٢-٥). وتمثل عرقلة الإصلاحات من قبل جماعات قوية واحدا من أعمق الحواجز أمام قيام المؤسسات الضرورية لدعم سياسات البيئة.

ويحاول هذا التقرير بوجه عام أن يبين أن المشكلات البيئية هى، فى جذورها، مشكلات اجتماعية. ويعتبر توزيع الأصول والتكاليف والمنافع فى مختلف السياسات، وكذلك دور الثقة، مسألة حاسمة فى تمكين المجتمعات من وضع قواعد وإنشاء مؤسسات قادرة (الفصل ٣) على التصدى للمشكلات البيئية، والاجتماعية والاقتصادية.

وقد ناقش هذا الفصل أهمية إدارة الأصول وضمان توازن أفضل لها لتعزيز الرفاه الإنسانى على أساس مستدام. وتناول أيضا التأثيرات الخارجية ومشكلات التنسيق التى تؤدى عموما إلى الإفراط فى استخدام أو عدم كفاية توفير بعض أصول المجتمع الرئيسية، وذكر بالتفصيل أدوات وآليات السياسة اللازمة لمعالجة هذه الآثار. ويعكس عدم اتخاذ أو عدم تنفيذ هذه السياسات، كما سبق ذكره، حقيقة أن المؤسسات الداعمة - ذات الخصائص الملائمة - لم تنشأ بعد. ويناقش الفصل الثالث خصائص المؤسسات الملائمة، والعراقيل الممكنة التى تحول دون ظهورها، وكيف يمكن التصدى لها، ويركز على المحفزات التى قد تزيد من احتمال ظهور هذه المؤسسات فى الوقت الملائم.

مؤسسات من أجل التنمية المستدامة

■ ما هي المؤسسات؟ هي القواعد والمنظمات، بما في ذلك الأعراف التي تُنسّق السلوك البشري. وهي ضرورية لتحقيق التنمية المستدامة والمنصفة. وحين يكون أداؤها جيدا، فإنها تمكن الناس من العمل سوياً لتخطيط المستقبل لأنفسهم، ولأسرهم، ولجتمعاتهم المحلية الكبيرة. ولكنها حين تكون ضعيفة أو غير عادلة، فإن النتيجة تكون عدم الثقة وعدم اليقين. وذلك يشجع الناس على أن «يأخذوا» وليس أن «يصنعوا»، مما يضعف الإمكانات المشتركة^(١).

■ ما الوظائف الرئيسية للبيئة المؤسسية في تعزيز الرفاه البشري؟ إنها يجب «أن تلتقط الإشارات» بشأن الاحتياجات والمشكلات - خاصة من الأطراف، وذلك يشمل توليد معلومات، وتمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم، والاستجابة للتغذية المرتدة، وتعزيز التعلم. وينبغي أيضا أن تعمل على «توازن المصالح» - من خلال التفاوض على التغيير، وصياغة الاتفاقات، ومن خلال تجنب المازق والمنازعات. كما أنها يجب أن «تنفّذ وتنجز الحلول» - من خلال متابعة الاتفاقات على نحو يحظى بالمصداقية.

■ ما هي الحواجز التي تحول دون ظهور بيئة مؤسسية؟ يتمثل أحدها في تشتت المصالح. فكثيرا ما يعطى للمصالح المركزة وزن أكبر مما ينبغي، مثلما يحدث عند تحديد حقوق الملكية للأراضي والمياه، وفي إدارة الحكومة. وثمة حاجز ثان يتمثل في صعوبة صياغة تعهدات لها مصداقيتها لحماية ودعم الأشخاص والأصول. والحاجز الثالث هو المؤسسات التي ليست شاملة. وحين تكون المجتمعات والعمليات لا تتسم بالمساواة وغير ديمقراطية، فإن تنسيق المصالح المتفرقة وصياغة تعهدات لها مصداقية يصبحان أكثر صعوبة.

ينبغي لنا أن نعتبر الحرية الفردية التزاما اجتماعيا. أمارتيا سين^(٢).

أثبت الفصل السابق أنه لكي تزدهر أحوال الناس في رخاء - خاصة على مدى فترة طويلة من الزمن - يجب أيضا أن تزدهر أحوال طائفة واسعة من الأصول. ذلك أن إدارة محفظة واسعة من الأصول يمكن أن تضمن أن تسهم عملية النمو في رفاه الناس على أساس مستدام. ويمكن تصميم سياسات لتحسين إدارة الأصول^(٣). وفي التطبيق، فإن الكثير من السياسات القيمة اجتماعيا لا تعتمد أو تُنفّذ. ويبحث المنظور المؤسسي من القوى التي تعمل على تشكيل وتنفيذ السياسات.

وإذا كان للمؤسسات أن تحمي الناس وحافزة واسعة من الأصول، فلا بد أن تستجيب للتغيرات الكبيرة التي سوف تتكشف خلال الخمسين عاما القادمة وأن تشكلها: الحضرة، الابتكار التكنولوجي، النمو الاقتصادي، تحول القيم الاجتماعية، تغيير الندرة في الأصول البيئية والطبيعية، وأوجه الترابط الأقوى فيما بين البلدان. ولذا فإن المؤسسات يجب أن تكون مستقرة، ولكنها ينبغي أيضا أن تكون قادرة على التغيير والتواءم، كما يجب أن تظهر مؤسسات جديدة.

ويركز الفصل الثالث على تنسيق السلوك البشري الضروري لازدهار أحوال الناس والأصول، خاصة المؤسسات التي تدعم هذا التنسيق - من خلال توجيه الاهتمامات، وتشكيل نوعية وفعالية النمو. ويتناول هذا الفصل أربعة أسئلة:

عناصر رأس المال الاجتماعي، مثل الثقة، والشبكات الشخصية. ويمكن أحيانا أن يكون التمييز غير واضح بين رأس المال الاجتماعي والمؤسسات، وهناك تأثيرات قوية بين مختلف الأصول الاجتماعية (انظر الفصل ٢، الهامش ١٤). فعلى سبيل المثال، قد يتم تبادل السلع والخدمات استنادا إلى شبكات شخصية وغير ذلك من أشكال رأس المال الاجتماعي في القرية، ولكن ذلك يستند إلى المؤسسات الرسمية في المدينة. وبالمثل، يمكن أن تكون الجدارة العامة بالثقة في المجتمع قوية سواء لأن الشبكات الشخصية قوية أو بسبب وجود قوانين ونظم قضائية جيدة مقبولة بوجه عام. والواقع، أنه إذ تغدو المجتمعات أكثر تعقيدا، فإن الثقة في الأفراد (المستندة إلى معرفة طيبة وتواتر الاتصالات فيما بين الأشخاص) تستكمل بالثقة في المؤسسات (القواعد والمنظمات) حين يجري التعامل مع أجنب.

وثمة بعدان مهمان جدا فيما يتعلق بالتنسيق هما «الأخوين» و «المستقبل». إن الأسواق هي مؤسسات لها وظائف تتعلق بالتنسيق (الإطار ٣-١). إن سوقا تعمل على تنسيق المعاملات بين الأفراد والشركات تمكّنهم من خدمة «آخرين» والاستثمار من أجل «المستقبل» (كما يحدث حين يبني خباز فرنا استجابة لطلب أكبر). ولكن الأسواق تحتاج إلى دعم من المؤسسات الأخرى لضمان الثقة، والرقابة، والحوافز الصحيحة.

■ كيف يمكن التغلب على هذه الحواجز؟ أحيانا توفر التنمية الاجتماعية والاقتصادية فرصا للتغيير. وتؤدي التغييرات الهيكلية - الحضرة، التحول الديموغرافى، وإعادة توزيع الثروة (خاصة الزيادات فى الثروات) - إلى إطلاق قوى دينامية وتوفير فرص من أجل التغيير المؤسسى. وكما يمكن أن تعمل المبادرات الرامية إلى توجيه المعلومات كحواجز من أجل التغيير. ويمكن أن تمكن المعلومات الناس من أسباب القوة من خلال منحهم قدرة أكبر على التعبير عن آرائهم فى الخدمات العامة والسماح بشفافية وخضوع أكبر للمساءلة فى أنشطة الحكومات والشركات.

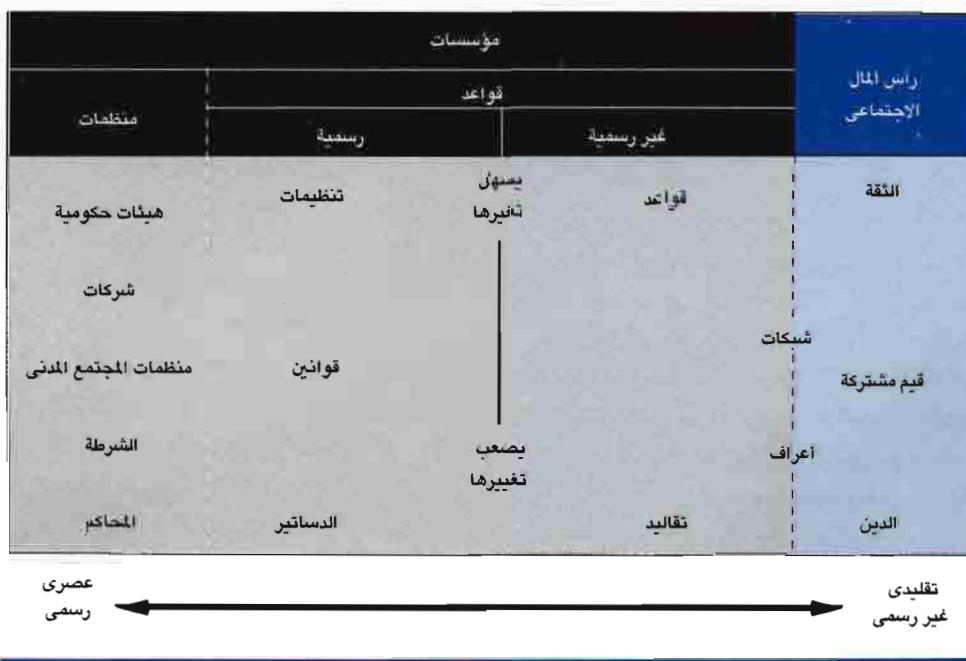
المؤسسات التي تنسق السلوك البشري

المؤسسات هي القواعد، والمنظمات، والأعراف الاجتماعية التي تيسر تنسيق العمل الإنساني (الشكل ٣-١). وهي تتراوح على الجانب غير الرسمي، من الائتمان وأشكال رأس المال الاجتماعي الأخرى (وتشمل الأعراف عميقة الجذور التي تحكم السلوك الاجتماعي) إلى الآليات والشبكات غير الرسمية المتعلقة بالتنسيق. وهي تشمل، على الجانب الرسمي، القواعد والقوانين المصنفة والمنظمة للبلد، والإجراءات والتنظيمات اللازمة لتصميم، وتعديل، وتفسير، وتنفيذ القواعد والقوانين (من الهيئة التشريعية حتى البنك المركزي).

ولما كانت المؤسسات تحكم السلوك، فهي تعتبر أصولاً اجتماعية (أو خصوصاً حين تكون رديئة أو ضعيفة). وكذلك

الشكل ٣-١

الأعراف، والقواعد، والتنظيمات الاجتماعية المتعلقة بتنسيق السلوك البشري



الإطار ٣-١ السوق كآلية للتنسيق

شرح آدم سميث (١٧٧٦) بطريقة أخاذة كيف أن قوى السوق تنسق السلوك البشرى من أجل تحقيق الصالح العام حيث صاغ عبارته الشهيرة «اليد الخفية»: «إننا لا نتوقع أن نتناول عشاءنا انطلاقاً من نزعة الخير لدى الجزار أو صانع الجعة أو الخباز، وإنما من نظرتهم إلى مصالحهم الشخصية». وأضاف إلى ذلك فردريك فون هاييك موضحاً فوصف بسلامة السوق بأنها أداة استكشاف. فمن خلال التبادل الطوعى تولد السوق إشارات الأسعار، وتنقل معلومات بشأن الندرة. وعندما تكون الأسواق متنافسة وغير متركزة فإن «معرفة الظروف الخاصة بالزمان والمكان» سوف تفيد في توجيه صنع القرار (هاييك ١٩٤٥، ص ٥٢٦) ويستخدم هاييك مثال الزيادة فى ندرة القصدير. إذ سيتلقى الذين يستخدمون القصدير إشارة من خلال سعر أعلى مفادها «أن بعض القصدير الذى اعتادوا استهلاكه أصبح الآن يستخدم بطريقة تدر ربحاً أكثر من مكان آخر، ومن ثم يتعين عليهم نتيجة لذلك توخي الاقتصاد فى استخدام القصدير». وفى الوقت نفسه، يتلقى منتج القصدير إشارة بالبحث عن إمدادات جديدة من القصدير. ويعمل النظام من خلال اقتصاد المعرفة غير العادى ويجمع المصالح المتفرقة.

«وجه العجب هو أنه فى حالة مثل تلك المتعلقة بندرة إحدى المواد الخام، ودون إصدار أمر، وربما بدون أن يعرف أكثر من حفنة من الناس سبب ذلك، فإن عشرات الألوف من الناس الذين لا يمكن التحقق من هويتهم خلال شهور عديدة من التحرر والاستقصاء، يرغبون على استخدام المادة أو منتجاتها على نحو أكثر اقتصاداً؛ أى أنهم يتحركون فى الاتجاه الصحيح» (هاييك ١٩٤٥، ص ٥٢٧).

وبالطبع، فإن الأسواق تستطيع أداء هذه الوظائف حتى لو كانت هناك شواغل عامة مهمة، ولكنها تحتاج لدعم مؤسسات أخرى لمعالجة تلك الشواغل. فعلى سبيل المثال، تستطيع هيئة منوط بها حماية البيئة وتقوم بإصدار تراخيص التلوث التى يمكن تداولها أو تفرض ثمناً للانبعاثات (كما يحدث مع الكبريت فى الولايات المتحدة، أو تلوث المياه فى كولومبيا)، أن تستخدم الأسواق لإيجاد وسائل رخيصة لتخفيف التلوث. كنموذج أكثر وضوحاً، تتوالى تنظيمات الانبعاث عن استخدام الأسواق على قدر ما تستطيع فى تحدى الشركات لإيجاد وسائل للإنتاج أرخص وأكثر مواتاة للبيئة.

المصدر: المؤلفون.

نطاق النقاش إلى نواحي الرفاه التى لا تقتصر على الدخل أو التى يسهل للأسواق قيادها، ويشمل ذلك الخدمات من الأصول البيئية، والطبيعية، والاجتماعية. وتؤدى القوى الفاعلة فى المجتمع مهامها جزئياً وفقاً لمجموعة معينة من القواعد وتشكل هذه القواعد جزئياً. وتفرض الشركات، والحكومة، والمجتمع المدنى العمل، مهياة للعمل وللتأثير على أعمال الآخرين، وأداء أدوار تكميلية فى التنسيق.

القوى الفاعلة فى السوق

تتيح المشاركة فى السوق للناس التخصص والعمل معاً، واستخدام مهاراتهم ومواردهم على أفضل وجه ممكن، حيث توفر آلية الأسعار معلومات للتنسيق (انظر الإطار ٣-١، والفصل ٧). ولكن يجب أن يضمن الإطار المؤسسى أداء الأسواق وظيفتها وتحقيقها لمنافعها المتوقعة. وحيثما تكون المؤسسات الرسمية ضعيفة، فإن الأنشطة سوف تستقر فى القطاع غير الرسمى - وفى كثير من البلدان النامية تزيد حصة العمال فى القطاع غير الرسمى على ٦٠ فى المائة^(٤). وهذا يعنى أن نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى محرومة من دعم محتمل لتعزيز الإنتاج، وقد يقلت أيضاً الكثيرون من توجيه المؤسسات التى تدير وتنظم الجوانب البيئية والاجتماعية^(٥). ولكن قوة السوق يمكن أيضاً أن تعطى المؤسسات المحلية الكبيرة أو الشركات المتعددة الجنسية قوى للقسر مماثلة لقوى الحكومة فيما يتعلق بخدمة مصالح ضيقة وليس مصالح واسعة. ولذا فإن التحدى الكبير الذى يواجه الحكومة والمؤسسات الرسمية هو أن تكون أكثر ترحيباً ودعماً للقوى الفاعلة فى القطاع الخاص بضمانات ملائمة تكفل عدم تعرض المصلحة العامة للمخاطر.

الحكومة

تلعب الحكومة، فى مجالات عديدة، دوراً مركزياً فى تنظيم المصالح المتفرقة: تلبية الأهداف الوطنية وموازنة المصالح المتضاربة. وعلى خلاف الأعراف والقيم الاجتماعية، تدير الحكومة عملية لصنع القواعد يمكن بموجبها تغيير القواعد بسرعة أكبر، مع نفاذ الرؤية والتدبير، وإن كان بفاعلية. لكن كيف يمكن للحكومة أن تلزم نفسها كشريك، إذا وجدت نفسها - مع سلطاتها فى القسر المصدق عليها اجتماعياً - غير مقيدة بالقواعد (مثلاً، بدستور أو ما أشبه بما يفرض من فصل بين السلطات)^(٦)، إن القطاع الخاص سيكون أقل رغبة فى الاستثمار وممارسة الأعمال إذا لم يتم الحد من نتائج عدم الاستقرار والتعرض للمخاطر. وما لم تنجح المؤسسات فى الفصل بين سلطات الحكومة وتوفير كوابح وموازنات فعالة، فستغدو المجتمعات المحلية والقطاع الخاص أقل قدرة على التطلع إلى الأمام، وستلحق الأضرار بالأصول البيئية والطبيعية من خلال الاستثمار والصيانة غير الملائمين.

وتواجه القوى الاقتصادية الفاعلة تكاليف المعاملات، وفى وسع المؤسسات أن تنسق من أجل خفض تلك التكاليف. قد يرغب التجار فى أن يحدد كل منهم الآخر - أو أن ينفكوا بوعودهم. ولكن رأس المال الاجتماعى والمؤسسات العصرية - مثل حكم القانون وإنفاذ العقود - يقللان من هذه الإمكانية (تكلفة المعاملة)، وييسران المعاملات المفيدة للطرفين على نحو متبادل. وثمة تحديات خاصة لهذه المؤسسات الأخرى وهى أن تلتزم بحماية ورعاية الناس والأصول - وخدمة المصالح المتفرقة.

نظر تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢: بناء المؤسسات من أجل الأسواق، بشكل أساسى، فى الأصول التى من صنع الإنسان، وكان تركيزه أضيق من تركيز هذا التقرير. ولكن التقرير نظر بشكل أعمق فيما يكفل الاستدامة للاستثمارات والمعاملات. وينطلق هذا التقرير من ذلك الأساس ولكنه يمد

هذه الفترة أصبحت منظمات المجتمع أكثر قدرة، وتعمل أحيانا بصفة مستقلة، وتؤثر أحيانا في أنشطة الحكومة والقطاع الخاص^(٧).

وكان دور المجتمع المدني ملحوظا للغاية في حشد التأييد لقضايا معينة، والإمداد بالمعلومات، وتوفير التحقق الذي تقوم به أطراف ثالثة. وكثيرا ما تأخذ منظمات المجتمع المدني زمام المبادرة وتعبّر عن المصالح غير المسموعة - بناء الثقة، الشرعية، والمعرفة الضرورية. وفي البنغال الغربية، الهند، تعمل بعثة راما كريشنا مع نوادي الشباب في ١٥٠٠ قرية، وتتولى تقويم الاحتياجات، وتساعد في تحديد الدعم الخارجي للرفاه الاجتماعي ومشروعات التنمية^(٨). وفي تايلند سهّلت «رابطة التكنولوجيا الملائمة» التعاون بين المزارعين، وعلماء الجامعة، والسلطات الحكومية للحد من التسمم بالمبيدات الحشرية من خلال استخدام الضوابط البيولوجية^(٩).

كما يلعب المجتمع المدني ووسائل الإعلام الجماهيرية دورا مهما في عملية الرصد - مثلا، تحسين الخضوع للمساءلة

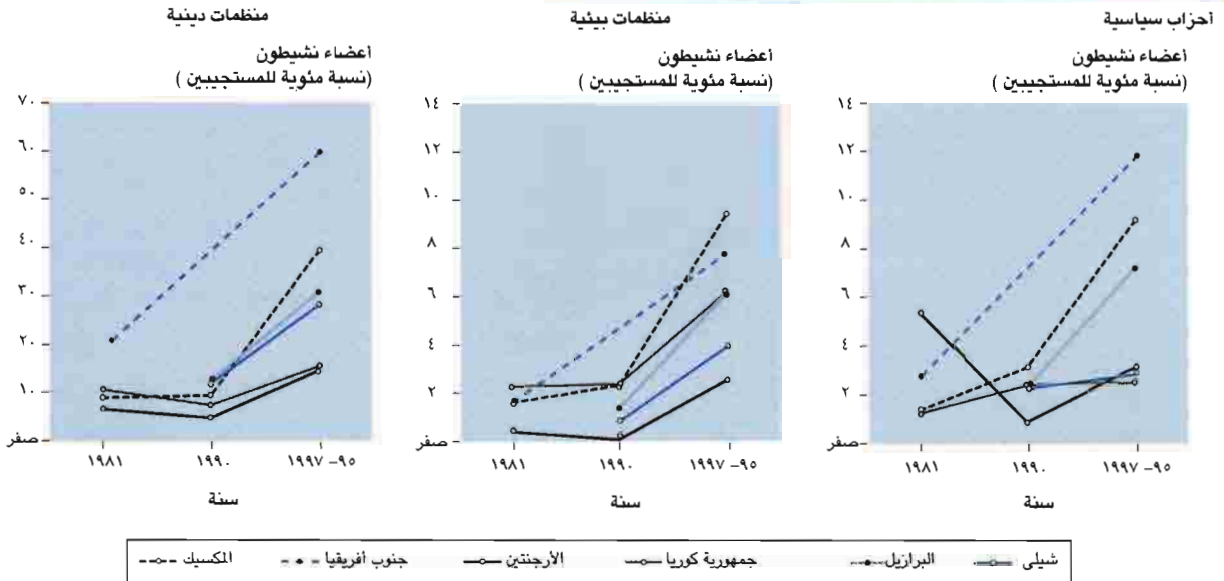
وترتبط الأشكال الديمقراطية لصنع القرار، رغم قيودها، بعمليات تكشف عن سمات مؤسسية مرغوبة؛ وهي تلتقط إشارات، وتوازن المصالح، وتنفذ أعمالا مختارة. ويبين عدد متزايد من الكتابات أن مؤشرات التعبير عن الرأي والخضوع للمساءلة ترتبط ارتباطا وثيقا بنتائج أفضل للتنمية، ويشمل ذلك نصيبا أعلى للفرد من الدخل الوطني، ومعدلات أقل لوفيات الأطفال الرضع، ومعدلات أقل للامية (الفصل ٧، وتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٢). وتؤكد الدلائل التجريبية بقوة استنتاج أمارتيا سين من أن الديمقراطية - المستندة إلى حرية الكلام - تلعب دورا بارزا في القضاء على المجاعة واستنفار عمليات فعالة للغوث من الكوارث. وتوحى أيضا الدلائل التجريبية والنظرية بأن الالتزامات البيئية والنتائج ذات الصلة ترتبط إيجابيا بالممارسات الديمقراطية، رغم أن بعض البلدان قدمت أداءا جيدا باستخدام قنوات أخرى.

المجتمع المدني

كانت هناك زيادة كبيرة في العضوية النشيطة في منظمات المجتمع المدني خلال العقدين الماضيين (الشكل ٢-٣). وخلال

الشكل ٢-٣

تنامي المشاركة في منظمات المجتمع المدني ١٩٩٧-٨١



ملاحظة: البلدان المبيّنة هي البلدان النامية الوحيدة التي تتوافر لها بيانات ممتدة بالطول أو في مسح ١٩٩٧-٩٥ جمعت بيانات المشاركة في ١١ اقتصادا ناميا إضافيا: بنغلاديش، كولومبيا، الجمهورية الدومينيكية، غانا، الهند، نيجيريا، بيرو، الفلبين، تايوان (الصين)، أوروغواي، وجمهورية فنزويلا البوليفارية. وبلغ متوسط العضوية النشيطة في الجماعات في هذه البلدان الإضافية في ١٩٩٧-٩٥، ٢٥.١ في المائة للمنظمات الدينية، و٨.٥ في المائة للأحزاب السياسية، و٦.٢ في المائة للمنظمات البيئية. ولم يتم إجراء المسح في جنوب أفريقيا في ١٩٩٠ أو في البرازيل وشيلي في ١٩٨١. ونتيجة لذلك فإن الشكل الحقيقي لخط الاتجاه بالنسبة إلى جنوب أفريقيا قد يختلف عما هو مبين.

المصدر: مسح القيم العالمي.

مجموعة فرعية خاصة من مؤسسات الحماية، حقوق الملكية الخاصة. وهي تستتبع حقوقا محددة جيدا (ليست محددة بأكثر مما ينبغي) لاستخدام وصنع القرار للمالك، وتشمل عادة حقوق بيع أو تأجير أصل ما. وتشمل هذه المؤسسات التزاما من المجتمع (الأسرة المعيشية الممتدة، الجيران، القرويون، أو الحكومات) بالمساعدة في حماية هذه الحقوق. ويتطلب هذا الارتباط، في دولة عصرية، التزاما فعلا بالتنفيذ من قبل الحكومة (الشرطة أو القضاة) وضمان أن تحترم الحكومة نفسها تلك الحقوق. ولهذا السبب، يرتبط أمن حقوق الملكية ارتباطا وثيقا بحكم القانون - بحيث يستطيع الناس وضع افتراضات بشأن ما سيتم احترامه باعتباره حقا لهم.

ولكن المؤسسات الحامية تنهض أيضا بإدارة أصول لا تدعن للملكية الخاصة. إذ تقوم هيئة ما لمراقبة التلوث بتحديد وحماية حقوق الرقابة على الهواء. ويحمي بنك مركزي ما سلامة العملة والنظام المالى. ويمكن للمجتمعات المحلية أن تحلّ مشكلات التنسيق وأن تتيح للأصول الازدهار، مثلما توضح الكتابات بشأن «إدارة موارد الملكية المشاع ورأس المال الاجتماعى» (يمكن أن يكون التفاعل المهم بين تعاون المجتمع المحلى والمؤسسات الرسمية للمجتمع العصري نافعاً أو ضاراً)^(١٣).

وفي البيئة المؤسسية الأوسع نطاقاً، تضيف الشركات، والحكومات، ومنظمات المجتمع المدنى معا قوة على القواعد والأعراف. فمثلا، يمكن للمجتمع المدنى أن يساعد فى الحفاظ على استقلال القضاء. والواقع أن القواعد والأعراف تساندها عادة جزاءات، وكثير منها لا يكون فعالاً إلا حين تسانده هيئات ومنظمات.

وبعض الأصول يحمى أصولاً أخرى - وبعضها يكون أكثر تعرضاً للنهب من غيرها (الإطار ٣-٢). فالأرض تحميها مؤسسات رسمية (حقوق الملكية، المحاكم، ووكالات إصدار سندات الملكية) فى إطار حضري عصري، ولكنها أقل تمتعا بالحماية نسبياً فى ظل نظام دورى، بدوى للرعى. وتتحوّل مصائد الأسماك من عدم الاحتياج إلى الحماية حين يكون الرصيد وافراً - إلى الاحتياج إلى مؤسسات حامية مكلفة مع تطور تكنولوجيا صيد الأسماك والطلب. وتحتاج المدخرات التى توضع تحت حشية الفراش لبعض الحماية، ولكن المدخرات التى توضع فى المصارف تحتاج قبواً جيداً ومؤسسات لها مصداقيتها مثل الهيئات التنظيمية المستقلة والمصارف المركزية.

ويمكن أن يسهم الدخل الوطنى الأكثر ارتفاعاً فى تحسين نوعية المؤسسات (مثلاً، من خلال زيادة الإنفاق على المحاكم). ولكن الأهم من ذلك أن تحسين نوعية المؤسسات يمكن أن يسهم أيضاً فى زيادة الدخل الوطنى، مثلما يحدث حين تُسهل

وخفض الحوافز من أجل الفساد فى الحكومة. ويمكن أن يكون الاستغلال التجارى للموارد الطبيعية بوجه خاص عرضة للفساد^(١٤). ففى بوليفيا، مثلاً، كان الاتجار الشّرهِ غير المشروع فى أنواع مهددة بالانقراض فى منتصف الثمانينيات يلقى تسهيلات من موظفى الجمارك الذين كانوا، بسبب غياب رقابة مستقلة، يتلاعبون بترخيص التصدير. وفى وسع مجتمع مدنى نشيط أن يجعل من الأيسر لموظفى البيئة وغيرهم فضح سوء الإدارة؛ فعلى سبيل المثال، يلعب المجتمع المدنى فى الكمرون دوراً فى رصد مشروع امتياز وأعد جديد لقطع الأشجار من أجل أخشابها (الفصل ٧). وحين يكون فى وسع المواطنين الحصول على موارد مستقلة للمعلومات، وقنوات هادفة للمشاركة السياسية وحماية قانونية ضد الانتقام، يمكنهم أن يصبحوا قوة سياسية فاعلة فى تحسين الأداء فى الهيئات العامة.

ومنظمات المجتمع المدنى مهمة بوجه خاص لدعم استراتيجيات التنمية السليمة بيئياً. وغالباً ما تكون لإدارة البيئة فيوض آثار تبعية على «المراحل اللاحقة» وتستطيع المنظمات غير الحكومية غالباً توفير المعرفة والروابط بين المواقع المتناثرة جغرافياً. وكثيراً ما كانت الطفرة فى النشاط البيئى المدنى جزءاً من اتجاه واسع بتساعد فى نشاط المجتمع المدنى بوجه عام^(١٥). وتكشف مسموح الرأى باستمرار عن مستويات من الانشغال العام بالبيئة فى البلدان النامية يماثل ذلك القائم فى البلدان الصناعية^(١٦).

حماية المؤسسات للأصول

كيف يمكن أن تكون هناك أصول؟ ليس من الأسهل أن نأخذ من أن نصنع؟ إن المؤسسات التى تقيد أخذ الأصول - من خلال أعراف أو بالتهديد بتوقيع عقوبات - جوهرية للغاية لازدهار الأصول، سواء كانت الأصول من صنع الإنسان أو طبيعية، وسواء تم التعامل عليها فى الأسواق أم لا. فمثلاً القيود ضرورية للغاية لمستودعات المياه الجوفية، لإدراك منافع مستدامة، حين تؤدى كثافة السكان، والتغيرات فى التكنولوجيا والأفضليات، والتطورات الأخرى إلى تزايد الطلب على استخدامها. وتتيح المؤسسات التى تكفل هذه القيود للأصول أن تزدهر؛ غير أنه نظراً لأنها تغلّ منافع متفرقة، فإن هذه المؤسسات لا تنشأ بسهولة.

إن المؤسسات الحامية هى تلك التى تحدد وتدعم حقوق الرقابة على فرص الحصول على الأصول واستخدامها، وهى الأصول ذات الأهمية الجوهرية للرفاه الإنسانى، فمثلاً من الذين يستطيعون رعى أبقارهم وأين، ومن الذى يراقب مصنعا ما، ومن الذى يأخذ إلى بيته أرباحاً محتملة - أو من الذى يسمح له بإطلاق انبعاثات - متى وأين، وما هو الثمن؟ وتشمل

الإطار ٢-٣ الأصول، والتحديات والحماية

إذا لم تتم حماية الأصول على نحو ملائم، فإنها لا يمكن أن تزدهر وأن تسهم في نمو رفاه البشر. وليست الأصول كلها معرضة لنفس التهديدات، ولكن كل الأصول - الطبيعية وكذلك التي من صنع الإنسان، في القرية أو في المدينة - تعتمد على مؤسسات حامية. وفي الأمثلة الواردة هنا تبدو الحماية ضعيفة.

مع وجود قطاع الطرق، لا فائدة من جلب الثيران

يزداد في أوغندا الآن استخدام حيوانات الجر المستخدمة في الحرث كوسيلة لزيادة الإنتاجية الزراعية. وتخطط الإدارة في مقاطعة نامبيتى الفرعية لتزويد جماعات مختارة من المزارعين بثيران مدربة، على أمل أن يؤدي ذلك إلى زيادة الإنتاجية، وإغراء المزارعين الآخرين بوضع مدخراتهم في شراء الثيران. غير أن المزارعين هناك يستحوذ عليهم الشك؛ حيث إنه لم تحل بعد مشكلة قطاع الطرق المتجولين والمسلحين، ويتوقع المزارعون أن أي ثور يشترونه سرعان ما تتم سرقة.

مع عدم أمن حقوق الملكية، ينهار الرفاه والدخول

حدثت تحويلات ضخمة من ملكية الدولة إلى قوى القطاع الخاص الفاعلة في اقتصادات ما بعد الشيوعية في العقد الماضي. وفي كل هذه البلدان تقريباً، انتقل القطاع الخاص من ملكية حصة صغيرة جداً من الاقتصاد في ١٩٩٩ إلى امتلاك الحصة الغالبة منه في ٢٠٠٠. ولكن في كثير من البلدان، لم تقتزن هذه التحويلات بإنشاء مؤسسات تجعل حقوق الملكية الخاصة محددة جيداً وأمنة.

وهناك نسبة مذهلة تبلغ ٧٥ في المائة من الشركات في جمهورية القيرغيز، ومولدوفا، والاتحاد الروسي، وأوكرانيا «لم تكن على ثقة بأن النظام القانوني سيدعم عقدا أبرمته أو حقوقى في الملكية في منازعات الأعمال». وفي الاقتصادات الستة التي كانت فيها حقوق الملكية أقل أمناً،

انخفض الدخل (الناتج المحلي الإجمالي) خلال عقد الانتقال بمقدار ٤٠ في المائة أو أكثر. وكثير من البلدان التي تعاني انكماشاً في الناتج المحلي الإجمالي شهدت أيضاً زيادات كبيرة في معدلات الوفاة.

بدون التزامات بالقانون وحق الملكية يصبح الاستغلال جيد الإدارة غير ممكن.

تضر حقوق الملكية غير الآمنة أيضاً الأصول الطبيعية والبيئية؛ حيث تتعرض للخطر أرصدة الأسماك وتتعرض الأشجار لقطعها قبل الأوان. ونظراً لأن الناس غير متأكدين من أنهم سيستطيعون الحصاد غداً، فإنهم يأخذون ما يستطيعون أخذه اليوم - بادئين السباق من أجل حقوق الملكية.

وبالنسبة لطائفة واسعة من البلدان، يقلل عدم أمن حقوق الملكية من الاستثمار في رأس المال الذي يصنعه الإنسان وزيادة في إزالة الغابات. ويمكن أن تستفيد الغابات من الإصلاحات التي تقوى الالتزام بالقانون والملكية. وثمة أسباب وجيهة للاعتقاد بأن المنافع سوف تمتد أيضاً إلى أصول طبيعية وبيئية أخرى. ولكن ستكون هناك استثناءات، مثلما يحدث عندما تحظى الأرصدة بحماية طبيعية من خلال تكاليف الاستكشاف أو الاستخراج. وفيما يتعلق باحتياطيات النفط، يتطلب الاستكشاف والاستخراج استثمارات معرضة هي ذاتها لمخاطر الملكية. وفي هذه الحالات حين يؤدي وجود حقوق أكثر أمناً إلى زيادة الاستخراج أو التحويل، فإن الآثار المحتملة ستكون أكثر جاذبية، ولن تقتصر على أن تعكس مصالح ضيقة، قصيرة الأجل.

المصدر: Bohn and Deacon (2000); Hellman, Jones, and Kaufmann (2000); Hoff and Stiglitz (2002); EBRD (2002); World Bank Staff.

أفضل إلا في المدى الطويل، وهذا يتطلب إطاراً مستقراً مع تأييد سياسى واسع النطاق^(١٦).

ولا يمكن لأصول قيّمة أن تزدهر، ويمكن أن تنهار إلى الضياع، إذا لم يكن هناك التزام اجتماعى بإنشاء المؤسسات الحامية (الإطار ٢-٣). وفيما يتعلق بالأراضي الزراعية، هناك حقيقتان تسهّلان ظهور مؤسسات حامية، مثلما قد يكون حدث تاريخياً. الأولى، حين تصبح الأراضي شحيحة، لا يستطيع مستخدموها المتنافسون تجنب الاجتماع سوياً وجها لوجه، ويستطيعون أن يختاروا إما العراك وإما التفاوض. والثانية، أنه حين يستقر الجيران، فإنه يمكنهم أن يساعدوا بعضهم البعض في الدفاع عن أراضيهم بطريقة تبادلية. ولذا فإنه حتى دون وجود الدولة أو المالك الإقطاعى، سوف يواجه الذين ينتهكون الحقوق بعض الردع^(١٧).

ولرؤية كيف تتشكل المؤسسات الحامية في ظل ظروف أكثر تحدياً، انظر إلى مصائد الأسماك^(١٨). إذ تمثل مصائد الأسماك ١٩ في المائة من إجمالي الاستهلاك البشرى من البروتين

المؤسسات الجيدة الاستثمارات أو تحدّ من الإفراط في صيد الأسماك. وتخلص طائفة كبيرة من الدراسات النظرية والتجريبية إلى أن المؤسسات الجيدة، مقيسة بمتغيرات من قبيل حكم القانون، لها تأثير سببى قوى على زيادة دخل الفرد (الشكل ٢-٣). وتبين إحدى الدراسات أن التعبير عن الرأى بطريقة أفضل والخضوع للمساغة يزيدان دخل الفرد الوطنى بعامل مقداره ٢,٥^(١٩). وتوحى دراسة أخرى بأن دخل الفرد سينمو بمقدار ٢ في المائة على الأقل سنوياً في كل البلدان لمجرد قيامها بحماية حقوق الملكية (العامة والخاصة)، واتبعت سياسات سوقية أكثر منافسة^(٢٠).

ولذا فإنه حين تتيح المؤسسات للأصول أن تزدهر، فإن الاقتصاد يمكن أن ينتعش. ولكن إذا كانت المؤسسات الجيدة لها مثل هذه الأهمية، فلماذا لا توجد في كل البلدان؟ لماذا لا يتخذ رجل سياسة أو زعيم خطوات لتقوية النظام القضائى وحماية حقوق الملكية؟ لأن الزعيم الذى يتخذ خطوات لبناء مؤسسات أقوى قد لا يجنى منافع من اقتصاد أقوى وبيئة

الإطار ٣-٣

الأصول الطبيعية تقل حين تكون المؤسسات الحامية ضعيفة

تسهم المؤسسات الضعيفة في ضعف مناخ الاستثمار وفي استنفاد الموارد الطبيعية. كما أن بعض أنواع الموارد الطبيعية يمكن أن يجعل بناء المؤسسات صعبا (الفصل ٧)، في حين يدعم البعض الآخر قيام مؤسسات صديقة للتنمية وشاملة.*

تصور عينة من ١٥٠ بلدا توجد عنها بيانات (من جدول البنك الدولي المصححة للمدخرات) بشأن رصيد رأس المال، بما في ذلك رأس المال المادي من صنع الإنسان، والمعادن، والغابات، ورأس المال الزراعي. وتكون المدخرات المصححة سلبية حين ينخفض هذا الرصيد ومن بين البلدان التي بها أرصدة منخفضة من رأس المال المادي من صنع الإنسان (أقل من ٧٥ في المائة من الدخل الوطني)، كان لدى ٢٤ في المائة منها (١٦ بلدا من ٦٧ بلدا) مدخرات مصححة سلبية، بالمقارنة مع ١٠ في المائة (٨ بلدان من ٨٣ بلدا) من البلدان لديها أرصدة أعلى من رأس المال المادي من صنع الإنسان.

ومن ثم، تنزع البلدان ذات المعدلات المرتفعة في استنفاد الموارد الطبيعية، أيضا إلى أن تكون من البلدان ذات الأرصدة المنخفضة من رأس المال المادي. وبالنسبة للبلدان ذات المدخرات المصححة السلبية، فإن هذا المنظور يحول التركيز بعيدا عن التوصية بسياسات تزيد المدخرات إلى التوصية بإجراء تحسينات في المؤسسات الحامية. وتحقيقها لتراكم منخفض من الأصول المادية وهبوط قاعدة الأصول الطبيعية هو في الأغلب نتيجة بيئة مؤسسية لا تستطيع أن تزدهر فيها الأصول، أكثر منها نتيجة لانخفاض المدخرات.

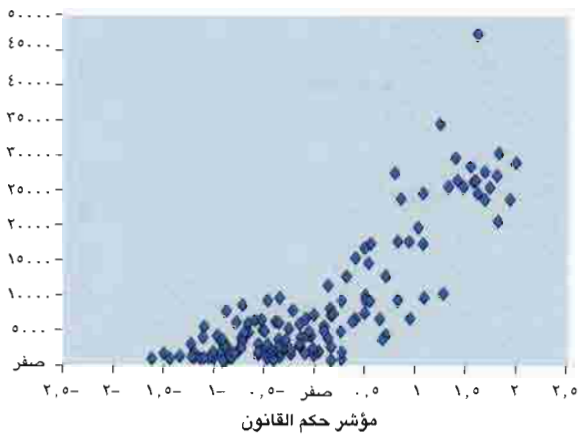
* تبرز الكتابات عن الموارد الطبيعية باعتبارها لعنة هذه العلاقة، مثلما تفعل دراسات حديثة مثل Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001); Engerman and Sokoloff (1997); and Woolcok, Pritchett, and Isham (2001). See also Auty (1997) and Hoff and Stiglitz (2002).

المصدر: جدول البنك الدولي للمدخرات المصححة.

الشكل ٣-٣

العلاقة بين نوعية المؤسسات والدخل الوطني

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، (تعادل القوة الشرائية، ١٩٩٩)



ملاحظة: كمقياس لنوعية المؤسسات، يشمل حكم القانون مثل أمن حقوق الملكية، أو الثقة التي يستطيع بها جماعة أو فرد أن يجد غدا ثمار ما زرع أو حفظ اليوم.

المصدر: Kaufman, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999).

الحيواني، ولذا فإن المؤسسات الجيدة لمصائد الأسماك مهمة^(١٩). وثمة قصة مثالية لتنمية مصائد الأسماك تبدأ باكتشاف رصيد جديد للأسماك. ومع حصول صائدي الأسماك على مال وفير، تتضاعف القدرة على الصيد. ورغم ما يترتب على ذلك من ندرة ومنافسة مبددة، فإن صيادي الأسماك لا ينساقون لإدارة أعمالهم. ومع مضي الوقت، تنخفض حصيلة الصيد، أولا بالنسبة لكل ساعة من الجهد، ثم بعد ذلك بالنسبة لإجمالي الصيد، ونادرا ما ينتهي الصيادون فرادى بدون ربح أو خسارة^(٢٠). ويحدد هذا السباق المؤدى للهدر في استغلال المورد العمل ورأس المال، لأنه يتم صيد الأسماك التي كان يجب أن يتاح لها فرصة أن تضع بيضها وتنمو. ويمكن لتدخل الحكومة أن يجعل الأمور أسوأ، إذا شوه الدعم الإشارات وأطال أمد الإفراط في الصيد (الفصل ٧).

قارن هذه القصة - بما تتضمنه من تبديد وعدم ربح - ببدايل يتم فيها تعظيم قيمة المورد. إن جمعية تعاونية لصائدي الأسماك يمكنها أن تدير المورد جيدا إذا استطاعت السيطرة على أعضائها، وإذا استطاع أعضاؤها السيطرة على منظماتهم، وإذا استطاعت الجمعية التعاونية السيطرة على دخول أعضاء جدد في هذه الصناعة - وكل هذا ينطوي على «إذا» ضخمة. ونظريا، يمكن لاحتكار خاص أن يدير موردا للأسماك بكفاءة.

وكثيرا ما يحدث في التطبيق، أن تتولى الحكومة التنظيم من خلال رفض انضمام أعضاء جدد أو فرض قيود. والقيود التي تبدأ مع، وتبنى على، المنتفعين الحاليين بالمورد، تزداد احتمالات مصداقيتها ونجاحها - مثلما هو قائم في نيوزيلندا وأيسلندا (انظر الفصل ٧).

ويعكس قانون البحار الذي يخصص ٢٠٠ ميل كمناطق اقتصادية مقصورة، الفكرة القائلة إن خصخصة مورد ما يمكن أن تحقق إدارة أفضل - وهو «يخصص» الملكية للدول الساحلية، ويربط بطريقة ملائمة المورد بكل من المصالح التقليدية وسلطان الدولة القضائي في التنفيذ. ولئن لم تقتصر كل مشكلات إدارة مصائد الأسماك على المياه الوطنية، فإن الدول في وسعها أن تبني على القانون وتتفاوض. ولم يكن يمكن تنفيذ كثير من المخططات المثيرة للإعجاب لإدارة مصائد

الهواء وتقوية عزائمهم لجعل رجال السياسة والهيئات خاضعين للمساءلة.

ولكن هناك أيضا إشارات أخرى. «فالتعبير عن الرأى» يصف الإشارات التى يتم تلقيها من المواطنين، والشركات، والمجتمع المدنى للتأثير على المؤسسات (مثلا، من خلال الشكاوى، أصوات الناخبين، إجراءات المحاكم، ووسائل الإعلام). ويشير درس مستمد من بحث جرى أخيرا فى البلدان النامية والمتقدمة النمو إلى أن هذا التأثير - ويشمل التأثير الودى من المواطنين تجاه قيام الشركات بخفض التلوث - يمكن أن ينطلق من خلال قنوات عديدة، وأن يقوى من خلال المعلومات^(٣١).

وتشير رسالة تضمنها الفصل ٤ حتى ٦ إلى أن المقيمين فى الحضر وكذلك فى الريف يمكن أن يجدوا صعوبة فى إسماع صوتهم والحصول على الخدمات، وأنه يتم وضع ترتيبات مؤسسية جديدة للتغلب على هذه المشكلة (مثلا، الإطاران ٤-٦ و ٥-٦ على التوالي بشأن المقيمين فى الفايفال بالبرازيل وسكان محطة السكة الحديد فى مومباى). وفيما يتعلق بالمناطق الريفية الهامشية هناك عاملان يجعلان تلقى إشارات من المناطق الهامشية أكثر حسما الآن عما كان عليه من قبل. أولا، أصبحت الهجرة إلى الخارج خيارا أقل عما كانت عليه من قبل عندما كانت البلدان مرتفعة الدخل فى مرحلة التصنيع (الفصل ٤). ثانيا، تحدث تطورات أخرى، مثل التعدين، بسرعة أكبر، ومن ثم فإن الإشارات المتعلقة بتأثيرها على المجتمع المحلى والبيئة تقتضى التحرك بسرعة أكبر أيضا (انظر الإطار ٤-٧).

وتعبد كثير من البلدان ترتيب الطريقة التى تحكم بها نفسها على المستوى المحلى. فمع تحقيق اللامركزية السياسية، تتطور المؤسسات لتلقى إشارات أكثر دقة- مهمة، حيث إن المشكلات والأولويات تختلف من مكان لآخر. ولكن تحقيق اللامركزية، الذى يجرى فى البلدان الغنية والفقيرة على السواء، ينطوى على وعود وكذلك على مخاطر. ويمكن أن يكون من الصعب وضع الحوافز فى مسارها الصحيح، ويحتمل أن تكون هناك قضايا تتعلق بضعف القدرة المؤسسية واستحواذ النخبة على المستويات المنخفضة فى الحكومة أيضا^(٣٢).

موازنة البدائل - والمصالح

تعمل أية مؤسسة حامية مثل هيئة حماية نوعية الهواء فى نطاق إطار ترخيص يحقق توازن المصالح. وقد تفرض معيارا للانبعاثات أو تفرض ضريبة، أو تعزز التنفيذ. وهذا يقوى فى الواقع حقوق المستفيدين بنوعية الهواء - ويضعف حقوق آخرين، وهذا هو أحد السبل التى يمكن بها تنفيذ تغيير الأولويات الاجتماعية. وتتم الموازنة بين المصالح على مستويات

الأسماك دون هذا القانون (الفصل ٧). غير أنه فى كثير من الحالات الأخرى، لم تكن مؤسسات الإدارة ناجحة إلا فى الحد من دخول أعضاء جدد وتحقيق استقرار كميات الأسماك التى يتم صيدها إلا بصورة جزئية، ونتيجة لذلك لم يكن هناك خفض كاف فى القدرة والصيد المفرطين لتحقيق منافع ملموسة. ويتمثل التحدى فى كسب ثقة الصناعة فى أنها تستطيع جنى المنافع إذا خفضت القدرة واستعادت الربحية. وإذا لم يكن الالتزام بإثابة التقييد له مصداقية، فإن الإفراط فى صيد الأسماك سوف يستمر.

التقاط إشارات، موازنة المصالح، وتنفيذ القرارات

ينبغى لبيئة مؤسسية جيدة أن تؤدى وظائف كثيرة. ولكن تنسيق الأعمال بطريقة لها مصداقية وهادفة، يستلزم ثلاث وظائف - التقاط إشارات، وموازنة مختلف المصالح، وتنفيذ القرارات.

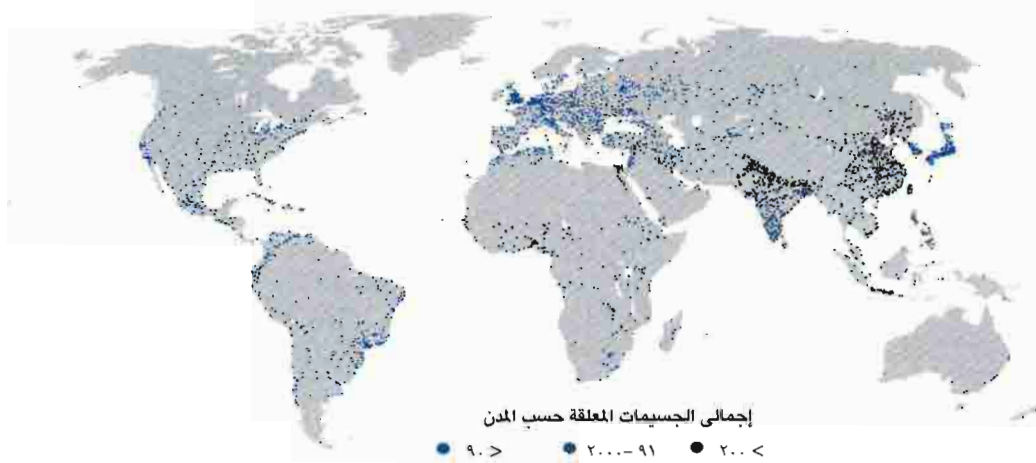
التقاط إشارات

مصائد الأسماك تتعرض للاستنفاد، والسموم تفتك بالأطفال، والفساد يضعف اختبار الانبعاثات، والاضطهاد يكبل الجماعات المحلية، والعنف مستمر ضد النساء - كل هذه الظواهر يمكن تجاهلها عن قصد أو عرضا فى إطار غير قادر على تلقى الإشارات. إن إشارات التدهور الاجتماعى والبيئى (الفصل ٢) يمكن أن تستند إلى قياسات علمية (مثلا هو الحال فى نوعية الهواء)، أو التعبير عن الرأى والتغذية المرتدة، ولكنها لن تكون فعالة إلا إذا كان هناك دوائر مؤيدة لتوفير المعلومات والعمل.

وترتبط القدرة على التقاط إشارات ارتباطا وثيقا بالقدرة على موازنة المنافع. وتتراوح عملية خلق وتلقى إشارات بين إمكانية اكتشاف ظاهرة ما بطريقة هادفة، إلى عملية تجميع إشارات ولفت انتباه صانعى القرارات. ومن ثم فإن القدرة على التقاط إشارات تعتمد على علاقات اجتماعية وسياسية. فهل هى مفتوحة وشاملة، أم مجزأة وتنزع إلى التمييز؟ وهل هى تعددية، وتعتمد على الجدارة، وحرية، أم قسيسة وكليفة؟ وهل هناك حرية ومنافسة فى التعبير الفردى، والأعمال والتنظيم السياسى؟

ويحتاج كل من المواطنين وهيئة حماية نوعية الهواء إلى معلومات جيدة عن التلوث، وهذه المعلومات لها استخدامات عديدة. إذ ينصح مؤشر إيميكا IMECA فى مدينة مكسيكو سبتي الذى ينشر يوميا فى الصحف، الناس بما إذا كان ينبغى لهم إبقاء أطفالهم داخل المنازل وتجنب ممارسة التدريب. وهو يحيط المواطنين علما عن مدى جهد الهيئة فى تحسين نوعية

الشكل ٣-٤ تركيز إجمالي الجسيمات المعلقة



المصدر: Bolt and others (forthcoming).

ثم تكون هناك أسباب تدعو إلى توقع أنها تولى رعاية أكبر لحماية البيئة. والبيانات غير كاملة، ولكن بعض النتائج تؤيد هذا الافتراض (الإطار ٣-٤).

ويمكن للمرء أن يتوقع أن يواجه نظام يستند إلى طرف واحد صعوبة في تلقي الإشارات، حيث إنه من الأسير في هذا الوضع تكتم الأنباء غير سارة.

ولكن ليس هذا هو الحال دائما. ففي الصين تلعب سمتان مؤسستين دورا في مجالات مثل إدارة البيئة، حيث تحقق تقدم ملحوظ في العقد الماضي: التصدي المنتظم للشكاوى، واتباع سياسات وطنية لجعل معلومات البيئة المحلية متاحة للجمهور (الفصل ٧). وينطوي وضع نظام تحركه الشكاوى على مزايا عديدة، ولكنه قد ينحاز صوب ظاهرة يمكن ملاحظتها بسرعة، مثل الضوضاء. ولذا فإن اقتران ذلك ببيانات موضوعية للرصد له جدواه. وكلتا الأليتين تستخدمان أوجه قوة نظام غير مركزي وتحددان كيف تستطيع مؤسسات وطنية (مثل سلامة المعلومات) يمكن أن تكون مهمة للخضوع للمساءلة المحلية^(٣٦).

وفي أوروبا كانت المعلومات التي ساعدت على إيجاد تفاهم مشترك بشأن من يعانون مشكلة ما ومن يسهمون في حل المشكلة، ضرورية في تحول الميزان لصالح خفض التلوث عبر الحدود، حتى حين تُحقّق المفاوضات - وليس السلطات - التوازن (انظر الإطار ٨-١). ومن المهم من أجل التوازن والإشارات غير المتحيزة، أن تتوافر مؤسسات داعمة في

عديدة: في الهيئات التشريعية الوطنية، في إجراءات المحاكم، وفي ساحات الأسواق، وفي الأعراف الفردية، وتفاعلات القرية، وفي العمليات المرئية وغير المرئية في مجالس إدارة الشركات وفروعها.

وتبين الدلائل كيف أن توفير المعلومات (في عصر يتميز بكميات غير مسبقة من المعلومات) يمكن أن يحفز تحولات في التوازنات السياسية وقرارات العالم الحقيقي. ولذا فإن لفظ «الشفافية» يسيطر على الحملة الراهنة من أجل إدارة وتنظيم أفضل. وثمة دلائل من بلدان غنية وفقيرة على أن توافر كميات أكبر من المعلومات يعنى أداء بيئيا أفضل^(٣٧).

ويبين الشكل ٣-٤ الـ ١٤٤٥ مدينة في العالم التي يعاني فيها الناس، وفقا لتقديرات البنك الدولي، من التعرض لتركيز جسيمات الأتربة أو إجمالي الجسيمات المعلقة بما يفوق المبادئ التوجيهية التقليدية التي تبلغ ٩٠ ميكوجرام/م^٣ (٣٨). وفي أقل من ٢ في المائة من هذه المدن يتم رصد تلوث الهواء بانتظام، بل لا تتاح المعلومات للجمهور بشأن هذا التلوث إلا في عدد أقل عنها. وثمة افتراض جيد وعملي - يستند إلى دراسات من بلدان صناعية ونامية - وهو أن رصد معلومات التلوث وإعلانها يساعد (جزئيا من خلال القنوات السياسية في تحسين نوعية الهواء في هذه المدن بصرف النظر عن مستوياتها من الدخل)^(٣٩).

ولكن التوازن لا يتم بتوفير المعلومات فقط. فالبلدان الأكثر انفتاحا وديمقراطية يُفترض أن تولى وزنا للمنافع المتفرقة، ومن

الإطار ٣-٤

الديمقراطية وسياسة البيئة - التقاط الإشارات، وتحويل الميزان

توجد أسباب نظرية قوية للاعتقاد بأن الديمقراطية تؤدي إلى حماية البيئة والكفاءة الاقتصادية بوجه عام.

ويمكن ملاحظة وجود اليتين تدعوان للاقتناع:

■ تساعد الديمقراطية على إيلاء وزن للمصالح المتفرقة. وتتجانس السياسات بوجه عام لصالح المصالح المركزة، مما يعطى وزناً أقل لمصالح مهمة بالمثل منتشرة عبر عدد أكبر من الناس. وعادة ما تعتبر المنافع المستمدة من أصول البيئة، مثل نوعية مياه الأنهار، سلعا عامة، ومن ثم تتفرق عبر عدد كبير من الأفراد، في حين أن تكاليف التنظيف قد تكون أكثر تركيزاً.

■ تساعد حرية التعبير والاجتماع المجتمع على التقاط الإشارات والتكيف مع التغيير. مع تزايد كثافة السكان، تترادى المعرفة، وينمو الدخل، وتتغير الأفضليات، وتتغير الضغوط على البيئة. فمع انخفاض مشكلة روث الجياد في شوارع لندن، برزت مشكلات جديدة - مثل تلوث هواء المدينة بالضباب والدخان أو الرصاص، أو انسكاب الزيت في بحر الشمال - مما يستدعى وجود مؤسسات جديدة تتولى الإدارة ووضع الحلول التقنية. ويعتبر إخضاع رجال السياسة للمساءلة أمام الناس

وفصل السلطات من الأمور التي تتحقق على أفضل وجه في إطار ديمقراطي: كما تعتبر هذه السمات المؤسسية المقومات الأساسية لطرح أولويات جديدة على المائدة، وإعادة توازن المصالح المتضاربة، واتخاذ الإجراءات اللازمة.

وليس من السهل قياس الالتزام البيئي بدقة. ومع ذلك، فإن للديمقراطيات نزوع أكبر إلى تحقيق مايلي:

- وضع مساحة أراضيها تحت الحماية
- التوقيع والتصديق على اتفاقيات متعددة الأطراف تتعلق بالبيئة
- الانتماء إلى منظمات بيئية حكومية دولية
- الوفاء بمتطلبات الإبلاغ التي تتعلق باتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض
- إقامة مجلس وطني للتنمية المستدامة
- توفير معلومات تتعلق بالبيئة ومتاحة للجمهور

ووجدت الدراسة أنه من الأرجح أن تبدي البلدان الديمقراطية التزامات بيئية، بغض النظر عن مستواها من الدخل.

المصدر: Neumayer, Gleditch, and Gates, background paper for the WDR 2003.

في حجرات مجلس الإدارة والهيئات التشريعية الوطنية لن تكون له قيمة كبيرة إذا لم تُنفَّذ - أو إذا كانت الخطوات من السياسة إلى التنفيذ متباعدة إلى حد كبير. وفي كثير من البلدان، ليس للقوانين والحماية من خلال المحاكم سوى قيمة ضئيلة، لأنها تنفذ بواسطة محاكم ليست بذات كفاءة أو فاسدة - ما لم يكن لدى المرء اتصالات أو مال. وفي بلدان أخرى، ليس لمداولات الميزانية قيمة كبيرة لأن الميزانية تعوزها المتابعة.

ولا يكفي لمجتمع ما - أو لمصرف تنموى - إصدار قرار يتعلق بالسياسة. ولنقل مثلاً، إن مجتمعاً ما يقرر أن الغابات يجب عدم تحويلها إلى غرض ما إذا كانت منافع الحفاظ عليها تفوق منافع التحويل. إذ يمكن إحباط هذا التقرير من قبل القائمين بالتنمية العمرانية، الذين يمضون قدماً ويحولون الغابة، مؤكدين أن منافع الحفاظ على الغابة أقل. ويعتمد القائمون بالتنمية العمرانية على الهروب من الجزاءات - حتى لو اتضح أن الخسائر مرتفعة - إذا كان معروفاً أن المجتمع يفتقر إلى الحوافز، أو الفرصة، أو الالتزام بمعاقبة أو إبطال العمل الخاطئ. كيف يضمن المرء إذن أن السياسات تُنفَّذ؟ إن الإجراءات الجيدة والمشاركة الواسعة يمكن أن تساعد في تنفيذ قرارات عالية المستوى. إن الإجراءات التي تتطلب تقييمات سابقة، ومشاركة، واستعراضات عامة يمكن أن تفيد في هذا. ذلك أن التقييمات الروتينية للأثر الاجتماعى والبيئى التي تنفذ بنوعية جيدة من المعلومات وتوافر فرص الجمهور للحصول

الموضع الملائم. وتعتمد الشركات على القوانين ومراجعي الحسابات لتحقيق أهداف تقليدية مثل حماية معاشات العمال وأصول حاملي الأسهم - وهى تعتمد الآن أيضاً على المجتمع المدني من أجل تأكيد المسؤولية الاجتماعية الأكبر للشركات (الفصل ٨).

تنفيذ القرارات

مثلاً تُنفَّذ هيئة بيئية القرارات من خلال الضرائب، والتنظيمات، والإنفاذ، يقوم المواطنون والشركات بتغيير انبعاثات التلوث التي يلقونها. فالهيئة ترصد هذه الانبعاثات وتعمل على معالجتها، إما بتعديل رسومها المفروضة على الانبعاثات أو بتقرير الجزاءات التي تترتب على عدم الامتثال للتنظيمات. ويعتبر برنامج كوستاريكا بشأن برنامج دفع ثمن الخدمات البيئية (انظر الإطار ٨-٥) مثالا في هذا الصدد، حيث تنقل المؤسسات عبء الحماية للغير، وتساعد على موازنة المصالح، وتكفل التنفيذ الأفضل. وثمة أمثلة أخرى كثيرة، غالباً ما تكون مدمجة في مشروعات التنمية، مثل «تسهيل البيئة العالمى»، و «صندوق الكربون النموذجى» (الفصل ٨). ويناقش الإطار ٣-٥ كيف ساعدت الحلول التي تم التفاوض بشأنها محلياً في تنفيذ خفض تلوث المياه في كولومبيا.

والتنفيذ هو امتداد للموازنة. فحينما تكون الموازنة بين الموردين والعملاء فى السوق، قد تكون وظيفتا الموازنة والتنفيذ هما نفس الشيء (انظر الإطار ٣-١). وصنع القرارات المتوازنة

الإطار ٣-٥

مفاوضات محلية لموازنة المصالح وإلزام الأطراف بتنظيف أنهار كولومبيا

عزمها على تنفيذ البرنامج. ولكن سمح لكل منطقة بتحديد أهداف ووضع جداول زمنية تعكس الظروف والظروف المحلية. وفي وسع الشركات اختيار تخفيضات الانبعاث - وطريقتها - في ضوء الرسوم عن كل وحدة.

- استنباط نهج مبتكرة لإدارة البرنامج. يقوم بنك خاص يحظى باحترام كبير بتحصيل الرسوم ويتولى إدارة الأموال مقابل نسبة مئوية من الإيرادات، مما يقلل من عبء التحصيل، ولكنه لا يقلل عبء المراجعة الحسابية من قبل الهيئات الحكومية.
- تعزيز منافع المجتمع المحلي من الأدوات التنظيمية المستندة إلى السوق. وكان كبار رجال الأعمال المحليين يساورهم الشك في البداية متصورين أن البرنامج ليس إلا عبئاً ضريبياً جديداً معهما. وحين تم الاتفاق على أن الإيرادات يمكن أن تحول منافع قابلة للرقابة، مثل خفض التلوث المحلي، اجتذب ذلك رضا دوائر الأعمال التجارية والمجتمعات المحلية على السواء وساعد على تحقيق التزام بالتنفيذ. وسيطلب تحقيق تقدم في المستقبل أمثالا أكبر من قبل القطاعات المناوئة، مثل شركات المياه التابعة إلى البلدية، التي تستخدم ذرائع متنوعة لتجنب الدفع والاستثمار. وإذا رُئي أن غير المتمثلين يكسبون، فإن ذلك سيهدد الالتزام الأكثر شمولاً بين المتسببين في التلوث، وهو التزام أثبت أنه يمثل سندا للنهج القائمة على التفاوض.

المصدر: World Bank 2000d; Andean Center 2001.

في كولومبيا، كما في كثير من البلدان، يتم تصريف مياه النفايات دون معالجة في المجارى المائية. ومع قلة إنفاذ القواعد، جرى منذ أمد بعيد تجاهل حدود انبعاثات التلوث. وفي ١٩٩٧، نفذت وزارة البيئة نظاماً جديداً لفرض رسوم على تلوث المياه، مردود التكلفة وقابلاً للتنفيذ. وهذا النظام الذي يسهل الهيكل اللامركزي لكولومبيا، تنفذه الهيئات الإقليمية للبيئة. وهو يجمع سويلاً السلطات البلدية، والصناعات المتسببة في التلوث، والمجتمعات المحلية المتضررة للتفاوض حول أهداف وأعباء خفض التلوث المحلي. وتفرض على الذين يتسببون في التلوث رسوماً عن كل وحدة من النفايات السائلة، ويوافق الأطراف على جداول زمنية لزيادة الرسوم إذا لم يتم تنفيذ الأهداف.

وقد تلقى كل الأطراف دعماً واسع النطاق لبناء القدرات من الوزارة الوطنية، والنظام مترابط مع بعضه بشكل مثير للإعجاب: ففي أحواض أنهار البلد التي يبلغ عددها ١٣٥ أنخفض الطلب الآن على الأوكسجين الكيميائي الحيوي بمقدار ٣١,٥ في المائة، وانخفضت المواد الصلبة العالقة بمقدار ٣٤,٢ في المائة. وعلى المستوى الوطني، ولد البرنامج إيرادات بلغت ٩,٧ مليون دولار، وتولى تمويل مشروعات خفض التلوث ووكالات البيئة المحلية.

وتشمل الدروس المستفادة ما يلي:

- استخدام الالتزام الوطني في تسهيل التوصل إلى حلول محلية عن طريق التفاوض. تشارك الجهات القائمة بالتنظيم لأن السلطات أبدت

توجد في كثير من البلدان فجوة بين قرار السياسة الذي يقضى بتعليم الأطفال من الأموال العامة، وتنفيذ ذلك القرار - لضمان جعل التعلم فعالاً. وتبين دراسات جرت في الأرجنتين، والسلفادور، ونيكاراغوا أن الآباء الذين يمكنهم من أسباب القوة (من خلال المشاركة في مجالس إدارات المدارس، مثلاً) يمكن أن يحسنوا تقديم الخدمات التعليمية^(٢٨).

التغذية المرتدة - بواسطة ومن أجل المؤسسات

إن الوظائف الثلاثة التي نوقشت أعلاه بشأن التقاط الإشارات، والموازنة بين المصالح، وتنفيذ القرارات، لا تتميز على الدوام بصورة حادة. ففيما يتعلق بالسلع الخاصة التي يجري الاتجار فيها في السوق، فإن السوق نفسها تصدر إشارات بشأن الندرة - في المستقبل أو في الحاضر، بشكل مرجح ومقبول - في حين توازن بين الاحتياجات وتنفيذ المبادلات. ولكن التعامل بين الوكلاء التجاريين في السوق يمكن أن يؤثر على آخرين (كما هو الحال في التلوث، مثلاً). وفي هذه الحالة يمكن لمؤسسات إضافية (وكالة لحماية الهواء) أن تؤدي هذه الوظائف وأن تمثل مصالح المتضررين (الإطار ٣-٦).

التغلب على الحواجز التي تعوق التنسيق

تساعد المؤسسات في تحقيق التنسيق، ولكن تشجيع ظهور

عليها، يمكن أن تكشف النتائج «قبل» أن تصبح التنمية غير قابلة للإلغاء. وهذا يمكن أن يجعل من الواضح - للجمهور، والزعماء السياسيين، والمحاكم، والمجتمع المدني - أن عمليات التنمية المقترحة لا تستجيب للأولويات الاجتماعية الأوسع نطاقاً. وتعمل المعلومات - والمؤسسات الداعمة - كوسيلة للالتزام.

وقد أجريت في أوزبكستان، كجزء من مشروع التزويد بالمياه، والصرف الصحي، والصحة، عملية تقييم اجتماعي خلال إعداد المشروع. وكانت الحكومة تريد في البداية أن تضمن أن مياه الشرب لا تحوى أكثر من جرام واحد من الملوحة في اللتر، رغم أن المبادئ التوجيهية الدولية. تسمح بملوحة أكبر. ومستوى الملوحة الأقل لا يكون مكلفاً ولا يوجد دليل معروف بأنه صحي بدرجة أكبر. ومن ثم فإنه بمساعدة علماء اجتماعيين محليين تم إجراء مسح للتذوق المقبول. وتوصل إلى أن مستويات الملوحة حتى جرامين في اللتر مقبولة اجتماعياً. وقبلت حكومة أوزبكستان النتائج التي خلص إليها التقييم السابق، وحررت التغييرات التالية في التصميم ما يصل إلى ١٥ مليون دولار. وقد وسعت أجزاء من المبالغ المدخرة النطاق الجغرافي للمشروع واستخدمت في مشروعات رائدة إضافية^(٢٩).

الإطار ٦-٣

خضوع السياسة للمساءلة ووضع القواعد بطريقة خاضعة للمساءلة

الصحية أو الشواغل الأكثر عمومية التي تتعلق بالرفاه. كما يمكن أن تتيح للمواطنين الحصول على المعلومات، والحق في مقاضاة المتسببين في التلوث (أو الوكالة)، أو يمكن أن تمنح الوكالة أدوات ضريبية أقوى. وكل هذه الأمثلة يمكن أن تحول حقوق الملكية في الهواء نحو المستفيدين من نوعية هواء أفضل.

الترخيص لوضع القواعد

الهيئة التشريعية مؤسسة دائمة لوضع القواعد، ولكنها أيضا عبارة عن قائمة من الأشخاص يمارسون عملهم فيها بصفة مؤقتة (يتغيرون مع الانتخابات). وتكتسب العملية التشريعية والمشرعون فرادى سلطتهما وقوتها من البيئة المرخصة بذلك، المتمثلة في القيم، والديانات، والدساتير (إطار الشكل ب، الحلقة الخارجية). وفي بيئة قوية للترخيص - أي تضيف القوة على القواعد - تكون القواعد المتعلقة بوضع القواعد مستقرة تماما.

ويمكن أن يتمثل أحد العناصر الأساسية في بيئة قوية للترخيص في وجود دستور يحظى بالاحترام ويرجع أن يكون وجيزا، ويحوى المبادئ الرئيسية فقط. وإذا كان ذلك هو الحال، فإنه حين يجري اختبار الدستور إزاء السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، فإن الدستور لا يواجه تحديا أو تغييرا. ولكن ما هو أهم من الدستور هو مجموعة القيم المعترف بها على نطاق واسع، ولذا فإن مساندة التغيير الجذري المفاجئ أمر غير محتمل. وحتى مع معرفة أن العالم أخذ في التغير وأن قواعد الغد تنطوي على عناصر كثيرة غير مؤكدة، فإن بعض القيم الأعمق والمبادئ التي تحظى بدعم واسع النطاق يمكن أن توفر الاستقرار وأن توفر أسباب القوة لوضع القواعد. والبلدان قليلة الالتزام في بيئة الترخيص أكثر عرضة لنزاع يتعلق بتوزيع السلطات، كما يترأى مع عدم استقرار الاقتصاد الكلي، والافتقار إلى الثقة، وعدم المصادقية. ولذا فإن الجزء الكبير للمؤسسات منخفضة النوعية يأتي في الأجل الطويل، كما تؤكد الدراسات التجريبية.

المصادر: انظر وليامسون (٢٠٠٠) بشأن التسلسل الهرمي الصارخ التحليل المؤسسي. يؤكد روديك (١٩٩٦) دور المؤسسات في التغلب على النزاع متعدد الأطراف، والإصلاح عن طريق التفاوض. انظر أيضا اكيوجلو وآخرين (٢٠٠٢)

تأمل وكالة لحماية نوعية الهواء كلفت بموازنة ضرورة إحداث التلوث مع الحاجة إلى تحسين نوعية الهواء (انظر الإطار، الشكل أ). وإنها تتلقى إشارات عن مستويات التلوث، وأضراره، والانبعاثات، والأفضليات. وهي توازن مصالح مختلف أصحاب المصلحة. وتنفذ السياسات من خلال الضرائب والتنظيمات، ومن خلال الرصد، والإنفاذ، والدعاية.

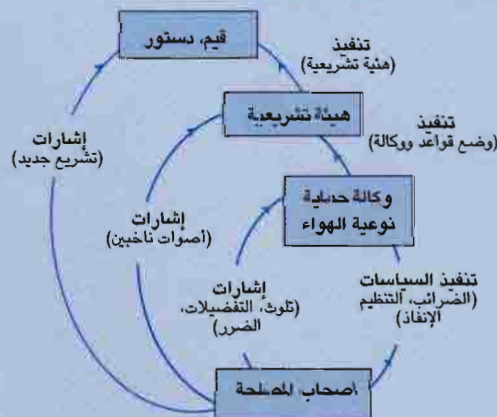
وضع القواعد بطريقة خاضعة للمساءلة.

لمعالجة مشكلات جديدة ومتطورة، يجب أن تكون البيئة المؤسسية قابلة للتطويع، حتى إن اقتضى الأمر أن تكون المؤسسات مستقرة، قادرة على البقاء. وسوف تتغير احتياجات التنسيق، وكذلك للمؤسسات. فحين تعرضت طبقة الأوزون للتهديد، نسقت الدول أعمالها بإنشاء مؤسسة جديدة، بروتوكول مونتريال، لحمايتها (الفصل ٨). ولدى معظم البلدان الآن قواعد لاستبعاد الرصاص من البنزين حيث تراكمت الشواهد العلمية عن آثاره الضارة، وأصبحت متوافرة على نطاق واسع (الفصل ٧).

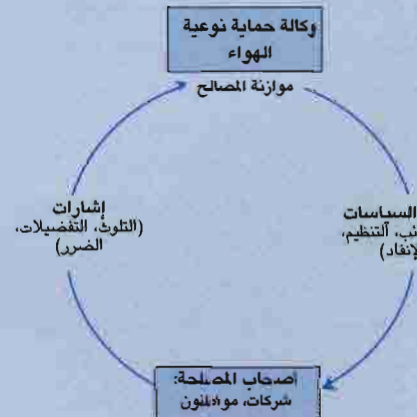
وإذا نظم الهواء بطريقة سيئة، فإن التحليل المؤسسي سيجد على الأرجح ضعفا في المؤسسة المنوط بها الأخذ بالسياسة الرامية إلى حماية الهواء أو تنفيذها. وعلى سبيل المثال، فإن أصحاب المصالح في نوعية الهواء قد لا تتوافر لديهم المعلومات أو فرصة التعبير عن الرأي التي يحتاجون إليها لمقاومة أصحاب المصالح المركزة الذين يسببون التلوث. وفي هذه الحالات يمكن أن تساعد الرقابة والشفافية على تحويل الميزان الفعال نحو نوعية الهواء. ولكن ربما لا تكون هناك مؤسسة لحماية الهواء - أو قد تكون سيئة التجهيز أو عرضة للإعاقة.

وهذا يذهب بالتحليل المؤسسي إلى مستوى أعمق - إلى وضع القواعد بطريقة خاضعة للمساءلة. وفي هذا المستوى، ستتغير القواعد وستنشأ مؤسسات جديدة - إذا كانت البيئة المؤسسية ككل تلتقط إشارات، وتوازن بين المصالح، وتنفذ السياسات. وبالنسبة لوضع القواعد في ديمقراطية انتخابية، تعتبر الانتخابات قناة قوية للإشارات المرسلة إلى الهيئة التشريعية - عملية وضع القواعد (إطار الشكل ب، الحلقة الوسيطة). وحين تقوم الهيئة التشريعية بعملية الموازنة، فإنها تنفذ حلولا من خلال الترخيص بإنشاء (أو دعم) مؤسسة لحماية نوعية الهواء. فهي يمكن، مثلا، أن تجيز للوكالة تبرير تدخلاتها من خلال المنافع

(ب) خضوع وضع القواعد للمساءلة



(أ) خضوع السياسة للمساءلة



كثير من أوجه الضعف، تكاليف تنسيق المصالح المتفرقة (انظر الإطارين ٢-٤ و ٣-٨).

صياغة التزامات لها مصداقيتها

قد تكون للمجتمع مصلحة في عدم تلويث المياه، بل إنه حتى قد يحظر الاستخدام المفرط للمياه. ولكن إذا كانت المياه ملوثة بالفعل، فإن الأطراف المتضررة قد تجد أنه من الصعب أو من المستحيل، لأسباب سياسية أو غيرها، معاقبة من لوثوها^(٢٠). ومثل هذا الفشل في تنفيذ الالتزامات يشجع على حدوث انتهاكات من قبل من يتمتعون بأوضاع جيدة ويلحق الضرر بتراكم وحماية الأصول.

وبالمثل فإن حكومة ما قد ترغب في حماية منطقة ما من التوطن فيها، ولكنها ستجد صعوبة في القيام بذلك إذا كان كثيرون من المستوطنين يمكنهم أن يصلوا ويقوموا بالحفر فيها قبل أن تصل الحكومة إلى هناك. ويمكن أن يساعد عمل مسبق (تعيين حراس ودفع رواتب ملائمة لهم لحماية المنطقة) كوسيلة لتحقيق الالتزام. فعلى سبيل المثال، وضعت الولايات المتحدة الجيش الأمريكي في مواقع بعضها لحماية حديقة ييلوستون الوطنية من حدوث اعتداءات عليها قبل إنشاء إدارة للحديقة^(٢١).

وحين قد تتعرض الأصول للتدهور أو التدمير دون خطر من العقاب، فالأرجح أن يتم استنفادها، وغالبا بطريقة تنطوي على التبدد. ولكن المزارع الذي يستوطن ما وراء الحدود الزراعية لم يطلب الاذن له بذلك تقليديا. وفي المستويات الدنيا من التأثير البشرى على البيئة، يمكن لأى شخص أن يستخدم شيئا ما لا يستخدمه شخص آخر، ومن ثم فإن لهذا النظام معناه. وهو يسمح للمؤسسات بالتقدم للأمام جغرافيا بسرعة (أو على أقل قليلا) المستوطنات التي تعتبر اقتصادية وواقعية على السواء^(٢٢).

ولكن قد يجئ وقت يكون من المهم فيه استباق الحدود المتقدمة للاستيطان، إما لأنه قلما تكون هناك أى غابات، أو أرض، أو مياه متروكة أو لأن صونها بطريقة انتقائية أصبحت لها الأولوية (الفصل ٥).

وفي كثير من البلدان النامية، سوف تتوقف المنطقة الخاضعة للزراعة عن التوسع أو قد تنحصر خلال الـ ٣٠ أو الـ ٥٠ عاما القادمة، ولذا فإن الصون الانتقائي الآن يمكن أن يُغلّ منافع دائمة بتكلفة متواضعة. ومع ارتفاع الدخل، يأتي وقت لا تكون فيه قيمة للغابة محل تقدير بالنسبة لزراع محتمل (أو لأولئك الذين يعتمدون عليها كنظام أيكولوجي من أجل أسباب الرزق) ولكن أيضا لمواطنين يعيشون بعيدا. فإذا استطاعت هذه المصالح أن تجد قناة ملائمة للتعبير عن أهدافها، فإن نظام من يأتي أولا تتم خدمته أولا يمكن الاستغناء عنه اختياريا.

مؤسسات جيدة يعتبر في حد ذاته مشكلة تنسيق. وثمة ثلاثة حواجز مهمة أمام بناء ودعم المؤسسات:

- تنظيم المصالح المتفرقة - إذ أن تجميع الناس لصفوفهم معا لبناء مدرسة أصعب من قيامهم ببناء منازل فرادى.
- صياغة التزامات لها مصداقيتها - إن التزام المرء بمساعدة كل شخص لغيره في المستقبل وخلال فترة أطول، أصعب من مساعدة الناس لبعضهم البعض اليوم.
- تعزيز تحقيق شمول أكبر - إن تحقيق تنسيق من أجل المصالح المشترك حين يكون الحصول على الأصول والتعبير عن الرأى مقصورا على مجموعة معينة، وغير متسم بالمساواة، وغير ديمقراطي، أمر أكثر صعوبة.

تنظيم المصالح المتفرقة

كثيرا ما تنطوى الوساطة بين القوى السياسية على تحيز ضد المصالح المتفرقة. وقد يوفر نظام تجارى الحماية وإن كان كثيرون قد يخسرون بسببه، نظرا لأن مصالح الذين يستفيدون منه تكون أكثر تركيزاً ومن ثم تكون أسهل تنظيميا. إما لأن السياسات قد تبدى تحيزا للحضر لأن فرص سكان الريف في التعبير عن رأيهم أقل ويواجهون صعوبة أكبر في تنظيم أنفسهم. وإما لأن الخدمة المدنية يعمل بها موظفون أكثر من اللازم أو أنهم يتقاضون أجورا أكثر من اللازم لأن الموظفين المدنيين يسيطرون على عملية السياسة.

وتواجه المؤسسات تحديات في تنظيم المصالح المتفرقة حتى لو لم تكن المصالح المضادة مركزة. انظر إلى مدينة المكسيك: حيث يستفيد ٢٠ مليون شخص يقيمون فيها من أوجه تحسين نوعية الهواء، ولكن يوجد أيضا ملايين ممن يسببون التلوث (المركبات، الأسر المعيشية، والشركات). وقد يطرح العمل الجماعى لإنشاء مؤسسات من أجل تحسين نوعية الهواء تحديات ضخمة حتى لو كانت مصالح الذين يسببون التلوث متفرقة أيضا.

وتتطلب حماية نوعية الهواء تنسيقا يتجاوز ما قد تنجزه السوق بدون مساعدة. ولكن كيف يتم هذا التنسيق؟ فى سياقات كثيرة تتدخل الحكومة عن طريق الضرائب والتنظيمات. ولكن فى سياقات كثيرة أخرى، يتم التنسيق دون تدخل الدولة. ويتم تنظيم أراضى الرعى المشاع وشبكات الري، وأحيانا بطريقة جيدة، من خلال أعراف القرية ومجالسها^(٢٣). فما هى العملية التى تتيح هذا التنسيق؟

إن حرية التعبير عن الرأى، والاجتماع، والثقة، والخضوع للمساءلة السياسية تتيح بعض الآليات المؤسسية لتنسيق المصالح المتفرقة، من خلال النقاط إشارات وإيلائها وزنا، على السواء. وتقلل المؤسسات الديمقراطية، الاقتراع الشعبى، رغم

السفن، أو إلى مكاتب الحكومة - وهي سباقات يمكن أن تكون مبددة باعتبارها سباقا على الصيد من رصيد أخذ في التناقص (الفصل ٧). إن منع التبدد في المسائل المتعلقة بالبيئة

غير أنه من الصعب أحيانا مقاومة الميل إلى مكافأة الذين يتحركون مبكرا. وحين تطبق نظم حصص الأسماك، فإن السباق على الحصص يمكن أن يصبح سباقا إلى أحواض

الإطار ٣-٧

حين تفشل المؤسسات الحامية: انهيار إنرون ومصائد نيوفاوند لاند لسمك القد

بين صاندى الأسماك. ويدرك صاندى الأسماك أن الأسماك التى لا يصطادونها اليوم يمكن أن تكون من نصيب آخرين غدا، وقد يفضى سباق محموم من الصيد إلى الإنهيار. بيد أن الانهيارات نادرة. والأكثر شيوعا أن المؤسسات الضعيفة تسفر عن خسائر مطردة ومستدامة، سواء للأصول الطبيعية أو التى يتم إنتاجها. فعلى سبيل المثال، لا تُغل كثير من مصائد الأسماك أى أرباح، وكثير من المديرين والعمال فى الشركات والهيئات العامة التى تكتظ بموظفين يزيد عددهم على اللازم لا تضيف قيمة كبيرة لما تدفعه لهم من رواتب.

ويرجع إلى نظام المؤسسات الحامية الفضل فى نجاح حشد المدخرات من خلال المؤسسات المالية وأسواق الأسهم، وهذا بدون شك يمثل أحد أكبر إنجازات الولايات المتحدة. ويستند هذا النظام إلى كوابح وضوابط ويدخل مشاركين مستقلين لهم حق الفيتو (حق النقض)، الذين يتعين على كثير منهم إغلاق الطريق أمام حدوث أى أخطاء. ولكن موظفى إنرون كانوا يتمتعون باتصالات مؤثرة ونفوذ قوى. ورغم أن جهات الرقابة المحتملة كانت كثيرة، فقد بدأت أحوال شركة إنرون فى التدهور دون أن يصدر تحذير من مراجعى الحسابات غير المرتاحين للوضع، وبتوصيات حماسية «بالشراء» من أفضل محللى الأسهم فى العالم.

وبالنسبة للولايات المتحدة، تعتبر حادثة إنرون حادثة محزنة ولكنها تعنى أن كل شئ قد إنهار سُدْر مذر، ولم تلغ مصداقية المؤسسات الحامية. وتحتاج الأصول الثمينة - سواء كانت أشجارا أو أسماكا - إلى مؤسسات حامية لكى تزدهر. وحين تكون هذه المؤسسات الحامية ناجحة، ستزدهر الأشجار والأسماك ونوعية الهواء والمدخرات - فسوف يعود ذلك بفائدة كبيرة على المصالح المتفرقة على نطاق واسع. ولكن مع نمو الأصول، تزداد أيضا الضغوط على المؤسسات - التى تختبر التزامها. والمؤسسات الحامية ضرورية لكى يقدم الناس مدخراتهم للمصارف ورجال الأعمال. ولا تكمن التكلفة الحقيقية للمؤسسات الضعيفة فى أنها تؤدى إلى مزيد من الغش والسرقة، ولكن لأنه يترتب على ذلك أن معظم الناس لن يسرعوا بمدخراتهم إلى المصارف. وتبقى الإمكانات غير مستغلة. وينجم عن ذلك تركيز الملكية وتقييد الأعمال التجارية بسبب الافتقار إلى العمق وقلة المنافسة - مما لا تقييد الجميع كثيرا.

المصدر: CRSP، جامعة شيكاغو، معطيات أصلية من بورصة أسهم نيويورك، مجلة الإيكونوميست، ١٤ شباط / فبراير ٢٠٠٢، هانيسان، ورقة أساسية لتقرير التنمية العالمى ٢٠٠٣.

مثل غابة اقتطعت أشجارها خلف واجهة جميلة من الأشجار ولوحات الإعلانات، انهارت شركة إنرون وأعلنت إفلاسها فى ٢٠٠١. وقد سجلت هذه الشركة التى كانت قيمتها فى السوق ٦٠ مليار دولار قبل أن تنهار، وكانت أثيرة لدى الأسواق المالية، إحدى أكبر عمليات الإفلاس فى تاريخ الولايات المتحدة. وقد اختفت الأصول مع مرور الوقت، محتمية وراء عرض بياناتها بصورة مضللة.

وحتى فى شركة خاصة مثل إنرون يُحتمل أن تتعرض المصالح المتفرقة لآلاف الملاك للتهديد من قبل أفراد فى موقع قوى مؤثر. ومثلما يستطيع قاطع أخشاب المتعاقد أن يقطع الأخشاب إما بطريقة قابلة للاستدامة أو بطريقة تنطوى على التبدد، فإن المديرين ومراجعى الحسابات يمكنهم - بوسائل مشروعة أو غير مشروعة - خدمة مصالحهم الخاصة وليس خدمة الملاك المتفرقين. وإن الأعراف والثقافة وبالطبع المؤسسات الحامية (القوانين المتعلقة بالملكية، والمحاسبة، ومراجعة الحسابات) تحمى المصالح المتفرقة، ولكن الحماية لن تكون كافية مطلقا. إن حالة شركة إنرون لا تزال فى مرحلة الكشف عن الحقائق، ولكن قائمة التقنيات التى يستخدمها الموظفون الذين يحتلون مواقع مؤثرة تغطى ما يمكن أن يتوقعه المرء فى أى مؤسسة أخرى فى القطاع العام أو الخاص سادها الفساد: والإخفاء، والعرض المضلل، والصفقات الوهمية التى تهدف إلى تحقيق الثراء لقلّة من الناس.

وقد يتساءل المرء لماذا يستطيع أفراد يحتلون مواقع مؤثرة إساءة استخدام أصول من خلال أخذ ما يزيد على الدخل المقررة لهم، وبيالغون فى استنزافها، وبذلك يقتلون الأوزة التى تبيض ذهباً بالطبع ربما فقدوا الأصل أو بالغوا فى فرض ضريبة عليه مصادفة. ولكن مسار القيمة السوقية لأسهم إنرون يبدو مماثلا بصورة تثير الشك لفشل آخر للمؤسسات الحامية، وهو انهيار مصائد أسماك القد فى نيوفاوند لاند، مما يؤمّن إلى الطريقة التى يؤدى بها فشل مؤسسات حامية إلى سباقات تنطوى على التبدد.

لقد طفق الصيد الوفير لأسماك القد فى نيوفاوند لاند ينمو ببطء، ولكن بصورة مطردة خلال ١٠٠ سنة، إلى أن تزايد بصورة حادة فى الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين ثم إنهار بعد ذلك (الفصل ٧). وفى مصائد الأسماك، فإنه مع تطور التكنولوجيا والمعدات، يبدأ رصيد الأسماك فى البحر فى الهبوط. وإذا أخفقت المؤسسات الحامية فى الحد من الإفراط فى الصيد، نجم عن ذلك سباق ينطوى على التبدد



إنرون - القيمة السوقية، ١٩٨٥ - ٢٠٠٢



صيد أسماك القد فى نيو فاوند لاند، بالطن، ١٩٨٠ - ٢٠٠٢

الأصول، فإنه من المسلم به بدرجة أقل أن توزيع الأصول والتعبير عن الرأي يؤثر على تطور المؤسسات على المدى الطويل (انظر الشكل، خريطة الطريق). ويمكن أن يؤثر سوء توزيع الأصول تأثيرا سلبيا على نوعية المؤسسات وعلى قدرتها على حل المشكلات. وبسبب هذه العلاقة المتبادلة بين المؤسسات وتوزيع الأصول فإن المرء يمكن أن يجد نفسه حبيس دوائر حميدة أو خبيثة. وهذه الدوائر ليست قدرية، ولكن الأمر يتطلب بذل مجهود إضافي للخروج من الدائرة الخبيثة. وهذا يكون أيسر حين يتم ضمن شمول أكبر في الحصول على أصول جديدة من إضافات جديدة إلى قاعدة الأصول، مثلما يحدث في الاستثمار الواسع في التعليم الابتدائي.

أهمية التعبير عن الرأي والمشاركة

إذا رغب مجتمع محلي في تحسين نوعية الهواء - أو في حماية الأشجار - فقد يجد، أو لا يجد، قناة للتعبير عن مصالحه^(٣٣). ويستطيع الأفراد في المجتمع المحلي إقامة رابطة والتفاوض مع الذين يتسببون في التلوث. أو قد يلجأون للحكومة لتحقيق ذلك. وبعبارة أخرى فإن للتعبير عن الرأي والمشاركة أهميتهما. ذلك أن أي مجتمع محلي تفتقد أغلبيته حرية التعبير يمكن أن يخسر كثيرا بطريقتين. فهو أولا، يمكن أن يخسر لأن الإبداع والإنتاجية المحتملين والمستندين إلى أغلبية الناس يتم تجاهلها أو تقديرهما بصورة جزئية فقط. وثانيا، أنه نظرا لأن

الموارد الطبيعية يقتضى مجابهة أولئك الذين يختارون استنفاد الموارد الطبيعية بكل العواقب الاجتماعية لأعمالهم، سواء من خلال الآليات غير الرسمية، والضرائب، أو التنظيمات. وبالمثل، فإنه يجب حث قاطعي الأخشاب وصاندي الأسماك على العمل كما لو كانوا يواجهون عواقب عمل الآخرين الذين قد يستخدمون الغابة أو الصيد.

وحين لا تحظى التزامات الحماية بالمصادقية، يكون من المربح جدا التحرك مبكرا للتلاعب بالمؤسسات (المقترض) أنها حامية. إن التزامات الصون القابلة للتجارة بها مثل تلك الموجودة في البرازيل (الفصل ٨)، تقلل تكاليف الامتثال، ولذلك تعتبر إحدى الوسائل لجعل الالتزام بالصون أكثر مدعاة للثقة. وكما نوقش من قبل تفيد المعلومات، كما يحدث حين تضمن الإجراءات القائمة المشاركة - أن النتائج معروفة مسبقا. ويبين الإطار ٣-٧ مقارنة بين التزام المؤسسات التي تحمي الأصول الطبيعية وتلك التي تحمي الأصول الطبيعية وتلك التي تحمي مدخرات الناس في سوق مالية عصرية.

تعزيز الشمول

يعتبر الحاجز الثالث الذي يعوق التنسيق والذي ورد ذكره في القسم السابق مهم للغاية بحيث يستحق مناقشة موسعة. ولئن كان من المسلم به تماما أن نوعية المؤسسات تؤثر في إدارة

الإطار ٣-٨

تعزيز الشمول: الديمقراطية الجديدة في جنوب إفريقيا

عنف ولجأوا إلى النضال المسلح. واستمرت المظاهرات الجماهيرية وأحداث العنف خلال الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن الماضي. وبدأ التحول إلى طريق جديد في جنوب إفريقيا بسلسلة من المحادثات بدأها نيلسون مانديلا من زنزانته بالسجن وشارك فيها قادة المؤتمر الوطني الإفريقي والحزب الوطني في منتصف الثمانينيات. وفي الوقت نفسه، انتشر التوقف عن العمل والانتفاضات بالأحياء العشوائية الشديدة الازدحام في الحضر، مما فرض أعباء باهظة على البلد وعجل بهروب العمال المهرة. وأصبحت البلدان الغربية التي طالما أيدت الفصل العنصري أكثر صخبا في نقدها لهذا النظام وشددت عليه عقوباتها الاقتصادية. وعقب انهيار الاتحاد السوفيتي تم التخلي أيضا عن منطق الحرب الباردة الذي يقضى بتأييد النظام العنيد المناهض للشيوعية.

الزعامة والالتزام بالمصالحة

لم يكن يمكن لهذه التطورات أن تكفل وحدها نجاح التحول من نظام الفصل العنصري إلى مجموعة جديدة من القواعد المؤسسية. وإذا اعتمدت العملية على رؤية ومهارة الزعماء السياسيين. وذهب مانديلا إلى أبعد مدى ليطمئن مؤيديه أنه لا يمكن أن يتصرف بدون تصديق باقي زعماء المؤتمر الوطني الإفريقي. وقد أكسبه هذا ثقة واحترام أنصاره،

من أكثر الأمثلة وضوحا للتحول المؤسسي صوب مجتمع يتسم بالشمول هو تحول جنوب إفريقيا من نظام لحكم البيض إلى ديمقراطية تعددية تقوم على مبادئ حقوق الإنسان والمصالحة. وحين جرت الانتخابات الوطنية في ١٩٩٤، استطاع المواطنون السود في جنوب إفريقيا، ويبلغ عددهم ثلاثة أرباع سكان البلد، الإدلاء بأصواتهم لأول مرة. واستطاعوا، بالإضافة إلى ذلك، ممارسة حقوقهم التي حرما منها طويلا في الانتقال بحرية، والعيش والعمل حيثما يرغبون. واقتضى هذا التحول اجتثاث جذور الأسس المؤسسية المترسخة للفصل العنصري وإنشاء حشد من المؤسسات الجديدة والأكثر شمولاً - من دستور ١٩٩٦ إلى وكالات الضمان التي أصلحت، والحكومات الإقليمية، ووزارتى الصحة والتعليم. فكيف أدارت جنوب إفريقيا هذا التحول؟

من العنف إلى المفاوضات

في ظل الفصل العنصري المصدق عليه قانونا، تخلل التمييز المقرر قانونا يسائده العنف كل نواحي المجتمع، حيث كان السود محرومين من الحريات الأكثر أساسية وكانوا ضحايا انتهاك حقوق الإنسان الذي كان منتشرا على نطاق واسع. وفي عام ١٩٦١ تخلى نيلسون مانديلا والمؤتمر الوطني الإفريقي عن استراتيجيتهم المتعلقة بالاحتجاج دون

الإطار ٣-٨ (تابع)

وهو مورد استفاد منه حين جاء الوقت للتوصل إلى تسويات صعبة مع الحزب الوطنى. كما تجلّت الزعامة أيضا من قبل الرئيس دى كليرك، الذى انطوى قراره فى عام ١٩٩٠ بالإفراج عن مانديلا وإلغاء الحظر المفروض على المنظمات السياسية السوداء الكبرى على مخاطرة جسيمة.

وكان مانديلا وزعماء المؤتمر الوطنى الإفريقى الآخرون بارعين فى الجمع بين مفاوضات صعبة والتزام عام قوى بالمصالحة الوطنية. وقد هدا ذلك أسوأ مخاوف زعماء الحزب الوطنى وسهّل التوصل إلى تسوية. وشملت آليات المصالحة مفاوضات قائمة على المشاركة بصورة واسعة حول الدستور الجديد، وتآليف حكومة وحدة وطنية أتاح للخصوم السابقين خبرة الحكم جنبا إلى جنب. وقد وفرت لجنة الحقيقة والمصالحة التى أنشئت فى ١٩٩٥ برئاسة الأسقف ديزموند تيتو آلية مثيرة للإعجاب لبناء الثقة لمعالجة فظائع الماضى فى حين كبحت المخاوف من الانتقام والضغط المطالبة به. وقد فوض الدستور الجديد للأقاليم سلطات مهمة مما خفف بدرجة أكبر قلق البيض تجاه حكم الأغلبية على المستوى الوطنى.

التحول إلى حكم ديمقراطى

سهّلت هذه التدابير وغيرها عملية التحول إلى حكم ديمقراطى فى حين منعت حدوث هروب على نطاق واسع وحافظت على أصول اجتماعية قيمة مثل مهارات وخبرة العاملين بالخدمة المدنية ومعظمهم من البيض. وقد وفر الالتزام بحقوق الإنسان والمصالحة الصيغة الموقّعة التى ضمنت نجاح عملية التحول رغم الجهود التى بذلت لإفشالها.

ويعتبر تحوّل جنوب إفريقيا إلى مجتمع يتصف بالشمول مثالا يحتذى للعالم - ولكن ليس لأنه جاء فى الوقت المناسب، وكان سلسا، ودون سفك دماء، فقد كان خاليا من كل ذلك. ولكن لأن جنوب إفريقيا عانت أصعب التحولات المؤسسية فى أكثر الظروف مشقة، وقد فعلت ذلك وهى تدعم ثقافة سياسية تؤكد حقوق الإنسان والمصالحة. وتبقى تحديات كثيرة فى مجال التنظيم والإدارة والتنمية، وستظل الطموحات تخلق ضغوطا هائلة من أجل التغيير - وهى قوة إيجابية ولكنها تمثل أيضا تحديا للمؤسسات والزعماء.

المصدر: سباركس (١٩٩٦)، واتصالات شخصية مع موظفى البنك الدولى.

الأصول تحتاج إلى حُرّاس وناطقين باسمها. ومن ثم فإن الأصول قد لا تجد من يخدمها إذا كان الناس الذين يستفيدون منها لا يجدون خدمة كافية من مؤسسات - أو لا تمثلهم مؤسسات. وفيما يتعلق بالأصول الخاصة، فإن المؤسسات الأكثر شمولا تسهّل التنمية وتراكم الأصول، حيث إن عددا

المستفيدين من الأصول التى على المشاع والأصول الطبيعية لا يستمع إليهم أحد، فإن إمكانيات هذه الأصول قد تتبدد أيضا. وتتضمن مؤسسات مثل القانون بالضرورة سلطات قسرية، وإحدى المنافع المحتملة للإعرا ب الواسع عن الرأى - والديمقراطية الشاملة - هو أنها تلزم هذه السلطات بخدمة المجتمع بوجه عام. ويبين الإطار ٣-٨ التحول الملحوظ والواعد للغاية فى جنوب إفريقيا نحو مجتمع أكثر شمولا.

ولكن حتى إجراءات الحماية الأساسية للغاية، مثل حماية الأسر المعيشية والمخدرات من سوء الاستغلال والسرقة، تفشل غالبا فى أن تتحقق عمليا. ويتعين على فقراء الناس أن يقبلوا منافذ عالية التكلفة لمخدراتهم، مثلما يحدث عندما يشترون الذهب، وتلحقهم الأضرار من التضخم، أو قد يتعين عليهم أن يدفعوا لآخرين ثمن الإبقاء عليهم أمنين^(٣٤). وأحيانا تفشل الشرطة والمحاكم، المسؤولان عن إنفاذ القانون، فى مساعدة الفقراء أو المجموعات المحرومة أو حمايتهم بالقدر الكافى. والواقع أن الكثير من مبادرات تنمية المؤسسات توجه لجعل الشرطة والقضاة أكثر اهتماما باحتياجات الفقراء والمحرومين^(٣٥).

حماية الناس - وظهور مؤسسات حامية للأصول

حين تصبح مؤسسات مثل القانون، والهيئات التى تدعم القانون أكثر شمولا، تتوافر الحماية، وحرية التعبير، والدعم لعدد أكبر من الناس. وحين تصبح المؤسسات أكثر شمولا - تصغى إلى عدد أكبر من الناس وتدعمهم - يمكن أن تزدهر طائفة أوسع من الأصول (تلقى الإطارات ٣-٤ و ٣-٨ و ٣-٩ و ٣-١٠ الضوء على جوانب مختلفة من ذلك). والسبب فى ذلك هو أن تلك

الإطار ٣-٩

الدعم المتبادل: الحركات البيئية والديمقراطية

قامت الحركات البيئية فى كثير من الأماكن فى الثمانينيات من القرن العشرين وفى خضم حركات اجتماعية أوسع نطاقا مطالبة بالديمقراطية. وقد نشأت الدعوة للديمقراطية وحماية البيئة معا ولكن بطرق مختلفة. وفى جمهورية كوريا وحدت الحركات الاجتماعية التى تدعو للديمقراطية، وحماية العمال وحماية البيئة قواها ضد الحكم الاستبدادى فى الثمانينيات. وفى تاوان (الصين) كانت الحركتان الداعية لحماية البيئة والمؤيدة للديمقراطية أقوى حركتين للحشد الاجتماعى. ويقدر أنه حدث ٥٨٢ احتجاجا بين عامى ١٩٨٢ و ١٩٨٨ - أى خمس الاحتجاجات العامة خلال هذه الفترة. وفى البرازيل نشطت واتحدت منظمات بيئية كانت قد خفت صوتهها خلال الحكم العسكرى، وذلك حين ساعدت على صدور الفصل المتعلق بالبيئة فى الدستور الوطنى خلال ٨٥ - ١٩٨٨. وفى الاتحاد السوفيتى السابق، ازدهرت المنظمات البيئية المدنية فى السنوات المبكرة ثم سحقها خلال حكم ستالين، ثم صعدت مرة أخرى على السطح فى شكل محدود خلال حركة التحرير السياسى فى الستينيات، ثم تفجرت كمكوّن محورى لحركات جماهيرية تطالب بالديمقراطية فى أواخر الثمانينيات.

المصدر: Mirovitskaya (1998); Anbarasan and Yul (2001); Lee and others (1999); Hochstetler (1997).

يمكن أن تسبب المستويات العالية من عدم المساواة والحرمان، بطرق مهمة، أضراراً للكفاءة والنمو. وينزع وجود أو غياب الشمول في المؤسسات وفي فرص الحصول على الأصول إلى أن تكون له آثار بعيدة وطويلة المدى (الإطار ٣-١٠).

وتؤدي القوى الاقتصادية التي تخلق الفوارق في الدخل والثروة وظيفة إيجابية من خلال خلق حوافز لتخصيص الموارد على نحو كفء. ولكن الفقر وعدم المساواة يمكن أن يسببا أضراراً من خلال آليات أخرى مهمة؛ فعلى المستوى الكلي، يمكن أن تحدث أضراراً للعملية السياسية. إن المؤسسات والسياسات الحكومية لها أهميتها بالنسبة لازدهار الأصول، من خلال حكم القانون والاستقرار الاقتصادي الكلي. ويمكن أن يسهل التوزيع العادل ظهور مؤسسات للتفاوض حول التغيير ومن ثم تساعد على الأخذ بسياسات جيدة وتنفيذها - خاصة لمعالجة الآثار الخارجية والسلع العامة. وعلى المستوى الجزئي، تنطوي أيضاً الفوارق الحادة في الدخل والثروة على تكلفة. وقد تؤدي أوجه النقص مثل تلك التي نجدها في أسواق رأس المال إلى تبيد إمكانات الأفراد حين يكون هؤلاء فقراء جداً. ومن أمثلة ذلك حين لا يحصل طفل موهوب على التعليم (الفصل السابع) أو حين يظل عاملاً مع رب عمل أو مع أحد الأصول، مع حصوله على عائد قليل لأنه لا يستطيع تمويل الهجرة أو البحث عن عمل (الفصل ٤)^(٣٦). وثمة مثال آخر حين تبدد إمكانات زراعية بسبب ملكية الأرض المشوهة أو المركزة بصورة عالية ووجود مشكلات في التعاقد^(٣٧).

وقد تبين أن عدم المساواة في أصول الأراضي يضرّ النمو^(٣٨). ويبدو أن المؤسسات الجيدة تيسر النمو طويل الأمد، كما يبدو أن المجتمعات الأكثر اتساماً بالمساواة تحظى بمؤسسات أفضل. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات الجيدة تعمل جزئياً بطريقة مباشرة، وجزئياً من خلال التعليم والانفتاح^(٣٩).

وقد اختبرت دراسة كمية طموحة دور الشمول والمؤسسات باستخدام منظور يمتد ٥٠٠ عام^(٤٠). وبالنسبة للبلدان التي كانت خاضعة للاستعمار (وهي ليست مقصورة على الأمريكيتين)، حدث تغير كبير في هيكل ومؤسسات السلطة في ظل الاستعمار. فتلك التي كانت أغنى وأكثر كثافة بالسكان في ١٥٠٠ (قبل الاستعمار) أصبحت أفقر الآن. وقد حدث هذا الانقلاب في الحظ لأن المستعمرين في المناطق الأغنى والأكثر كثافة بالسكان استطاعوا إرغام عدد كبير من العمال على العمل في المناجم والمزارع. وفي ظل مؤسسات الاستخراج هذه، كانت السلطة السياسية أكثر تركيزاً. وقد كشفت النوعية الأدنى لهذه المؤسسات فيما يتعلق بالنمو النقاب عن نفسها بعد عام ١٧٠٠ حين أصبح خلق الأصول مهماً، وكفأت البلدان التي كان لديها مؤسسات أفضل ملائمة للاذخار والاستثمار.

أكبر من الناس يشعرون بالأمان في بيوتهم ويجدون منافذ وأعدة لمخدراتهم. وفيما يتعلق بالأصول المملوكة على المشاع والطبيعية (الطرق، المياه، الأسماك، والغابات) فإن المؤسسات الأكثر شمولاً تعمق الدعم اللازم لتوفيرها، بحيث يمكن أن ترتفع نوعيتها وكميتها. ولننظر فيما حدث في كوبا، وفي البرازيل، حيث حول الشمول في شكل تبني الديمقراطية وانتهاج الرقابة على وسائل الإعلام الجماهيرية، الميزان نحو مجتمع مدني وبيئة أنظف (الإطار ٦-٨). وفي كثير من البلدان، دعمت الحركات الاجتماعية التي تمارس ضغطها من أجل نشر النظام الديمقراطي وتحقيق تحسينات بيئية كل منهما الأخرى (الإطار ٣-٩).

كيف يمكن تشكيل مؤسسات حامية لتوفير قنوات فعالة للمصالح المتفرقة؟ يعتمد المجتمع، في طائفة واسعة من الحالات، على الحراس، أو الأوصياء لرعاية شئ له قيمة. ومثالاً على ذلك، حين تسأل نهج قائمة على المشاركة في المشروعات الناس الإعراب عما يجول بذهنهم. والافتراض القائم خلف هذا التمكين للناس من الإعراب عما في ذهنهم لا يتمثل فقط في أن الناس لهم الحق في الكلام نيابة عن أنفسهم. وهذا يتعلق أيضاً بأن الناس في المدن، مثلاً، يمكن أن يستفيدوا من الاستماع إلى رأي الناس في مناطق أبعد بشأن ما يحدث في الغابة، وحول آثار قطع الأشجار أو إقامة السدود على الأنهار.

ولكي يكون الناس حراساً فعالين، ينبغي أن يتمتعوا بإمكانات جيدة وأن يشعروا بالأمن. ولتصوير ذلك، فإن كل المجتمعات تعتمد على الوالدين لحماية وتنشئة الأطفال. ويحدث أحياناً أن تفشل هذه الحماية - مثلاً حين عندما يباع الأطفال في سياق العبودية أو البغاء. وليس سبب ذلك أن الوالدين ليسوا حراساً لهم - فهم بالفعل كذلك - وإنما السبب هو فقر الأسرة المعيشية والبأس.

وهذه الحاجة إلى وجود حراس تتوافر لهم إمكانات جيدة تضع التنمية واسعة النطاق وتخفيض أعداد الفقراء في قلب الشواغل المتعلقة بالأصول البيئية والاجتماعية وغيرها. ويمكن أن تغير الفرص الأكثر شمولاً للحصول على الأصول (رأس المال البشري، قطعة من الأرض، أو مساحة من الأرض بغرض الإسكان) وجهات نظر الناس، وتتيح لهم التطلع إلى الأمام بدرجة أكبر والاندماج في مجتمعاتهم المحلية. وحينما تتوافر الأصول للناس - ومن ثم مصلحة في المستقبل وفي المجتمع المحلي - يغدو بناء سند للمؤسسات، والسلع العامة، والسلع التي توفرها مؤسسات عامة مثل حكم القانون، وإدارة مستجمعات الأمطار، والتعليم، أمراً أكثر سهولة.

ماذا ينبغي أن يفعل الشمول في توفير فرص الحصول على أصول مع التنمية المستدامة؟

الإطار ١٠-٣

عدم المساواة: عواقبها الطويلة في الأمريكيتين

فلماذا تخلفت للوراء المناطق التي كانت تحظى بالمحابة والاستحسان من قبل؟ إن التنمية لا تتوقف على مجرد توافر الفرص المنتجة - إنها تتوقف على خلق إمداد لا ينتهي مطلقاً من الفرص الجديدة. وكان من مفاتيح نجاح التصنيع المبكر قدرة كثيرين من السكان على الاستثمار وتحقيق تراكم رأس المال البشري والمشاركة في النشاط الاقتصادي. وفي الأمريكيتين، فإن الولايات المتحدة وكندا فقط هما اللتان وفرتا القوانين والمؤسسات والسياسات الحكومية اللازمة لجعل مثل هذا الاستثمار والمشاركة أمراً ممكناً.

وفي مستعمرات العالم الجديد لأمريكا الإسبانية، كانت الموارد الطبيعية الأساسية - الخامات عالية الغلة والأراضي الزراعية - صالحة للعمليات واسعة النطاق. وقد سمح هذا بعدم مساواة مرتفعة في الدخل والثروة ورأس المال البشري في بداية عملية الاستعمار. وكان لعدم المساواة هذا تأثير كبير على تطور المؤسسات. وبصفة خاصة، فإن المؤسسات التي قامت في هذه المستعمرات سدت طريق الحصول بطريقة فعالة على فرص تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي بالنسبة لقطاعات مستعرضة واسعة من السكان. وقد استمر هذا طويلاً بعد انتهاء الاستعمار وإلغاء العبودية. وقد حالت هذه المؤسسات دون تراكم رأس المال البشري، وانتشار القدرة على تنظيم المشروعات وخلق أسواق كبيرة. وهي عوامل تعتبر مهمة في التنمية الصناعية.

لماذا يكون عدم المساواة الذي مضت عليه مئات السنوات مهما للتنمية حالياً؟ مثلاً أوضحنا تواء، إن المجتمعات التي كان بها عدم مساواة مرتفعة في ملكية الأصول في البداية، أنشأت مؤسسات وضعت قيوداً على فرص الأفراد في التقدم الاقتصادي مستقبلاً، وربما قيد هذا تلك الاقتصادات على طرق النمو المنخفض.

ملاحظة: يعزو كلينو ورودرجس (١٩٩٧) ٣ في المائة فقط من تباين نصيب العامل من النمو عبر البلدان إلى التباين في نصيب العامل من نمو رأس المال، في حين أن التباين في التقدم التقني يمثل ٩١ في المائة. وتخلص دراسات أخرى لنتائج مختلفة، جزئياً لأن التقدم التقني وتراكم رأس المال يسيران معاً. لكن هناك قلة من الدراسات تركز بقدر كبير وبصورة إيجابية على الهيئات الطبيعية الأولية. وتناقش بمزيد من التفصيل في الفصل ٧، «لجنة الموارد الطبيعية»، فكرة أن موارد طبيعية معينة يمكن أن تكون ضارة بالنمو.

المصدر: Engerman and Sokoloff (1997, 2001); and Hoff, back-ground paper for WDR 2003.

أصبح كثير من المستعمرات الأوروبية السابقة التي وفرت أفضل الآفاق الاقتصادية في الأزمنة الاستعمارية المبكرة (استناداً لهباتها الطبيعية من الموارد)، الآن من أفقر البلدان في العالم. لقد بدأت تخلّف للوراء، في مستهل الثورة الصناعية. ففي ١٧٠٠، كان دخل الفرد في المكسيك والمستعمرات التي أصبحت فيما بعد الولايات المتحدة متماثلاً جداً، وكانت الجزيرتان المنتجتان للسكر وهما بربادوس وكوبا أكثر غنى بدرجة كبيرة. والواقع أنه قبل القرن ١٩، كان هناك اعتقاد واسع بأن البر الرئيسي لأمريكا الشمالية يتيح آفاقاً اقتصادية أفقر مما تتيحه منطقة الكاريبي وأمريكا اللاتينية. وكانت القوى الاستعمارية ترى أن لكندا التي وصفها فولتير ذات مرة «بضعة فدادين من الجليد» قيمة مماثلة لقيمة جزيرة جواديلوب الصغيرة المنتجة للسكر.

وما إن بدأ التصنيع في أمريكا الشمالية في القرن ١٩، حتى اختلف الاقتصادان الأمريكي والكندي بصورة كبيرة عن بقية نصف الكرة الغربي.

الارتفاع السريع في نصيب الفرد من الدخل الوطني في الولايات المتحدة وكندا بعد ١٨٠٠

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للولايات المتحدة (نسب مئوية)

اقتصاد	١٧٠٠	١٨٠٠	١٩٠٠	٢٠٠٠
الأرجنتين	-	١٠.٢	٥٢	٣٦
بربادوس	١٥٠	-	-	٤٤
البرازيل	-	٥٠	١٠	٢٢
شيلي	-	٤٦	٣٨	٢٨
كوبا	١٦٧	١١٢	-	-
المكسيك	٨٩	٥٠	٣٥	٢٦
بيرو	-	٤١	٢٠	١٤
كندا	-	-	٦٧	٨٢
الولايات المتحدة (نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولارات ١٩٨٥)	٥٥	٨٠.٧	٣٨٥٩	٣٤٢٦٠

- البيانات غير متوفرة.

المصدر: البنك الدولي (٢٠٠١)، إنجمن، هابر، وسوكولوف (٢٠٠٠).

بدرجة أكبر من الثورة الخضراء، مع استخدام أكبر كثيراً للأسمدة، والسلالات عالية الغلة، والري. وشهدت المناطق التي قامت بها تاريخياً مؤسسات لصغار الملاك استثمارات أعلى أيضاً في رأس المال البشري.

إن المقولة التي تفيد بأن الملكية أهميتها تؤيدها أيضاً دراسات أخرى. فقبل عام ١٩٧٧ كانت عقود المزارعة في ولاية البنغال الغربية، بالهند، تنص بصفة عامة على تخصيص ٥٠ في المائة بوجه عام من حصص الناتج لمستأجر الأرض وذلك ينطبق على نحو مليونين من القائمين بالمزارعة في الولاية. وفي ١٩٧٧ أولت إدارة جديدة أولوية عالية لقانون يحقق الأمن لحيازة مستأجرى الأراضي. وزاد الإصلاح حصة معظم

وتبين أيضاً من دراسة جرت أخيراً في الهند^(٤١) الآثار الضارة للمؤسسات التي تركز الملكية. لقد استمر الاستعمار البريطاني للهند ٢٠٠ سنة. وحيثما نفذ البريطانيون نظاماً للإيرادات يستند إلى ملاك الأرض (وهو ما يعني ضمناً، تركيز حقوق الملكية)، كانت العائدات أعلى عن المناطق التي نفذوا فيها نظام الحقوق التي يملكها الزارع. وقد ألغى نظام الإيرادات المستند إلى ملاك الأرض في الهند فيما بعد الاستقلال ولذا فإنه بقيت فقط الآثار التاريخية للمؤسسات. وقد نمت العائدات بصورة أسرع كثيراً في المناطق التي كان للزراع أنفسهم فيها تاريخياً حقوق ملكية. وقد أثبتت الفوارق أهميتها بوجه خاص من عام ١٩٦٠ فصاعداً، حيث استفادت مناطق صغار الملاك

القسم هي أن عدم المساواة الكبيرة في فرص الحصول على الأصول يمكن أن يكون بمثابة عقاب على خلق الأصول، والحفاظ عليها، وإدخال تحسينات على الرفاه إذا لم تكن المؤسسات قائمة على أساس صلب. وترى الجماعات التي ليس لديها أصول أنها لا تحظى بدعم حقوق الملكية، ومن ثم يقلل تأييدها لحقوق الملكية سياسيا. وهذا يُضعف الدعم لتطوير المؤسسات، الذي يمكن من النمو والتنمية المستدامة.

وكثيرا ما يساور نخبة محدودة القاعدة، القلق بشأن مخاطر التمكين الشامل من أسباب القوة السياسية. وأحد مصادر هذا القلق هو أنه قد تُنتزع ملكيتها. ومثلما أن عدم المساواة في فرص الحصول على أصول قد يمثل عقبة أمام ظهور مؤسسات جيدة فإن «إعادة توزيع» الأصول القائمة التي لا يتم صياغتها وموازنتها على نحو ملائم يمكن أيضا أن تعرقل قيام مؤسسات جيدة. وإذا كان من الأرجح أن يؤدي شخص لا يملك أصولا نزع ملكية الأصول، فمن المرجح أن تغدو المجموعة التي خسرت بسبب نزع ملكيتها أقل احتراما للقانون وللملكية. وينبغي أن يكون واضحا أنه من الأسهل، تحسين الشمول من خلال الحصول على أنواع جديدة من الأصول (مثلما يحدث حين تحل الأراضي الزراعية في أهميتها محل أهمية الموارد الطبيعية - المعادن، الغابات، مصائد الأسماك، أو حين يحل التعليم محل القوة العضلية، الخ)، ومن خلال التوسع في الأصول الذي ينجم من عملية النمو. وينبغي تصميم وموازنة تدابير إعادة التوزيع لتجنب عرقلة قيام مؤسسات جديدة تمكّن الناس والأصول من الازدهار.

إن الدراسات التي ذكرت في هذا الفصل تمثل، ولكن لا تغطي كل، الكتابات لا تزال فتية تتعلق بالشروط المسبقة الأعمق للنمو الاقتصادي. وثمة أسئلة مهمة، تتعلق بما إذا كانت المؤسسات هي كل شيء، وما إذا كانت السياسات - التي تحددها المؤسسات جزئيا - لها تأثيرات منفصلة ومهمة، وأخيرا ما إذا كان عدم المساواة المرتفع ذاته يمثل عقبة كبيرة ومهمة أمام المؤسسات السليمة. وعلى المستوى العملي، هناك نقاط كثيرة للاتفاق: لقد كان أحد العناصر في نجاح اقتصادات شرق آسيا التركيز على تقاسم النمو، والتعليم الشامل، وكيف ساعد ذلك على تحقيق الاستقرار السياسي وكسب ثقة المستثمر (الإطار ٧-١٠، ماليزيا). وكان من العناصر المهمة في الخطاب السياسي في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية في القرن العشرين «جعل كل شخص له مصلحة في المجتمع»، ومساندة السياسات الرامية إلى تقوية شبكات الأمان الاجتماعي، ودعم التعليم العام، وجعل ملكية المنازل أكثر شمولاً. وأخيرا، فإن السياسات التي كثيرا ما تتبع - النزعة الحماائية المبددة، والسياسات الكلية غير المستدامة، والقطاع العام المنتفخ - تفهم على أفضل وجه على أنها ألعاب لإعادة

المستأجرين من الإنتاج من ٥٠ في المائة إلى ٧٥ في المائة. وبعد مرور عقد على هذا الإصلاح حققت البنغال الغربية إنجازا مشهودا: فقد ارتفع النمو السنوي في إنتاج الحبوب الغذائية من ٠,٤ في المائة إلى ٥,١ في المائة، في حين لم يرتفع بالنسبة لكل الهند إلا من ١,٩ في المائة إلى ٣,١ في المائة. ويُفسر برنامج إصلاح الإيجار ما يبلغ ٣٠ في المائة من النمو الإضافي^(٤٢). ويبدو أيضا أن برنامج إصلاح الحياة في العشوائيات الحضرية في البرازيل قد أطلق العنان لإمكانية النمو والتحسينات في البيئة الحضرية (انظر الإطار ٦-٦).

وفي المراحل المبكرة من التنمية، قد يستفيد ملاك الأراضي من حالة الازدهار والرواج أكثر من غيرهم (وذلك يؤمن ملكية أراض واسعة ويرجح أن تصبح زراعة صغار الملاك أكثر فاعلية من تخفيض أعداد الفقراء - انظر الفصل ٥)^(٤٣). وعلى نحو مماثل، فإن الملاك يمكن أن يكونوا في أفضل وضع للاستفادة حين يكون أداء المجتمع جيدا، مثلما تكون المدارس والطرق، مثلا، قد تم إصلاحها جيدا. ولهذا السبب فإنه حين تكون الملكية ضيقة القاعدة وكثير من المواطنين ليس لديهم أراض أو حيازة آمنة فإن ذلك يمكن أن يكون عقبة أمام التطلع إلى الأمام والعمل الجماعي البناء، سواء من أجل الحماية البيئية أو غيرها من الأغراض^(٤٤).

تبين الدراسات المذكورة كيف أن الشمول الأكبر في الحصول على الأصول - أو عدم المساواة الأقل - يمكن أن يساعد في جعل التنمية أكثر استدامة. وثمة آلية مباشرة وتتعلم بالاقتصاد الجزئي: إن الملكية مهمة، ويمكن أن تساعد فرص الحصول على أصول أسرة معيشية فقيرة على تحقيق إمكانياتها. وهناك آلية أخرى سياسية: فالشخص الذي يملك أرضا أو منزلا يرجح أن يدعم المؤسسات التي تحمي الأصول (حكم القانون وحقوق الملكية الآمنة، مثلا) بأكثر مما يفعل شخص ليس لديه منزل أو ليس لديه أمل في امتلاك منزل. ولذا فإن حقوق الملكية غير الآمنة - مع تقلبات السياسة المكلفة حيث تنتزع الجماعات المتنقلة أصول بعضها البعض - تكون أقل احتمالا إذا كانت فرص الحصول على الأصول واسعة وشاملة.

وقد أدرجت في الشكل ٣-٣ ملاحظة مؤداها أن المؤسسات الحامية - مثل حكم القانون - تكون أقوى عادة في البلدان مرتفعة الدخل. ولوحظ أيضا أنه توجد آثار سلبية في كلا الاتجاهين: فالمؤسسات الحامية لا تستطيع فقط أن تتيح الفرص للأصول كي تزدهر وللدخل أن تنمو، بل إن المجتمع تقوى قدرته المؤسسية مع نمو الدخل. وبطريقة مماثلة، هناك علاقة سلبية في كلا الاتجاهين بين عدم المساواة والمؤسسات الجيدة. فالبلدان التي يغلب فيها عدم المساواة يكون حكم القانون فيها أضعف (والدخل أقل). والنقطة الرئيسية في هذا

الطويل، وأن تفعل الأشياء الصحيحة. وحين تتميز البلدان بديمقراطية مستقلة، فإنها تستفيد من التعاقب الذي يمكن التكهّن به، كما لو أن المؤسسات الديمقراطية نفسها قد قامت بدور مالك له منظور طويل الأجل^(٤٦). غير أن الدراسات تبين أن الدول الديمقراطية الفتية لديها مشكلات تماثل تلك التي لدى الدول الاستبدادية، فيما يتعلق بحماية حقوق الملكية لتتيح للأصول الازدهار، على الأقل حتى تثبت المؤسسات الديمقراطية أقدامها. وهذا يمثل تحدياً للديمقراطيات الناشئة.

وقد كان أداء كثير من بلدان شرق آسيا جيداً خلال الثلاثين عاماً الماضية في مجال تحقيق الاستقرار وخلق الأصول، وإن لم يتم ذلك بالضرورة من خلال المؤسسات الديمقراطية. غير أن الأمر المشترك بين هذه البلدان هو الفرص الواسعة للحصول على الأرض (وبعضها كان قد عانى صدمات تاريخية حققت لها إصلاحاً زراعياً) أو خصائص أخرى جعلتها تؤكد تقاسم النمو وذلك مثلاً من خلال التنمية الريفية واسعة القاعدة وتوفير الرعاية الصحية والتعليم بدرجة كبيرة.

ويتم تصميم بعض المؤسسات - مثل الدساتير - لتجعل التغيير صعباً بصورة استثنائية^(٤٧). وتتطلب التغييرات الدستورية عادة درجة من توافق رأى الناخبين أكبر كثيراً مما تتطلبه الإصلاحات التشريعية الأقل شأنًا. ويتطلب وجود هيئة تشريعية مكونة من مجلسين أن تنظم التحالفات بطرق متبادلة

التوزيع على المدى القصير ومكلفة على المدى البعيد. وهذه الألعاب تلعب بأعلى تكلفة في بلدان مؤسسات ضعيفة، لا توفر لها قدرة كبيرة على التفاوض والالتزام بتغيير مفيد على نحو متبادل.

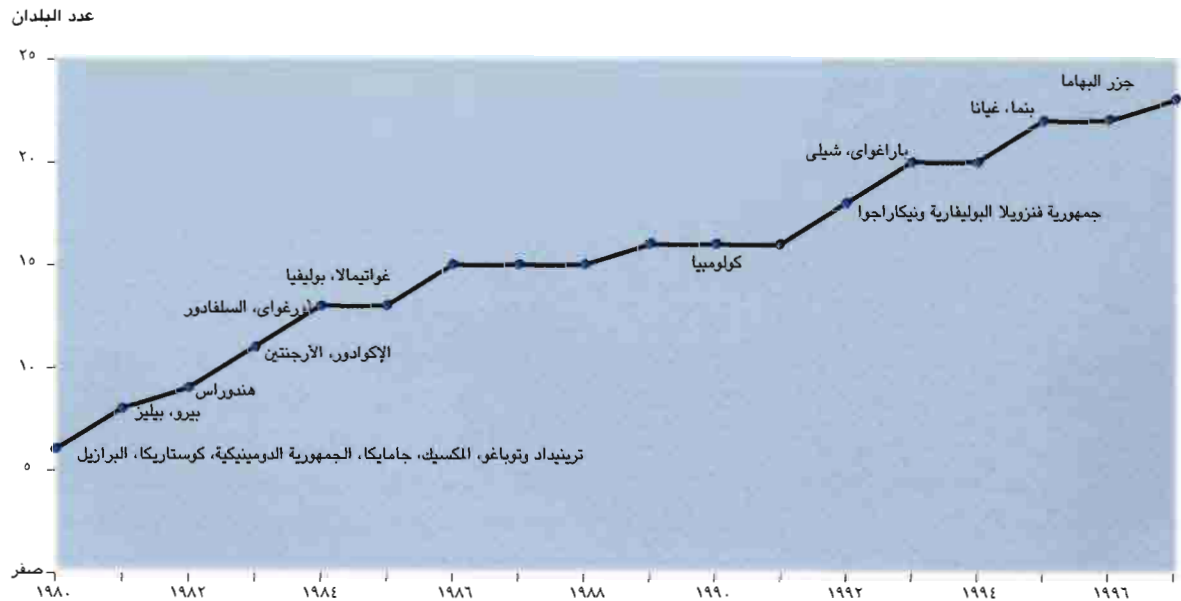
خوافز من أجل التغيير

يحدث الإصلاح المؤسسي حين تستفيد القوى الفاعلة من الفرص المتاحة للتغيير واستخدام أدوات التغيير الموجودة تحت تصرفها. وينبغي للمؤسسات التي تمارس الوساطة في التفاعل الاجتماعي أن تعزز الاستقرار والتغيير على السواء. ومن الضروري العمل على تحقيق قدر من استقرار القواعد التي تحكم المجتمع والقدرة على التنبؤ بها لتوفير الثقة لدى الناس للعمل سوياً، وتحدي كل منهم للآخر لتحسين مجتمعاتهم المحلية، وتحقيق الاستثمار في مستقبلهم. ويمكن لمجتمع مدني نابض بالحياة ومؤسسات مثل الهيئة التشريعية أن توفر الدينامية اللازمة - ويشمل ذلك وضع القواعد. وهذه المؤسسات التي تنشأ في مجتمع يستند إلى توافق واسع في الرأي وإلى مبادئ أخلاقية معينة تحظى بالقوة وتستند في الوقت نفسه على توفير القدرة على التنبؤ والثقة.

وقد يبدو من قبيل التناقض أن الديمقراطيات - رغم تغييرات زعامتها المتواترة - تستطيع الالتزام على نحو أفضل على المدى

الشكل ٥-٣

يتم انتخاب مزيد من العمدة في أمريكا اللاتينية محلياً - بواسطة المواطنين أو بواسطة مجالس بلدية منتخبة



الاجتماعية عبر القومية التي جرت في السنوات الأخيرة من أجل حقوق السكان الأصليين، وحركات الاستقلال الكاسحة عبر أوروبا الشرقية، والحملة متعددة الجنسيات من أجل الشفافية في التنظيم والإدارة، أن المطالب الاجتماعية يمكن أن تنتشر بسرعة عبر الحدود.

المعلومات والمحافل كحافز للتغيير

تتوافر مجموعة من الأدوات لحفز التغييرات في المؤسسات: أدوات توفر المعلومات لتقوية صوت أصحاب المصلحة الذين يجرى إهمالهم ومحافل تعقد من أجل حل مشكلة ما بطريقة جماعية. وكثيرا ما تكون هياكل السلطة غير الخاضعة للمساءلة عرضة - ومن ثم يحتمل أن تكون مستجيبة - لمعلومات، ولذا فإن توافر مزيد من المعلومات يمكن أن يكون حافزا لإجراء تغيير يستخدمه المصلحون، ومنظمو المشروعات، والمجتمع المدني. وتبين مجموعة عريضة من الدراسات قوة الإفصاح عن المعلومات في الأداء البيئي، في كل من البلدان المتقدمة النمو والنامية (الفصل ٧)^(٥٠). ويزود عدد متزايد من الشركات والمنظمات غير الحكومية المستثمرين والأسواق بالمعلومات حول الأداء الاجتماعي والبيئي للشركات (الفصل ٨) - معلومات تسهل للمستثمرين والعملاء اتخاذ القرارات، وتحفز على إجراء تغييرات في سلوك الشركات. وفي مجال إدارة وتنظيم شركات كبيرة تسعى إلى الأرباح، يتم السعي إلى المحاسبة المالية على نحو أفضل لتحسين السلوك الراهن. كما أن الإفصاح العام عن أوجه الضعف يولد ضغوطا، سواء من أجل الامتثال للقواعد أو اتباع قواعد أفضل (انظر الإطار ٣-٧).

ويمكن أن يؤدي تعزيز حرية التعبير لأصحاب المصلحة إلى تحول جوهري في ميزان القوى التي تؤيد الإصلاحات المؤسسية. ويستطيع المترجمون الثقافيون (انظر الفصل ٤) الجمع بين أفكار وطرائق عمل جديدة بما يزيد الثقة بالنفس والقدرة على التعبير لجماعات سبق إبعادها عن المشاركة في التغيير المؤسسي أو الترخيص به. وفي كوباتاو، بالبرازيل، استطاعت هيئة حماية البيئة الحكومية خفض التلوث من خلال ضم قواها إلى حركة المواطنين عالية الصوت خلال تحول البرازيل إلى الديمقراطية (الإطار ٦-٣). وفي وسع محافل أصحاب المصلحة تسهيل حل النزاعات، وتقاسم الأفكار، وقد أتاح بناء توافق للرأي مرتبط بالمعاهدات البيئية الدولية تحقيق تقدم مطرد في قضايا تتراوح بين الحفاظ على الأراضي الرطبة إلى منع تلوث البحار بالنفط (الفصل ٨).

نهج مكاني

يتحقق بعض التغييرات بسهولة، ويتحقق بعضها فقط مع تغيرات هيكلية أخرى - مثل التغييرات في التكنولوجيا، والهبات

لكي تمر التغييرات. وثمة وسائل مؤسسية أخرى لتوفير الاستقرار والالتزام وهي ما تُسمى الكبح والموازنة، أي الأعضاء المستقلين الذين لهم حق النقض. ويمكن أن يضمن تعيين قضاة المحاكم العليا مدى الحياة، ونظم فصل السلطات بين فروع الحكومة عدم التعجل في التخلي بصورة جذرية عن المعايير المألوفة. وقد تُصمم المؤسسات أيضا لتسهيل التغيير في اتجاه واحد وليس في اتجاه آخر. ففي بعض بلدان أمريكا اللاتينية يمكن إنشاء متنزه عام بمجرد إصدار مرسوم رئاسي، ولكن إزالة متنزه تتطلب موافقة كل من الرئيس والهيئة التشريعية. وقد أُدرجت بعض البلدان التزامها بالبيئة في الدستور من خلال ربط البيئة بحقوق مواطنيها. ولدى بلدان أخرى مثل الهند وباكستان، أحكام من المحكمة العليا تؤدي نفس الغرض^(٤٨). ويتوقف الاستقرار الذي توفره كل هذه الآليات المؤسسية على ما إذا كانت تستند إلى قيم مشتركة، بحيث تلتزم بها القوى الفاعلة المعنية. وعموما لا تنجح نظم وإجراءات الاستعراض المتعدد للكوابح والموازنات إلا حينما لا تكون القوى السياسية والاقتصادية مركزة أكثر مما ينبغي.

الفرص

كثيرا ما يبدو أن التحسينات في الأحوال الاجتماعية وفي المؤسسات التي تشكلها تتم ببطء لا يحتمل. ولكن تحدث إصلاحات مؤسسية ملحوظة وأحيانا جارفة، مثل تطبيق الديمقراطية في جنوب أفريقيا، والحملة الناجحة لمحاربة الفساد في هونغ كونغ (الصين) وتحقيق اللامركزية في أمريكا اللاتينية (الشكل ٣-٥).

وكثيرا ما تنشأ فرص الإصلاح عن أزمات اقتصادية أو سياسية توحى للمجتمع المدني أو النخب السياسية بالمطالبة بإجراء تغييرات في الوضع القائم والبحث عن حلول جديدة لمشكلات طال أمددها. وأدت الأزمات التي لوحظت في أمريكا اللاتينية في شرعية المؤسسات الحاكمة إلى إجراء إصلاحات ديمقراطية مهمة أتاح قدرة أكبر للتعبير عن الرأي والقوة للمجتمعات المحلية (الفصل ٧). وعلى أساس أكثر اتساما بالروتين، تبدو الفرص على أنها نتيجة للانتخابات، والتغيرات في قيادة الهيئات، أو القرارات الاستثنائية التي يصدرها الزعماء الوطنيون. وتنشأ الفرص الرامية إلى الإصلاح مع تغير الأفضليات العامة، والتغييرات التي تطرأ مثلا على التعليم، والحضرة، والتغيير التكنولوجي، ونمو الدخل. فمثلا، إذا نشأت أجيال جديدة من الأفراد تتميز بالرخاء المادي والاستقرار فإنهم ينزعون إلى وضع تأكيد أكبر على حرية التعبير ونوعية الحياة^(٤٩).

وتتغير أيضا المطالب التي يريدها المجتمع من مؤسساته نتيجة لما يلاحظه في مجتمعات أخرى. وتبين الحركة

وأنها تتأثر بتوزيع الأصول. ونتيجة لذلك، فإن توافر فرص الحصول على الأصول بطريقة أكثر شمولاً، ووجود مؤسسات أكثر شمولاً تُجيز الترخيص تتيح للمؤسسات التى تتولى التنفيذ حماية الأصول والناس على نحو أفضل، وتيسر تحقيق الرفاه. وبإيجاز، فإنه كلما زاد الاستماع إلى الناس وعبرت عن نفسها مصالح أكثر تنوعاً، قلَّ تبديد الأصول.

ويمكن زيادة الشمول بطريق عديدة. فزيادة فرص الحصول على التعليم، والأراضى الزراعية، والحياسة الآمنة، يصبح الناس مواطنين يتمتعون بإمكانيات وهبات أفضل. إذ يصبح لديهم شىء يمكن أن يفقدوه، وشىء يمكن أن ينمو - إنهم يستطيعون أن يصبحوا أكثر تطلعاً إلى الأمام، وأكثر قدرة على الثقة، ويرون أنه توجد قيمة أكبر فى إنشاء ودعم مؤسسات جيدة. ويستطيعون فى هذا الإطار العمل على تحقيق تراكم مجموعة متنوعة من الأصول أفضل، وإدارتها، وحمايتها على نحو أفضل، بما فى ذلك الأصول البيئية والاجتماعية. ويمكنهم باعتبارهم أصحاب مصلحة أن يصبحوا أكثر تعاوناً، وإبداعاً، ورغبة فى تحمل المخاطر - وهذه كلها أمور ضرورية للتحويلات التى وضعت فى باقى هذا التقرير.

وفى الفصول القليلة التالية (الفصول ٤، ٥، ٦) طبقت هذه الأفكار على الحلقات المكانية - المناطق الريفية الحدية، والريفية التجارية، والحضرية - حيث يعيش الناس، وينعمون بالحياة، ويرتبطون ببعضهم البعض محلياً، قبل أن تطبق الأفكار على المستويات الوطنية والعالمية.

الطبيعية، والقيم. وقد أسهمت التغيرات فى ظروف سوق العمل مقترنة بالإجراءات العامة والحكومية فى إنهاء العبودية والارتفاع بوضع المرأة. واستطاعت النساء مع تزايد قدرتهن على التعبير عن آرائهن، وما لديهن من مهارة وإنجاز، ومعرفة تخفيض الخصوبة وتحقيق تعليم وتربية أفضل للأطفال. وقد أتاح النمو الاقتصادى، وتحسين النقل، والنمو الناجح للمدن، للفقراء فرصة أوسع لاختيار أصحاب العمل، والحق، ومقدمى الخدمات. واليوم، ربما كان أكبر تغيير هيكلى هو ثورة المعلومات، مع إمكانية ليس فقط زيادة المعرفة واستخدام المعرفة ولكن أيضاً تحسين الخضوع للمساءلة.

إن التنمية الدينامية تكون مستدامة حين تتطلع إلى الأمام وتكون مسؤولة. ولذا فإنه يجب تقييمها ليس بمؤشرات من قبيل الفقر، والموارد الطبيعية، وانتشار الغابات، ودرجات حرارة المحيطات فقط، ولكن أيضاً بالبيئات المؤسسية التى تساعد على ظهور هذه المعلومات، وتوليها أهمية، وتضمن أنه يجرى العمل بمقتضاها. ويقترح هذا الفصل وضع قائمة مراجعة بالوظائف المتعلقة بالبيئة المؤسسية: لالتقاط إشارات، وموازنة البدائل والمصالح، وتنفيذ القرارات. ويبرز أيضاً بعض الحواجز التى تعوق التنمية المؤسسية: المصالح المتفرقة ومشكلات الالتزام. ويمكن بسهولة التغلب على هذه المشكلات بتعزيز الشمول.

والرسائل الرئيسية لهذا التقرير هى أن التنمية المستدامة تتطلب أن تزدهر حافظة عريضة من الأصول لكى يزدهر الناس، وأن إدارة هذه الحافظة العريضة تتطلب مؤسسات أفضل^(٥١). وقد تم فى هذا الفصل تأكيد أن نوعية المؤسسات لها تأثيرها،

تحسين سبل الرزق فوق الأراضى الهشة

يدخلون بدرجة كبيرة فى مجال رؤية صناع القرار. ونظرا لأنه كان من المفترض أنهم سيغادرون تلك المناطق، قامت قلة من الحكومات بمبادرة لجمع معلومات عن أنشطتهم. ونتيجة لذلك، فإن المؤسسات لم تلتقط إشارات المحنة الاجتماعية والبيئية من تلك الحواف - كما لم تستطع تلك المؤسسات موازنة المصالح (خاصة المصالح المتفرقة) فى تحديدها لجدول أعمال التنمية الخاصة بها. وقد ركزت الحكومات والقطاع الخاص، خلال الخمسين عاما الماضية، جل اهتمامهما وإنفاقهما الزراعى على التنمية العمرانية للأراضى ذات الإمكانيات التجارية - بالرغم من بقاء الكثير من سكان الريف فى الأراضى الحدية.

وقد بدأ هذا التركيز فى التحول. فالعائدات من الأراضى الأكثر إنتاجية بدأت فى التناقص.^(١) وأصبح تعزيز الغلات فى المناطق الهشة أكثر إلحاحا - وقابلية للتنفيذ. ولكن مواجهة احتياجات الناس فى الأراضى الحدية يتطلب المزيد من البحث حول التكنولوجيات والخدمات الملائمة، والمزيد من المعلومات عن أحوالهم. فالكثير من العائلات ترأسه النساء، وتعانى من قيود فرص التعليم الفقيرة، وقلة إمكانية الحصول على المعلومات، وعدم الحيابة القانونية للأرض. ويؤدى ضغط السكان ونقص المعرفة، ومجرد الخوف من التغيير إلى أنماط مدمرة من إدارة الأصول. وتتمثل التحديات الأساسية فى فهم المشكلات والتوصل إلى طرق لمساعدة هؤلاء الناس للخروج من الدائرة المفرغة لتدهور الأصول القائمة وتدمير سبل الرزق وسد طرق الخروج من الفقر.

والأرجح أن يخرج الناس من الدوائر المفرغة عندما يتم إدخال التغيير تدريجيا ولكن باطراد على فترات طويلة. ويزداد احتمال التغيير عندما تتم مواجهة عوامل المخاطرة بصراحة، بطرق تجعل التكاليف أقل ارهاقا بالنسبة لمن سيخسرون أكثر. ويجب أن تكون المشورة طويلة الأجل والمنح المالية لتجربة حلول مؤسساتية مبتكرة جزءا من الحزمة - لتخفيف المخاطر. إن إدخال عمليات التعدين عالية التقنية فى المناطق النائية يشيع

إن محك تقدمنا ليس هو إضافة المزيد إلى الوفرة لدى الذين يملكون الكثير، ولكنه مدى توفيرنا ما يكفى للذين يملكون أقل القليل.

- فرانكلين ديالانو روزفلت

الشمول، والتجديد، والهجرة

يعيش ربع السكان فى البلدان النامية - ١,٣ مليار إجمالا - على أراض هشة، فى مناطق تمثل قيودا كبيرة بالنسبة للزراعة الكثيفة وحيث تعتبر صلات السكان بالأرض حاسمة لاستدامة المجتمعات، والمراعى، والغابات وغيرها من الموارد الطبيعية.^(١) وهى تفسر وجود العديد من السكان فى فقر مدقع، يعيشون فيه بأقل من دولار واحد يوميا. وحجم هؤلاء السكان إشارة إلى أن افتراضاتنا حول نطاق وسرعة الهجرة إلى الخارج كانت معيبة. فقد كان لا بد من التخلي عن المناطق الأقل إنتاجية أولا، مع هجرة الناس إلى الفرص الأفضل. وبينما رحل بعض الناس من تلك المناطق، بقى الكثيرون وقام البعض الآخر بالهجرة داخليا (تضاعف العدد المقدر للسكان فى الأراضى الهشة منذ ١٩٥٠ - الفصل ١، الشكل ١-٥). وتحسين سبل الرزق لهم أمر أساسى للوفاء بالكثير من أهداف التنمية فى الألفية الجديدة بالنسبة للعقود القادمة.

إن الناس الذين يعيشون فوق أراض هشة أكثر عرضة للمعاناة، لكن لديهم حافزة متواضعة من الأرصدات التى يمكنها المساعدة فى انتشارهم من الفقر: الأرض (وإن كان بقيود)، ورأس المال الاجتماعى التقليدى، ورأس المال البشرى، والمعرفة والدراية الفنية المحلية. ومع ذلك، فإنه حتى الإنتاجية المحتملة لهذه الأرصدات، لم يتم تطويرها بالكامل سواء من قبل المؤسسات المحلية أو الوطنية. إن الناس الذين يعيشون على الحواف الخارجية للمناطق الريفية فى مستوطنات مبعثره ويعملون فى الاقتصاد غير الرسمى أو اقتصاد الكفاف لا

الجدول ١-٤ هشاشة البيئة في البلدان النامية

الخواص	عدد السكان (بالملايين)	نسبة السكان في الأراضي الهشة (%)	نسبة سطح الأرض التي تأثرت (%)
القحولة	٥١٨	٤٠	٣٥
قاحلة فقط	٣٥٠		
قاحلة منحدره	٣٦		
تربة رديئة قاحلة	١٠٧		
منحدره، تربة رديئة، غابات	٢٥		
الانحدار	٢١٦	١٧	٧
منحدره فقط	١٤٩		
منحدره، تربة رديئة	٢٦		
منحدره غابات	٤١		
تربة رديئة ^(١)	٤٣٠	٣٣	٢٢
رديئة فقط	٣٨٦		
تربة رديئة، غابات	٤٤		
غابات (فقط) ^(ب)	١٣٠	١٠	٧
الإجمالي	١٢٩٤	١٠٠	٧٣

ملاحظات: ١. بيانات منظمة الأغذية والزراعة عن التربة غير الصالحة للزراعة البعلية بمياه الأمطار.

ب. إجمالي عدد السكان في الغابات هو ٢٢٧ مليوناً، يعيش منهم ١٣٠ مليوناً في غابات لا توجد بها أي قيود جيوفيزيكية أخرى. وتلك الغابات هي جزء من نظام إيكولوجي هش، أساساً في المناطق المدارية النائية (الأمازون، أفريقيا الوسطى) وفي الغابات الشمالية من آسيا. ويتطلب التحويل إلى الاستغلال التجاري الخاص أن تؤخذ في الاعتبار القيم الحسنة العامة والخاصة للغابات.

المصدر: متوسطات CIESIN و LandScan (انظر الملاحظات في نهاية الفصل ٤، ملاحظة ١). وقد تم تصنيف القيود طبقاً للقيود الدائمة، التي رتب أولها القحولة، يليها الانحدار، التربة الرديئة، والغابات. ولا يشمل ذلك الهشاشة الناجمة عن العوامل المتصلة بالطقس.

من سطح الكرة الأرضية، مشكلات كبيرة تعترض الاستثمار الزراعي وتمتلك قدرة محدودة على إعاشة الأعداد المتزايدة من السكان. ولحساسيتها لأنماط استخدام الأرض، فهي عرضة بصفة خاصة للمعاناة من التدهور والتعرية والفيضانات، والانتهالات الأرضية.

النمو السريع للسكان، والأرض الهشة، والصراع

يضم شرق وجنوب آسيا معظم الناس الذين يعيشون على الأراضي الهشة، وتحظى أفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالنصيب الأوفر، حيث تبلغ النسبة حوالي ٤٠ في المائة في كل منها. ويوجد في كل المناطق عديد من البلدان التي يشكل الأشخاص الذين يعيشون فيها على أراض هشة نصف عدد سكانها الكلي. وفيما بين ١٩٥٠ و ٢٠٠٠، شهد العديد من البلدان التي تعيش نسبة كبيرة من

الاضطراب في المجتمعات المحلية ويمكن أن يؤدي إلى الإضرار بالبيئة. إن إنشاء مدارس تستند للمجتمع المحلي يعتبر نقلة كبرى عن النظام المركزي وعادة ما ينظر إليها مسؤولو الوزارة على أنها تمثل خطراً. ولكن البلدان يمكنها الاستفادة من المشاركة طويلة الأجل مع المؤسسات ذات الخبرة لمساعدتها في تدبر العملية. وتجمع الاستراتيجيات الناجحة بين الهجرة لخارج المكان لبضعة من أفراد الأسرة، وتنظيم روابط المجتمع المحلي، والبرامج الوطنية التي ترفع من قيمة محفظة الأصول المتواضعة للمجتمع المحلي.

ويتناول هذا الفصل ما يمكن للحكومات والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص أن يعملوه لدعم النمو وتحسين رفاه الناس الذين يقطنون الأراضي الهشة. وينصب التركيز هنا على المناطق القاحلة (نظراً لكثرة عدد الناس الذين يعيشون فيها) وعلى سفوح الجبال (نظراً لارتباطها بالمياه، والغابات، والموارد المعدنية). كيف يمكن للمؤسسات العامة والخاصة (الوطنية والمحلية) رفع المستوى في الموقع الأصلي/ أو الهجرة من المكان؟

تشمل بعض الخيارات التي يجري استكشافها في هذا الفصل ما يلي:

- السماح بالتعبير عن الرأي لتلك الجماعات وشمولها عملية اتخاذ القرار. وبهذه الطريقة فقط يمكن للمؤسسات التقاط إشارات ما يجري في الأطراف النائية. بحيث يمكنها تصميم الحلول الملائمة.
- رعاية كل الأصول المتاحة للمجتمعات المحلية الفقيرة - المشاركة في الدراسة الفنية، والنهوض بوضع المرأة، وتطبيق البحوث على محاصيل خاصة، وتقاسم عائدات الأصول المعدنية وغيرها ذات النفع الوطني.
- خلق الظروف البيئية التي تحفز منظمى المشروعات للتقدم بالأفكار التي تعالج الوقائع الجماهيرية.
- إنشاء شراكة طويلة الأجل بين القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية التي تعمل على دعم الشفافية، والخضوع للمساءلة، ونقل المعرفة والحلول التي توازن بين مصالح الجميع.

إدارة الأراضي الهشة لتحسين أسباب الرزق

يعيش نصف مليار شخص في البلدان النامية في أقاليم قاحلة لا تتوافر لها شبكات الري. ويعيش ٤٠٠ مليون آخرون في أراض لا تصلح تربتها للزراعة، ويعيش ٢٠٠ مليون شخص في مناطق تهيم عليها سفوح الجبال، وما يزيد على ١٣٠ مليون شخص في نظم إيكولوجية هشة في الغابات.^(٣) وتواجه تلك المناطق (الجدول ١-٤)، التي تغطي ما يقدر بنسبة ٧٣ في المائة

الجدول ٢-٤

التوزيع الإقليمي للسكان الذين يعيشون في أراض هشة

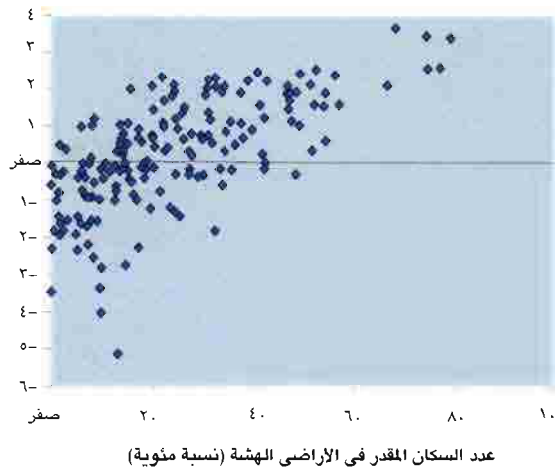
الإقليم	السكان في ٢٠٠٠ (بالملايين)	العدد (بالملايين)	الحصة من الإجمالي (%)
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٥١٥,٣	٦٨	١٣,١
شرقي أوروبا وآسيا الوسطى	٤٧٤,٧	٥٨	١٢,١
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٢٩٣,٠	١١٠	٣٧,٦
أفريقيا جنوب الصحراء	٦٥٨,٤	٢٥٨	٣٩,٣
جنوب آسيا	١٣٥٤,٥	٣٣٠	٢٤,٤
شرق آسيا والمحيط الهادئ	١٨٥٦,٥	٤٦٩	٢٥,٣
مجموعة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ^(١)	٨٥٠,٤	٩٤	١١,١
غير ذلك	٢٧,٣	٢	٦,٩
الإجمالي	٦٠٣٠,١	١٣٨٩	٢٤,٧
الإجمالي ناقص منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	٥١٧٩,٧	١٢٩٥	٢٦,٩

١. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: إسبانيا، أستراليا، ألمانيا، أيرلندا، أيسلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، الدانمرك، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، كندا، لوكسمبورغ، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، النرويج، النمسا، نيوزيلندا، هولندا، اليابان، اليونان (٢٣ عضوا أصليا).
ب. المصدر: طرق مقياس مترسب CIESIN و LandScan (انظر الملاحظات في نهاية الفصل ٤، الملاحظة ١).

الشكل ١-٤

معدل نمو سكان المناطق الريفية بالنسبة للحصة من إجمالي السكان في الأراضى الهشة

متوسط معدل النمو السنوي لسكان المناطق الريفية (نسبة مئوية)



عدد السكان المقدر في الأراضى الهشة (نسبة مئوية)

المصدر: تقديرات البنك الدولي للسكان في الأراضى الهشة؛ متوسط معدلات نمو سكان الريف من ١٩٩٥-٢٠٠٠، الأمانة العامة للأمم المتحدة.

وتمتص الإشعاع الشمسى، وتحفظ التوازن في عمل الغلاف الجوى، وتبقى على الكتلة الحيوية والتنوع الحيوى.

وبالرغم من أن التنوع الحيوى منخفض بالنسبة للأرضى القاحلة مقارنة بأراضى الغابات والأراضى الرطبة، فإن الخدمات التى تقدمها النظم الايكولوجية وافرة. فسهل سرينجيتى فى شرق أفريقيا يوفر حاليا، بالرغم من هشاشته، الحياة لأكثر قدر من الحياة البرية الحيوانية تجمع على الأرض، مثلما فعلت بنفس القدر السهول العظيمة الهشة بالمثل فى

سكانها فى أراض هشة، زيادة أعداد سكان الريف فيها إلى ثلاثة أو أربعة أمثال. وفيما يزيد على ثلاثة أرباع البلدان التى عانت نزاعا مدنيا فى عقد التسعينيات، يعيش أعداد هامة من السكان على أراض هشة (الجدولين ٢-٤، ٣-٤).

وكان حجم وسرعة نمو السكان فى البلدان النامية خلال الخمسين عاما الماضية غير مسبوق - أسرع من المعدل الذى مرت به بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى فى أى وقت من تاريخها. وفى خلال عقدين زاد السكان فى سن العمل بمقدار ٣,٥ مرة فى شمال وجنوب الصحراء الإفريقية، وفى أمريكا اللاتينية والكاريبي، زاد إلى ٣ مرات تقريبا فى وسط وجنوب آسيا. ولا تزال معدلات نمو السكان فى الريف حتى الآن أعلى فى البلدان التى يعيش ٣٠ فى المائة أو أكثر من سكانها على أراض هشة (الشكل ١-٤). ويعيش كثير من الناس على الأراضى الحدية بسبب معدلات الخصوبة الأعلى وبسبب اكتظاظ الازدحام فى الأراضى الأفضل. كذلك أرغم اللاجئين والنازحون على الحياة فيها لأنهم فقدوا ديارهم - بسبب الفيضانات، أو الحرائق، أو الأعاصير، أو النزاع، أو الحرب الأهلية، أو ارتفاع معدل البطالة فى الحضر.^(٤) وبعض الناس الذين يعيشون فى تلك المناطق الهامشية يقدر بنحو ٢٥٠ مليون من السكان الأصليين ممن يتمتعون بلغات، وثقافات وارتباطات متميزة بالأرض.^(٥)

العيش على الحافة - السهول القاحلة

تتسم النظم الايكولوجية للأرض القاحلة بالتباين المتطرف فى سقوط الأمطار، وحالات القحط المتكررة وإن كان لا يمكن التنبؤ بها، ودرجات الحرارة المرتفعة، وانخفاض خصوبة التربة، وارتفاع الملوحة، وضغوط الرعى، والحرائق. وهى تعكس

الجدول ٣-٤

حصة السكان في الأراضي الهشة، البلدان التي في حالة صراع، ونمو سكان الريف

أفريقيا جنوب الصحراء	جنوب آسيا	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	أمريكا اللاتينية والكاريبي	أوروبا وآسيا الوسطى	شرق آسيا والمحيط الهادئ
< ٧٠ في المائة					
إريتريا (٢,٧٧)	بوتان (٢,٧)	جمهورية اليمن (٣,٤)			
النيجر (٣,٦٢)					
الرأس الأخضر (١,١٩)					
٧٠ - ٥٠ في المائة					
الصومال (٣,٢٢)					
بوركينافاسو (٢,٤٧)	أفغانستان (٢,٢١)	جمهورية مصر العربية (٢,٥)			بابوا غينيا الجديدة (٢,٤٨)
ناميبيا (٢,٦٢)					
السودان (٢,٣١)					
مالي (٢,٤٧)					
سوازيلاند (٢,٦٢)					
زيمبابوي (٣,٣٣)					
جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢,٠)					
٥٠ - ٣٠ في المائة					
أوغندا (٣,٩٦)	باكستان (٢,٧٠)	المغرب (١,٩٩)	غيانا (١,٥٤)	جمهورية القيرغيز (٢,٧)	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية (٢,٤٨)
سيراليون (١,٥٤)	نيبال (٢,٤٤)	الجمهورية العربية السورية (٣,٠٤)	كوستاريكا (٢,٦٦)	تركمانستان (٢,٩٢)	فانواتو (٣,٤٩)
غينيا (٢,٢٧)		الجزائر (١,٧٧)	غواتيمالا (٣,٢٨)	طاجيكستان (٤,٠٨)	جزر سليمان (٤,٣٨)
ليسوتو (٢,٠٢)		جمهورية إيران الإسلامية (٢,١٩)	سانت فنسنت وجرينادينز (٠,٩)	اوزبكستان (٢,٦٢)	
جزر القمر (٢,٨٣)		تونس (١,٣٤)	هايتي (١,٨٣)		
تشاد (٢,٣٥)			غرينادا (١,٠٧)		
السنغال (٢,٨٥)			بليرز (٣,٥)		
غينيا الاستوائية (١,٢٥)					
رواندا (٣,٤٣)					
بوتسوانا (١,٩٧)					
أنجولا (٢,٢٦)					
كينيا (٣,٤٧)					
جنوب أفريقيا (٢,٧٦)					
إثيوبيا (٢,٩٥)					
موريتانيا (١,٤٠)					
الكامرون (١,٨٨)					
نيجيريا (٢,٣٨)					
تنزانيا (٢,١١)					
جمهورية أفريقيا الوسطى (١,٩٨)					
غامبيا (٣,٣٥)					
بن (١,٨٦)					
(٣٠ - ٢٠ في المائة)					
توغو (٢,٤٥)	سرى لانكا (٢,٢٦)	الأردن (٤,١١)	بوليفيا (١,٨٥)	كازاخستان (١,٧٢)	الصين (١,٧٨)
كوت ديفوار (٣,٥٦)			جامايكا (١,١٠)	أنريجان (٢,٢١)	فيتنام (٢,٦)
ليبيريا (٢,٢٤)	الهند (٢,٤٤)		هندوراس (٢,٦٧)	ألبانيا (١,٨٩)	إندونيسيا (١,٨)
بوروندي (غير متوافرة)			بيرو (١,٤٢)	أرمينيا (١,٤٧)	كمبوديا (٢,٨٢)
غانا (٢,٨٤)			بنما (٢,٢٦)	البوسنة والهرسك (٠,٩٩)	ماليزيا (١,٩٥)
مدغشقر (٢,٨٨)			الإكوادور (١,٨١)		جمهورية كوريا (٠,٥٣)
غينيا بيساو (٢,٠١)			الجمهورية الدومينيكية (١,٦٣)		ميانمار (٢,٣١)
موزامبيق (١,٨١)			السلفادور (٢,٧١)		منغوليا (١,٥)
جمهورية الكونغو (غير متوافرة)			ترينيداد وتوباغو (١,٤٦)		
زامبيا (٢,٨٣)			المكسيك (١,٥٩)		

ملاحظات:

أ. البلدان المكتوبة بحروف سوداء ماثلة ورد أنها تعاني من نزاعات مدنية خلال التسعينيات، تم تعريفها كحروب تسببت في مقتل ما يزيد على الألف شخص في المعركة، وكانت تحديا لسيادة دولة معترف بها دوليا، ووقعت داخل حدود البلد المعترف بها، وكانت الدولة أحد الأطراف الرئيسية في القتال، وأخضعت الدولة إلى معارضة عسكرية منظمة أوقعت خسائر كبيرة. والبلدان التي تعاني من نزاعات مدنية في التسعينيات مأخوذة من سامبانيس (٢٠٠٠).

ب. الأرقام التي بين الأقواس هي نسب سكان الريف في ٢٠٠٠ مقابل ١٩٥٠. سكرتارية الأمم المتحدة www.un.org/esa/population/demobase.

المصدر: التقديرات القطرية للسكان في الأراضي الهشة: متوسط CIESIN و Land Scan (انظر الملاحظات في نهاية الفصل ٤، ملاحظة ١).

بشأن الأرض). ولا يمثل التمويل للبحوث والتنمية التي تركز على المشكلات التي تواجه الناس في الأراضى الهشة سوى من ٧ إلى ٨ في المائة فقط من إجمالي تمويل البحوث والتنمية^(٨) وبدون توافر القدرة على الهجرة، وبدون دعم مالى وتقنى كبير، لن يتوافر لسكان الريف الفقراء في المناطق القاحلة سوى بضعة احتمالات قليلة لتوفير احتياجاتهم الغذائية^(٩).

وتواجه السهول الجنوبية لأمريكا الشمالية، ومنطقة الساحل الأفريقية. والمناطق الرعوية الداخلية في آسيا، ظروفًا مماثلة من حيث المناخ وخواص التربة ولكنها تواجه قيودًا سياسية ومالية ومؤسسية مختلفة. وتمثل حالة السهول الجنوبية مثالًا لإهمال المعرفة الطبيعية أعقبه اعتراف بأهميتها، وشبه انقراض الثور البري الأمريكي الذي يعيش في السهول وما تلاه من جهود للحفاظ عليه، والإدراك الجزئي للتباين المناخي وما أعقبه من استخدام التكنولوجيا لتحديد العديد من آثار المناخ، والفقر الذي أعقبته هجرة حاشدة والإجراءات التي اتخذت لزيادة مرونة النظام الإيكولوجي لمقاومة الجفاف وتوليد الثروة (الإطار ٤-١).

وهي مثال أيضا لنموذج لكثافة استخدام الطاقة المدعومة بقوة والذي لا يحتمل استمراره في الولايات المتحدة، ولا يمكن تكراره في الأقاليم الرعوية الأخرى. فقليل من البلدان له حجم قارى، يتيح سهولة الهجرة إلى المناطق التي تحظى بهبات طبيعية أفضل. وقليل من الاقتصادات يبلغ حدا من الضخامة أو التنوع بما يكفي لتبادل الدعم الموسع من قطاعات أخرى لتغطية نفقات الحلول التقنية لمشكلات الأراضى الرعوية الهشة.

أمريكا الشمالية في الماضي. وقد طورت الأنواع في الأراضى القاحلة والنظم الإيكولوجية حشداً من آليات المواجهة التي توفر المرونة وعودة الوضع لما كان عليه في حالات الحريق، والجفاف، والضغط من الحياة البرية. ولتلك الآليات أهميتها بالنسبة لتغير المناخ، الذي ينتظر أن يزيد من الجفاف وتباين سقوط الأمطار في أفريقيا^(٦).

ومن بين الخمسمائة مليون شخص الذين يعيشون في الأراضى القاحلة والأراضى الجافة شبة القاحلة،^(٧) يوجد معظمهم في آسيا وأفريقيا، إلا أنه توجد أيضا جيوب كبيرة في المكسيك وشمال شرقي البرازيل (الشكل ٤-٢). ويحد الحجم المنخفض والتباين المفرط لهطول الأمطار من الإمكانية الإنتاجية لتلك الأراضى بالنسبة للزراعة المستقرة والرعى البدوى. وتؤدي الطرق العديدة لتوسيع الإنتاج الزراعى في الأراضى القاحلة - الزراعة المتنقلة من مناطق أخرى، والحد من فترات إراحة الأرض، وتغيير ممارسات الزراعة المتحولة، والإفراط في الرعى في المناطق الرعوية، وقطع الأشجار للحصول على خشب الوقود - إلى تدهور بيئى أكبر.

وتهمل الاستثمارات الزراعية التي تحركها الدولة والتي تحركها السوق زراعة الأراضى الجافة، لعاندها المنخفض ومخاطرها العالية، وتركز بدلا من ذلك على الزراعة في المناطق الأكثر إنتاجية. ويبلغ تمويل عمليات البحوث والتنمية للزراعة في المناطق المعتدلة ٧٠ في المائة من إجمالي التمويل العام والخاص للبحوث الزراعية. ويمثل تمويل البحوث والتنمية للزراعة في المناطق المدارية ٢٨ في المائة من الإجمالى (معظمها

الشكل ٤-٢

الأراضى القاحلة في العالم



المصدر: خريطة الفاو للقحولة، مناطق القحولة في العالم: تغطي المناطق شديدة القحولة، القاحلة والجافة شبه القاحلة. انظر الملاحظة ١.

الإطار ١-٤

من تدهور التربة إلى تدهور المياه - إدارة الأصول الطبيعية في السهول الجنوبية

إلى أراض أفضل، أسهل من تنظيم وإعادة إعمار الأراضي الخاضعة للملكية الخاصة)، ودفع مبالغ نقدية لترك الأرض تستريح، وربط القروض الزراعية بتطبيق أساليب معتمدة لاستخدام الأرض؛

■ الفيالق المدنية للصوص، زراعة أحزمة واقية مكونة من ٢٢٠ مليون شجرة، تقنيات المحافظة على التربة والمياه مثل تطبيق نظام الحراثة الكنتورية، بناء السدود الصغيرة والبرك، زراعة محاصيل مخلطة، إعادة زراعة الحشائش، وحماية الولاية والحماية الفيدرالية للأراضي العشبية المتبقية تحت رعاية مكتب إدارة الأرض.

وفي بداية ١٩٤٠، عادت الأنماط الطبيعية لسقوط الأمطار، وأدت الهجرة إلى خارج الأرض إلى تخفيض عدد السكان وزادت من حجم المزارع (هاجر نحو مليون شخص من المنطقة فيما بين ١٩٣٠ و ١٩٧٠). إلا أن نشوء منطقة الجفاف وعواصف الغبار التي هاجمت المنطقة في الخمسينيات، وأعقبتها الموجة الثالثة من هذه الظاهرة في السبعينيات. وساعدت ممارسات صون البيئة، إلا أنه لتحقيق إنتاج يعتمد عليه بالنسبة لصناعة تجهيز المنتجات الزراعية، تطلب الأمر أن تحقق الولايات المتحدة زراعة «متحررة من المناخ» في السهول. واحتاج الأمر الحصول على المطر باستخراج الماء من الطبقات الصخرية العميقة.

التحولات المالية، والتكنولوجيا، والمياه الجوفية

استجابت الحكومة بالتزام مالي وسياسي مستمر وغير مسبوق ومستدام على المستوى الوطني والمحلي لمواجهة تأثير التدهور على البيئة والبشر. وعكست تلك الاستراتيجية الاقتناع بضرورة أن تسهم التكنولوجيا والإبداع في حل معضلات الطبيعة التي تعلم أسلافنا التعايش معها باعتبارها قوى غير قابلة للتغيير. وتمثلت سمة بارزة في الاعتماد على الإنتاج الزراعي كثيف الاستخدام للوقود الأحفوري، مع الضخ العميق للمياه الجوفية (حتى ٦٠٠ قدم)، والاعتماد الكبير على الأسمدة الكيميائية وعلى الميكنة. ويجري ضخ المياه الجوفية بمعدل أسرع من معدلات الاستعاضة مع معدل صاف للاستنزاف قدره ٢,٦٢ مليون أكر - قدم (٤,٥ بليون متر مكعب) سنوياً. وصافى إنفاق الحكومة بالنسبة للفرد في السهول الجنوبية أعلى منه في أي مكان آخر في الولايات المتحدة، مع دعم من الولاية للزراعة يقدر مجموعه بمبلغ ٢٥٠ مليار دولار من ١٩٦٠ إلى ٢٠٠٠.*

* الإيكونوميست (٢٠٠١) ١٥ كانون الأول / ديسمبر.

المصدر: (Worster 1979).

قبل الكثيرون من السكان الأصليين في السهول الجنوبية من أمريكا الشمالية وفي أرجاء العالم واعترفوا بالقيود الأساسية للأراضي القاحلة والتي فرضت نمطا من القيود الأيكولوجية على سلوكهم. كما صمموا قواعد لتغيير السلوك الهدام. ووجهت المؤسسات المتطورة والمعقدة - التقاليد، القواعد، القوانين، العادات، وأخلاقيات الحفاظ على الثروة - الثقافات المحلية للحفاظ على المصادر الطبيعية النادرة وعلى مواصلة الحياة في بيئات معادية بجعل الحوافز سليمة. ورأى المستوطنون المستعمرون في السهول الجنوبية أن الاستخدام التقليدي للجماعات البدوية للأرض الخصبة غير كفاء. فحولوا أراضي الرعي الأساسية إلى الاستخدامات الزراعية المكثفة (زراعة المحصول الواحد، القمح عادة). ولم يكن هذا النمط ملائماً للتربة الأخف في السهول الجنوبية. وأدت عمليات الحرث العميقة إلى إزاحة التربة واستنزفت زراعة المحصول الواحد مغذيات التربة.

التدهور، والفقر، والهجرة

أدت الزراعة واسعة النطاق في العشرينيات إلى امتداد التوسع في زراعة القمح بدرجة أكبر في الأراضي العشبية للسكان الأصليين. وفي العقد التالي تقام الإفراط في الرعي والحرث وزراعة المحصول الواحد من جراء أسوأ جفاف في تاريخ الولايات المتحدة. وبلغت المساحة التي تأثرت بالجفاف نحو ٥٠ مليون هكتار سنوياً عندما نشأت «منطقة الجفاف وعواصف الغبار» في عقد الثلاثينيات. وحشدت الحكومة طائفة من الخبراء للتوصل إلى حلول - علماء، خبراء في علم الزراعة، مهندسون مدنيون، ومؤرخون اجتماعيون وسياسيون، والفلاحون المحليون، ورجال الأعمال، ورجال السياسة. وكان الحل الذي اقترحه العلماء هو إعادة طرق الزراعة التي استخدمها السكان الأصليون لزراعة مجموعة متنوعة من أصناف النباتات، وإعادة زراعة الحشائش في التربة الأقل تماسكا، والحد من الرعي. وكانت وجهة نظر رجال الأعمال تعارض التخلي عن ربحية وسهولة زراعة محصول القمح الواحد في مزارع كبيرة. بينما قام مئات الآلاف من السكان المعوزين بالهجرة من المنطقة، وأنفق البرنامج الجديد للإنعاش الاقتصادي وللحفاظ على البيئة ما يقدر بنحو ٥٠٠ مليون دولار للتخفيف من آثار الجفاف في الثلاثينيات (٦ مليارات دولار بتقديرات عام ٢٠٠٠) وطبق سلسلة من الإجراءات:

■ إغاثة الطوارئ الفيدرالية، قوانين تحديد المناطق بالنسبة للمناطق الأكثر هشاشة، إعادة شراء الأراضي شبه الحدية الخاصة (رئي أن شراء المناطق التي تمثل مشكلة ونقل السكان الذين يعيشون عليها

الاستعمار بعد الاستقلال^(١٠) ورأت الحكومات الوطنية أن المطالبة بالحيازة على المشاع تمثل عوائق أمام الوصول لمزيد من الأرض الزراعية لمواجهة النمو المتزايد للسكان. ولكن عندما تم تفتيت الغابات والأراضي المشاع التقليدية التي كان يديرها زعماء القرى، لم يتم إحلال ترتيبات حيازة بديلة مكانها وعجزت الدولة عن حماية تلك المناطق. ونظرا لأنه لم يكن أي من الأفراد أو المجتمعات يمتلكون الأرض والغابات، فلم تكن هناك من ثم نتائج محددة بوضوح أو مباشرة لسوء الاستخدام^(١١). وهكذا تعرضت الأراضي لسوء الاستخدام.

ويمكن للتغييرات في استخدام الأرض أن تقلل سريعا نوعية التربة، ويمكن للزراعة المكثفة أن تستنزف مغذيات التربة.

كما أن الالتزام السياسي والمالي لمواصلة هذا المستوى المرتفع من الدعم لفترات طويلة لا يتوافر إلا لقلة من البلدان. وتطلب الحل الذي يتيح منح والتغلب على نتائج نشوء منطقة الجفاف وعواصف التراب تحويلات ضخمة من بقية المجتمع. ولم يكن في مقدور كل من الولايات التي تأثرت أن تحل وحدها تلك المشكلات وبمواردها المالية وحدها.

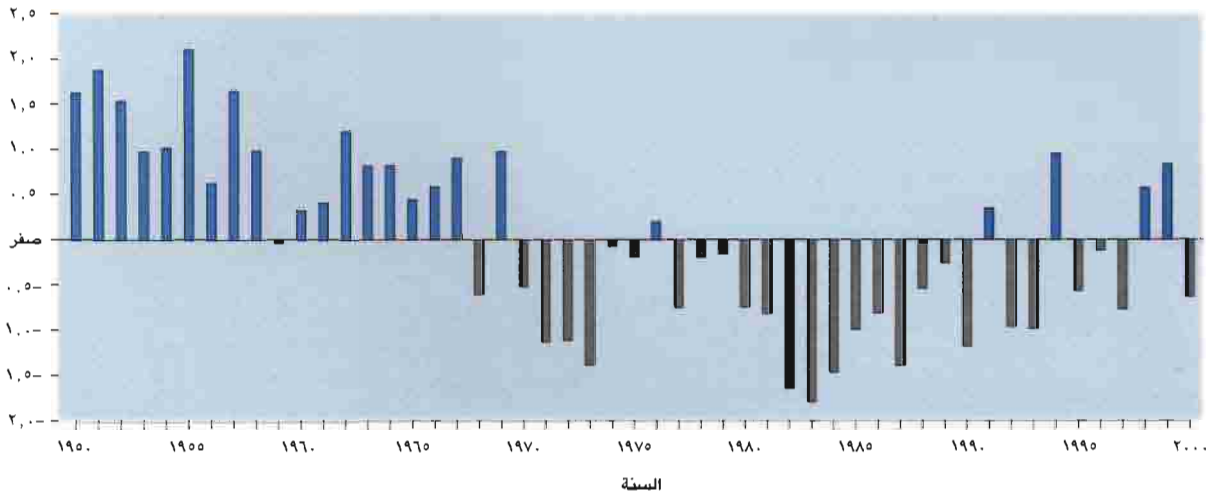
الأمطار، الفيضانات أو الجفاف؟ أفريقيا شمال وجنوب الصحراء

في كثير من أنحاء أفريقيا، استمر الكثير من عمليات الحرث وزراعة المحصول الواحد في التربة الهشة التي سادت أيام

الشكل ٣-٤

سقوط الأمطار في الساحل، ١٩٥٠-٢٠٠٠

المتوسط المعتاد لسقوط الأمطار في الساحل - أشهر حزيران/ يونيو، تموز/ يوليو، آب / أغسطس، أيلول/ سبتمبر، تشرين الأول/ أكتوبر



المصدر: National Center for Atmospheric Research, World Monthly Surface Station Climatology. Available on-line at: http://tao.atmos.washington.edu/data_set/sahel.

وحفز الخراب الأمم المتحدة للدعوة إلى مؤتمر خاص حول التصحر عقد في ١٩٧٧ في نيروبي، كينيا.

ويمثل احتمال دخول منطقة الساحل الأفريقية فترة ملائمة أخرى من سقوط الأمطار خطر تكرار نفس المأساة -مع عودة الفقراء إلى الأرض مرة أخرى. ولا يملك العلماء معلومات كافية حول تأثير الاضطرابات المناخية على المرونة وقابلية النظام الايكولوجي للأرض الجافة على الحياة لفترة طويلة؛ كما لا يعرفون أيضا الإجهاد البشري والطبيعي الذي يمكن لتلك النظم الايكولوجية أن تتحملة.^(١٧) ومن بين صعوبات التفرقة بين الأسباب البشرية والطبيعية، الافتقار للبيانات عن مساحة الأراضي الرعوية قبل الاضطرابات التي اثارها البشر والفقد عبر الزمن.

ويذكر الفريق الحكومي الدولي المعنى بتغيير المناخ أن أفريقيا عرضة بدرجة كبيرة لتغير المناخ.^(١٨) وبالرغم من وجود الرطوبة في الإقليم الإستوائي والمناطق الساحلية، فإن بقية القارة تتراوح بين جافة شبة رطبة إلى قاحلة. وسوف يؤدي الاحترار العالمي إلى خفض رطوبة التربة في المناطق دون الرطبة ويقلل من الصرف السطحي. وقد انخفض فعلا مخزون المياه إلى مستويات حرجة في بعض البحيرات والسدود الرئيسية، مما كان له انعكاس سلبي على النشاط الصناعي والري الزراعي. ومع تنوع القيود، تواجه أفريقيا تحديات مروعة في التواءم مع آثار تغير المناخ (الفصل ٨).

ويمكن أن تؤدي إزالة الغابات إلى التعرية وجرف طبقات التربة الأصلح للزراعة. وهناك نموذجان تقليديان في أفريقيا (وفي العالم):

■ يؤدي التنامي في عدد السكان إلى تحويل أراضي المراعى عالية النوعية لزراعة المحاصيل ذات العائد النقدي السريع. ويفقد الرعاة أفضل أراضي الرعى، وكذا أمنهم ضد القحط. وتقل حركات هجرة الرعاة، وتزداد كثافة الرعى في الأراضي الأقل نوعية بدرجة أكبر، ويؤدي الإفراط في الرعى إلى تدهورها.

■ يضطر مزارعو الكفاف الفقراء إلى تخفيض فترات إراحة الأرض لتغذية الأسر المتنامية. ويزيد خفض فترات الإراحة من تعرض الأرض للجفاف ويستنزف مع غياب المدخلات الكافية مغذيات التربة. ويزداد تدهور التربة وتآكلها سوءا.

ويتركز مزيد من الناس والحيوانات على الأراضي شبة القاحلة والقاحلة والتي لا يمكنها أن تمد الزراعة أو عمليات الرعى الأكثر كثافة بأسباب الحياة، إلا عندما يكون هطول الأمطار أعلى من المعدل الطبيعي. وقد جذب الهطول المواتي للأمطار في منطقة الساحل الأفريقية من بداية الخمسينيات وحتى منتصف الستينيات مزيدا من الناس. وعاد سقوط الأمطار إلى المستويات الطبيعية المنخفضة بعد السبعينيات (الشكل ٣-٤)، مات ما يقدر بربع مليون شخص مع كل قطعانهم تقريبا من البقر والغنم والماعز. واضطر نحو ٧ ملايين شخص إلى الاعتماد على معونة الطوارئ الغذائية.

الإطار ٢-٤

المعرفة التقليدية والتعبير عن الرأى: دعم سبل الرزق فى الأراضى العشبية فى الساحل

توازن بين حقوق الملكية وتزويد من الإنتاجية. باستخدام آليات للشمول وتوسيع حقوق الملكية والتعويض. فلجان المياه، على سبيل المثال، تتخذ قرارات تضمن توافر أكبر عدد من الآبار الارتوازية العاملة أو برك المياه على مسافة سير معقولة من المجتمع المحلى خلال فصل الجفاف، مع توافر المساندة المناسبة (انظر أيضا الإطار ٥-٥ عن الزيس).

وهناك أمل فى أن تتمكن المنظمات الريفية المتمركزة محليا من إحداث فرق فى مواجهة مشكلات المناخ وتقديم الخدمات. وتبدأ المؤسسات المحلية فى بوركينا فاصو بحقوق الملكية والتضامن وتهدف إلى تحقيق النمو والتنمية. وهى تقوم بتقليل أعداد الفقراء بقليل من المساعدة أو بدون مساعدة خارجية.

نظم الرعى التقليدية عالية الكفاءة فى مالى

وصفت الأبحاث المبكرة نظم الرعى التقليدية للمناطق المدارية القاحلة بأنها ليست بذات كفاءة. وتبرز النتائج الأكثر حداثة كفاءة تلك النظم فى استخدام مواردها.^٤ وأظهرت دراسة رائدة فى مالى أن نظام الرعى المتنقل أنتج من البروتين من اللحم واللبن فى الهكتار الواحد بما يبلغ ١,٥ إلى ٨ أمثال ما تنتجه نظم ماشية اللحوم فى ظل ظروف مناخية مماثلة فى كل من الولايات المتحدة وإستراليا، أساسا دون الحاجة إلى أى وقود أخفوري. وكانت النظم القيمة الأكثر استقرارا فى مالى أقل كفاءة. وأكدت الأعمال التى تمت فيما بعد فى بوتسوانا وغيرها من البلدان تلك المؤشرات للكفاءة البيولوجية الأعلى.

وتغير النتائج من التفكير بشأن إدارة أراضى الرعى فى ظل ظروف مناخية بالغة التباين للأقاليم المدارية القاحلة. وفى ظل تلك النظم «غير المتوازنة» يحتاج منتجوا الماشية إلى القدرة على «تتبع» الأعلاف المتاحة أو العثور على مناطق رعى جديدة لحيواناتهم، وهو ما يتطلب عادة الدخول إلى مناطق واسعة تضم طائفة متنوعة من النباتات الملائمة. ويتطلب ذلك القدرة على الحركة والمرونة التى تتيح سرعة تغيير حجم القطيع فى أوقات الجفاف واستعادته عند عودة الأمطار.

المصدر: * انظر (1998) Niamir-Fuller انظر-Donnelly-Roark, Oue-
draogo, and Ye (2001); Behnke, (1983) Breman and Wit
Scoones, and Kerven (1993).

توضح الدراية الفنية التقليدية بأساليب البقاء على قيد الحياة فى نيجيريا، وجهود الإدارة الجماهيرية فى بوركينا فاصو، وإدارة أراضى الرعى بكفاءة عالية فى مالى، جميعها استراتيجيات مهمة لسبل الرزق فى الساحل.

الهجرة الموسمية وأساليب تقنيات التحوط فى نيجيريا

فى نيجيريا، مثلما هى الحال فى معظم إقليم الساحل، أتاحت الآليات التقليدية الاجتماعية والمؤسسية لمن يعملون فى الرعى التأقلم مع التقلبات فى سقوط الأمطار وغيرها من التغيرات الطبيعية.* ويهاجر سكان المناطق القاحلة استجابة للندرة وللتغير البيئى. والهجرة، بالنسبة للبعض، موسمية، كما هى الحال بين المناطق القاحلة والرطبة فى نيجيريا. فبعد موسم سقوط الأمطار القصير، يهاجر رعاة الفولانى جنوبا لرعى ماشيتهم ولتجنب ذبابة التسي تسي. ولدى عودتهم، يحضرون معهم محاصيل الدرنات التى تنمو فى الجنوب. ويدرك مزارعو المناطق القاحلة والرعاة الآخرون قيمة التنوع فى استراتيجياتهم للتحوط ضد التباين البيئى وندرة المياه.

وهم يزرعون مجموعة متنوعة من المحاصيل المكيفة لمواجهة الضغوط المختلفة ويرعون خليطا من الحيوانات. وتساعد تلك الاستراتيجيات الناس على مواجهة المخاطر بإدراك المرونة التى يسهم بها التنوع الحيوى فى النظم الايكولوجية للأراضى القاحلة.

الشمول والتنمية الجماهيرية فى بوركينا فاصو

إن المجتمعات المحلية التى تسكن الساحل فقيرة، وتبعدهم أنماط المناخ الشاذة عن شفا العوز بموسم زراعى واحد. وفى ظل تلك الظروف غير المواتية، يصبح تأمين الصحة الأساسية والتعليم والأمن الغذائى، أمرا بالغ الصعوبة. ومنظمات إدارة الأصول والخدمات هى لجان التنمية شكلت لإدارة أصول البنية الأساسية المحلية وروابط السكان المحليين التى تقوم تعاونيا بإدارة الموارد مثل الأرض، والغابات، والمياه، والماشية، والحياة البرية، وبعض أنشطة الإنتاج القروى.^٥ وهم يرفعون قيم التنظيم الداخلى للقرى والمقاطعات بتطبيق استراتيجية متماسكة ثقافيا

فى المائة من الأرض المنتجة. وكانت النتيجة هى زيادة الضغط السكانى على الأراضى الآسيوية الداخلية الجافة. وأكثر البلدان تأثرا هى أفغانستان، والصين، والهند، وباكستان،^(١٤) وسهول آسيا الداخلية العليا، وهى أكبر مساحة للرعى متبقية فى العالم، وتشمل منغوليا، وشمال غرب الصين، وأجزاء من سيبيريا. وقد ظلت تلك الأراضى العشبية عبر آلاف السنين، موطننا للرعاة الرحل للخيول، والجمال، والماعز، والغنم، والبقر، الذين يمارسون منظومات متقدمة من مناوبات الرعى الموسمية عبر مساحات واسعة من الأرض طبقا للتقلبات المناخية. وقد ساعدت مناوبة القطعان فى المحافظة على خصوبة ومرونة النظم الايكولوجية لأراضى الرعى وفى تحسين صحة قطعان الماشية.^(١٥)

وتعد النوعية الرديئة للتربة عاملا آخر مقيدا للبيئة. فقد كان نقص الفسفور، وانخفاض المحتوى العضوى، وانخفاض نفاذية المياه والقدرة على الاحتفاظ بها فى كثير من معظم التربة الأفريقية من العوامل المقيدة فى الزراعة. ويعكس مشكلة تباين المناخ، فإن تلك المشكلة يمكن مواجهتها: ويمكن تعزيز نوعية التربة من خلال الإدارة الحريصة واستكمال مغذيات التربة. الأمر الأكثر صعوبة فى المواجهة هو تكرار الجفاف (الإطار ٤-٢).

الأراضى الآسيوية الجافة: تدبر ضغوط استخدام الأرض المتضاربة

ضغط السكان على الأراضى القابلة للزراعة فى آسيا كبير - وأخذ فى الزيادة. ويؤثر التدهور الحاد فى الأرض على نحو ٣٥

الآمنة في قطاع الماشية الرعوى من خلال تنويع الأصول، وإدارة المخاطر، وتقديم التمويل الصغير جداً، وتوفير المساعدة لتحسين قدرة السكان على الحركة وتقييم الدولة صندوقاً لتمويل تقديم الخدمات في المناطق النائية وتحاول دعم النمو وخلق الوظائف الجديدة في الأجزاء الأخرى من الاقتصاد، بما يحد من أعداد الرعاة. وتتناقص أعداد الرعاة الرحل لا بد أن يحد من الضغوط الرعوية الزائدة، ويدعم إدارة الأراضي العشبية المستدامة، ويضمن سبل رزق مقبولة.

الزراعة المختلطة وتكثيف إنتاج الماشية - شمال غرب الصين.^(١٧) مثلاً هو الحال في منغوليا، فإن الأراضي العشبية في الصين مملوكة للدولة. ولكن استقرار مهنة الرعي وتحويل الأراضي العشبية إلى أراضٍ صالحة للزراعة كان أكثر شيوعاً في شمال غرب الصين عنه في منغوليا، بداية من الخمسينيات عندما تم تخصيص الأراضي الرعوية المملوكة للدولة «للكوميونات الشعبية». وكان معنى تركيز الناس في القرى تراجع المناوبة الرعوية والتوسع في الزراعة. وشجعت السياسات تحويل أراضي الرعي الأساسية إلى أراضٍ قابلة لزراعة المحاصيل، الأمر الذي أدى إلى تلحق بعض المناطق وتعريضها بسبب الرياح. وتم تطبيق سياسة موحدة على ظروف بالغة التنوع، مما أدى إلى نتائج عكسية وتدهور أعلى في بعض الأماكن. وشجع الدعم نظم الزراعة المختلطة، التي تفرض على الأرض الهشة ضغطاً أكبر مما تفرضه عمليات الرعي المتنقلة التقليدية.

وقد حصلت الأسر المعيشية، نتيجة الإصلاحات الاقتصادية في أوائل التسعينيات، على أنصبة اسمية في مجمع الأراضي التعاوني. وتم تسوير المناطق المشتركة، الأمر الذي جعل تحركات القطعان أكثر صعوبة. وشجعت مستلزمات الإنتاج المدعومة، وتحويلات الدخل، وضخ المياه الجوفية العميقة على تحقيق زيادة سريعة في الزراعة. وقد ازداد ما يقدر بثلاثة ملايين من الرعاة المحليين في الخمسينيات في الجزء الشمالي الغربي للصين «منغوليا الداخلية»، حيث يبلغ عدد المزارعين ومربي الماشية حالياً ٢٠ مليوناً وتضاعفت قطعان الماشية من ١٧ مليون رأس في ١٩٥٧ لتصبح ٣٢ مليون رأس اليوم.

وتتشارك خطة تنمية غربي الصين في خاصيتين مع السياسات التي اتبعت في السهول الجنوبية من الولايات المتحدة: تكثيف الإنتاج الزراعي وإيجاد زراعات «متحررة من المناخ» في الأراضي العشبية عن طريق الري بالمياه الجوفية.

والهدف هو جعل المنطقة سلة للخبز واللحم لمواجهة مطالب الصين المتنامية لتحقيق أنظمة غذائية محلية محسنة. ولكن على خلاف السهول الجنوبية - حيث غادرها نحو مليون من المزارعين في الفترة بين الثلاثينيات والسبعينيات، مما أتاح إعادة دمج ملكيات الأرض وتحويل مساحات شاسعة من الأراضي العشبية إلى مناطق محمية - فقد استمرت ضغوط

وخلال العقد الماضي، جعلت ضغوط السكان والاستخدامات المتضاربة لتلك الأراضي الهشة، من الصعب التوصل إلى التوازن السليم بين الإدارة التقليدية للأرض وبين الطلب على إنتاجية زراعية أعلى. وأدت سياسات الحكومة التي تحاول منع أسلوب الحياة البدوي وحركة قطعان الماشية والاستخدام المؤقت للأعشاب في قطع متفرقة من الأرض، إلى الاعتماد على سبل الرزق الزراعية والقطعان المستقرة، الأمر الذي خلق ضغوطاً أكبر على النظم الأيكولوجية المحلية وأدى إلى تدهور الأراضي العشبية الهشة. وتوضع التجارب المتباينة لمنغوليا وشمال غرب الصين بعض المشكلات والحلول الممكنة.

الرعي المتنقلة - منغوليا.^(١٨) احتفظت منغوليا بالعديد من عادات الرعي التقليدية وحق الحياة العرفية مع إدارة الأرض باعتبارها مشاعات. ويعتمد الرعاة على السلالات المحلية (التي تعتبر أقوى وأكثر مرونة) التي ترعى على مدار العام الأعشاب المحلية. وقد دعمت التعاونيات تلك الممارسات التقليدية بصورة فعالة فيما بين الخمسينيات والثمانينيات. وسمحت سياسة البيئة للسكان والقطعان بالتنقل عبر مساحات كبيرة ووفرت إمكانية الإدارة المستدامة للأراضي العشبية طبقاً لشرائط منظمة للحصول على المراعى. وحتى ١٩٨٩ ساعدت الدولة على انتقال الأسر حول مناطق الرعي المختلفة ووفرت لها مدارس وعيادات طبية مدعومة. كما أقامت الدولة أيضاً عدة مشروعات عامة وفرت منافذ لفرص العمل، وقللت أعداد الرعاة وأبقت على الاستقرار النسبي لأحجام قطعان الماشية. ولم يفرض الانتقال الاقتصادي منذ ١٩٩٠ إلى الإدارة المستدامة. وتناقصت قدرة الثروة الحيوانية على الحركة بدرجة ملحوظة. وأغلق العديد من المنشآت العامة. ونظراً لقلة البدائل، تحول السكان إلى الرعي - غالباً للمرة الأولى. وزادت أعداد الرعاة لأكثر من الضعف من ٤٠٠٠٠ في ١٩٨٩ (١٧ في المائة من سكان منغوليا) إلى ٨٠٠٠٠ في منتصف التسعينيات (٣٥ في المائة). وتزايد تفشى الفقر أيضاً ليشمل ٣٦ في المائة من السكان بحلول عام ١٩٩٥ بعد أن كان محدوداً جداً في الثمانينيات. وتزايدت القطعان من العدد التقليدي وهو ٢٥ مليون رأس إلى نحو ٣٠ مليون رأس. وتوقفت مساعدات الدولة للصحة والتعليم، وخدمات إعادة التوطين، مما جعل الهجرة والحصول على رأس المال البشري أكثر صعوبة. ويعتقد اليوم، أن ما يقدر بعشرة في المائة من أرض المراعى قد تدهور، مما أدى إلى زيادات ملحوظة في تكرار وحدة العواصف الترابية.

وتعتبر المشكلة سهلة القيادة في منغوليا لأن ضغوط السكان ليست بالغة الارتفاع. فقد تزايد السكان الرعاة بنحو ٥٠ في المائة من ١٩٥٠ إلى ٢٠٠٠ (مقارنة بزيادة نسبتها ٧٠٠ في المائة في الصين المجاورة في الشمال الغربي). وتستجيب الحكومة لنتائج السنوات العشر الأخيرة بالنهوض بسبل الرزق

وتظهر البحوث الزراعية فى الصين والهند تناقص العائدات بالنسبة للاستثمارات فى العديد من المناطق ذات الإمكانيات العالية، لكن الاستثمارات فى الأراضى الجافة يمكن أن تحقق عائدات عالية فى تخفيض أعداد الفقراء، حتى ولو كانت الغلات متواضعة.^(٢١) وقد بدأت الحكومات والباحثون والمنظمات المانحة تولى بعض الاهتمام بأعمال البحوث والتطوير المتعلقة بأصناف متنوعة من المحاصيل للناس الذين يعيشون فى الأراضى الحدية، لكن هناك حاجة لقيام القطاع العام بالمزيد من العمل لاستبدال سلالات المحاصيل المتقدمة (انظر الهامشين ٧، ٨). وفى شراكة مع مؤسسات جنوب أفريقيا، قام المركز الدولى لتحسين إنتاج الذرة والقمح، التابع للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، بتطوير سلالتين من الذرة لصغار المزارعين فى مناطق جنوب أفريقيا ذات التربة الحمضية، المنهكة غذائيا والمعرضة للجفاف، وكلا الصنفين مقاوم للجفاف، وينضج أحدهما مبكرا، فى الوقت الذى تكون فيه إمدادات الغذاء فى أدنى مستوياتها. وقد حققت التجارب من إثيوبيا إلى جنوب أفريقيا غلات أعلى بمقدار يتراوح بين ٢٤ و ٥٠ فى المائة عن الأصناف المزروعة حاليا.^(٢٢)

وهناك فرص لتوفير سبل الرزق الدائمة خلال بضع سنوات قليلة. ولكن على القائمين على التنمية أن يدركوا أن الأراضى الجافة ليست متجانسة ولا يمكن جعلها تنتج بصفة مستدامة مثل الأراضى غير القاحلة. ومع احتمال استمرار أعداد كبيرة من الناس فى الحياة على الأراضى العشبية الجافة لبضعة أجيال قادمة على الأقل، فإن الأمر يتطلب سلسلة من الإستراتيجيات للتعرف على خواص الأرض التى يمكن تسخيرها لتوفير سبل الرزق للسكان.^(٢٣)

- تقنيات جديدة للمحاصيل المقاومة للجفاف
- استغلال المياه على نحو أفضل
- بعض التكثيف الزراعى، بما فى ذلك استخدامات الأسمدة
- تقديم المشورة حول الممارسات الأفضل للزراعة وللرعى
- إعداد مشروعات تأمين مبتكرة (مثل تلك التى أقيمت فى منغوليا، وكينيا، وإثيوبيا)
- إقامة أنظمة إنذار مبكر تقوم على مشاركة المجتمع المحلى (مثل تلك الموجودة فى كينيا)
- استغلال المعرفة المحلية والمبادرات الجديدة.

ويمكن لبعض المناطق القاحلة الاستفادة من إمكانيات الطاقة الشمسية؛ ويمكن للبعض الآخر الاستفادة من قيمة المناظر الطبيعية فى تطوير السياحة الإيكولوجية. ويعتبر برنامج موزامبيق للمنطقة المحمية عبر الحدود وتطوير محمية الحياة البرية فى بوركينافاسو محاولتين فى اتجاه السياحة الإيكولوجية التى تجمع بين التعاون المحلى والدولى. وتساعد البحوث والتجديدات الرامية لتقديم خدمة ملائمة - بالتضافر

السكان فى الزيادة فى الأراضى العشبية فى الصين. إن معدلات الفقر فى تلك المناطق المتدهورة والحساسة إيكولوجيا مرتفعة كثيرا عن المعدل القومى (تصل إلى ٢٥ فى المائة فى بعض المقاطعات، مقارنة بالمعدل القومى البالغ ٦,٣ فى المائة) ولا يوجد سوى القليل من البحوث العلمية التجريبية عما يحدث للأرض ومستودعات المياه الجوفية. ويتزايد تكرار وحدة العواصف الترابية. وتبلغ تقديرات التدهور من ٥٠ إلى ٧٥ فى المائة، مقارنة بنسبة تتراوح ما بين ١٠ إلى ١٥ فى المائة فى الأراضى العشبية فى منغوليا.

مكافحة التصحر وطريق التقدم للأرضى القاحلة

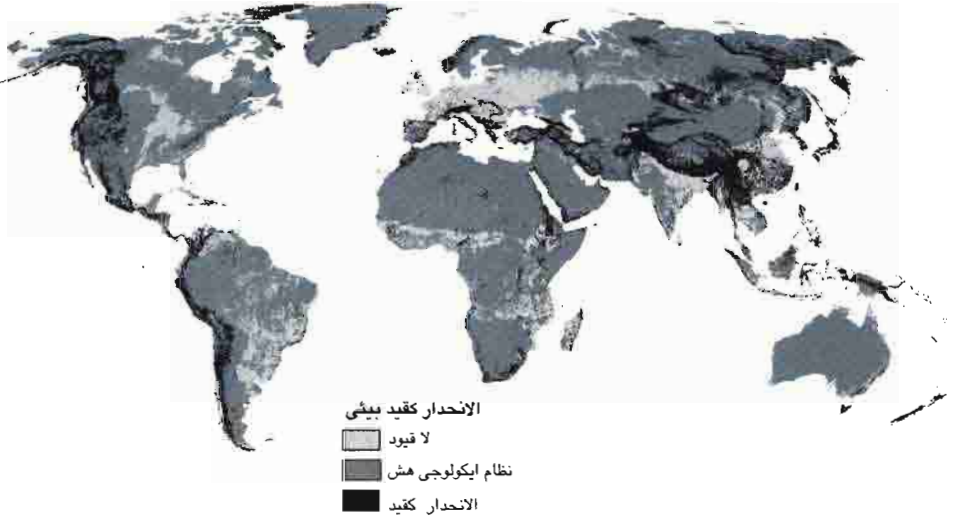
لاشك فى أن المشكلات البيئية للقرن القادم ستثور من جراء تفاقم المشكلات الحالية التى لا تحظى باهتمام مناسب. ويضع بعض العلماء التصحر وإزالة الغابات فى المرتبة الثالثة من بين قضايا البيئة التى تتطلب الاهتمام، بعد تغير المناخ والموارد المائية.^(٢٤) ويؤكد الكثيرون أن الصلات بين تغير المناخ والمشكلات البيئية الأخرى (المياه، والنظم الإيكولوجية) يرجح أن تكون ذات أهمية. وكما أثبتنا مرارا، فإن السياسات القطاعية التى تتم بمعزل عن القطاعات الأخرى قد تحل إحدى المشكلات بينما تزيد من تفاقم مشكلات أخرى، خاصة على المدى الطويل. قد نعرف حاليا المزيد عن تلك الروابط، إلا أننا مازلنا لا نفهم تماما كيفية تفاعل تلك القضايا أو ما هى التدابير الأكثر فاعلية المحتملة.^(٢٥) ويتطلب الأمر مزيدا من الأبحاث التطبيقية والنشر المنظم للدروس والتقنيات.

ومع عملية ريو فى ١٩٩٢ وتحت إشراف الأمم المتحدة، تم التفاوض على اتفاقية مكافحة التصحر وبخلت حيز التنفيذ فى ١٩٩٦.^(٢٦) وتعكس الاتفاقية التى وقعت عليها ١٧٨ دولة، ومع وجود ١١٥ دولة تتأثر مباشرة بالتصحر، الالتزام العالمى بمكافحة المشكلة. وهى واحدة من الاتفاقيات القليلة التى تتضمن أهداف تنمية مستدامة بيئيا واجتماعيا. ومع إدراك انعدام الصلة بين ثراء التجربة المحلية فى إدارة الأراضى الجافة وبين العلم القاطع الذى يربط التغيرات البيئية العالمية بالمجتمعات، وضعت الاتفاقية ترتيبات مؤسسية تربط بين الأهداف القومية والمصالح العالمية فى إدارة الأراضى والمياه.

كما تعترف الاتفاقية بالحاجة لتقاسم المخاطر وإدارة الطول خلال مجموعة أكبر من البلدان (يصور مثال السهول الجنوبية للولايات المتحدة الخيارات المحدودة المتاحة أمام دوائر الاختصاص الصغيرة فى غياب تقاسم أوسع للأعباء والمخاطر). وهى تشجع مشاركة الجماعات القومية والدولية وربط المجتمعات المحلية للسكان المحليين بالمجتمع المحلى لإيجاد حلول لمشكلة التصحر وذلك بدمج الشركاء، والموارد المالية، وشواغل تدهور الأرض فى البرامج الجارية.

الشكل ٤-٤

المناطق الجبلية فى العالم



ملاحظة: الانحدار = ٨ فى المائة. انظر الملاحظة ١.
المصدر: خريطة المنحدرات USGS.

تحولات الجبال

تساعد بيانات الجبال فى تحقيق انتظام معدل تدفق المياه بين الفصول الممطرة والفصول الجافة. ولكن أنشطة البشر مثل تحويل الغابات، يمكن أن تشيع الاضطراب فى التدفقات الطبيعية وتزيد من ترسب الغرين، مع زيادة التكلفة بالنسبة لمستخدمى المياه أسفل المجرى. ويمكن أن يؤدي التعدين واستخدام الأسمدة إلى تلوث مياه الجبال قبل انحدارها فى المجرى. ولذلك فإن مستخدمى المياه أسفل المجرى فى بعض الأماكن يدفعون مبالغ لمستخدمى المياه أعلى النهر للتخفيف من الآثار السلبية (على سبيل المثال فى كوستاريكا).^(٢٦) ويسهم العديد من النشاطات التجارية فى الجبال فى إدرار الدخل وفى النمو. لكن سكان الجبال لا يستفيدون عادة بشكل ملائم من السلع والخدمات التى تقدمها المناطق الجبلية. والهدف هنا ليس هو وقف التغير فى الجبال، ولكن إدارة الموارد بالطرق التى توفر سبل رزق دائمة لسكان الجبال وتوفر السلع والخدمات التى تلقى تقديراً فى مناطق الأراضى المنخفضة.

وقد أسهمت إزالة الغابات فى مناطق الجبال فى إحداث تغييرات دائمة فى إنتاجية الأرض. فقد تم قطع مساحات كبيرة من الغابات الجبلية الأوروبية ولم تنم ثانية بسبب التغييرات فى استخدام الأرض وفقد التربة. وتم تجريد بعض المناطق الجبلية فى أفريقيا من الخضرة نتيجة الإفراط فى الرعى ولم تعد قادرة على توفير سبل الرزق المستدامة. إن تحويل الأرض (إزالة الغابات) واستنفاد الأنواع قد يستغرق عادة فترات زمنية أطول

مع السياسات التى تربط النشاطات الإنسانية (الزراعة، والرعى، والمستوطنات) مع العمليات الطبيعية (توزيع المزروعات، ودورات النمو الموسمية، ومستجمعات المياه) - على دعم النظم الإيكولوجية الضعيفة مع تعزيز الإنتاجية لإعاشة الأعداد المتزايدة من السكان.

الحياة على جرف - على الجبال

تزود الجبال معظم سكان العالم بالمياه العذبة وبنسبة كبيرة من احتياجاتهم من الأخشاب والمعادن.^(٢٧) وهى تؤوى أكثر من نصف التنوع الحيوى فى العالم وترعى ثقافات مختلفة فى طائفة واسعة من الارتفاعات، تمتد من المناطق القطبية إلى المناطق المعتدلة وشبه المدارية فالمدارية (الشكل ٤-٤). ولكن انحدارها، وارتفاعها، وبروزها، ودرجة حرارتها، وعزلتها، وسقوط الأمطار فيها يجعل منها واحداً من أكثر النظم الإيكولوجية تبايناً واختلافاً. ولتركز الناس المتناثرين فى مجتمعات صغيرة فى مناطق وعرة تداعياته بالنسبة لمورد رزقهم ولدعم أنظمة الإنتاج الجبلية. فالإمكانات الزراعية فى الجبال محدودة بالحيز الصغير لقطع الأرض القابلة للزراعة وبالتباين المناخى وظروف النمو الأكثر صعوبة، بما فى ذلك مواسم النمو الأقصر زمنياً، مما يسهم فى تفتش مستويات أعلى من الفقر. ويواصل الناس الحياة فى تلك المناطق الهشة بالإدارة الذكية لقطع الأرض المتناثرة المتاحة لهم.^(٢٨)

الإطار ٤-٣

الموازنة بين السلع العامة والخاصة: التنوع الحيوى وإنتاج البن فى تشياباس

إن لحماية التريونفو للتنوع الحيوى قيمة استثنائية لصون التنوع الحيوى مع وجود مساحات كبيرة نسبيا من الغابات الكثيفة البكر وتنوع مرتفع فى السلالات النباتية والحيوانية الأصلية، بما فيها عدد كبير لا يوجد إلا فى سييرا مادري فى تشياباس وغواتيمالا*. ويوجد داخل محمية التريونفو التى تمتد ١٢٠ ألف هكتار من أراضي الغابات الأصلية، بعض من أفقر سكان المكسيك. وتفشى الفقر المدقع فى تشياباس ونسبته ٤٠ فى المائة يزيد على ضعف المعدل القومى (١٧ فى المائة) ويزيد على ستة أمثال تفشيه فى الولايات الشمالية للمكسيك (٦ فى المائة). وطفق نحو ١٤ ألف شخص يعيشون فى منطقة عازلة من الأراضي الخاصة داخل المحمية، يقطعون الأشجار فى نحو ١٧ ألف هكتار من الغابة خلال العشرين عاما الماضية، لزراعة محصول البن الذى ينمو على الجبال. ولم يدرك منتج البن أن غطاء الأشجار كان يحمى نبات البن ويحسن من نوعيته.

وفى تموز/ يوليه ١٩٩٩ قدم مرفق البيئة العالمى منحة تمويل قدرها ٧٥٠ ألف دولار لمشروع تعزيز المول. وأسندت إلى إحدى المنظمات غير الحكومية المحلية مهمة دعم تعاونيات المجتمع المحلى والقيادة المحلية فى ٢٠ قرية، ومساعدة القيادات المحلية فى إعداد خطط الموارد الطبيعية والتنمية. وجمعت المنظمة غير الحكومية لأول مرة بين موظفى الحكومة المحليين، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية لتنسيق النشاطات، وتعلم أساليب زراعة البن فى الظل، وتحسين فرص الحصول على الائتمان والمساعدة الفنية. وكان مزارعو التريونفو من بين أوائل من اختبروا سوقا ناشئة لحبوب البن الصديقة للبيئة. وأتاحت الزراعة العضوية للبن فى الظل وبراعة منظمة المنتجين فى تسويق النوعية الممتازة من البن، للمزارعين الحصول على زيادة فى السعر تتراوح بين ٤٠ و ١٠٠ فى المائة عن سعر البن العادى المزروع على الجبال (وزيادة عما كانوا يكسبون من قبل). ووفر الاستثمار فى المعرفة، والقيادة المحلية، وتعاون القاعدة الشعبية المحلية حافزا لفقراء المزارعين لحماية قاعدة مواردهم الطبيعية بوصفها واحدة من أفضل أصولهم.

المصدر: (Pagiola and Ruthenberg (2002).

أو من الجمع بين صون التنوع الحيوى وتطوير المحاصيل التجارية (الإطار ٤-٣).

إن للمنظومات الجبلية المتكاملة منافع جمالية واقتصادية لها قيمة عالية. فهى تحد من مخاطر الانهيارات الأرضية، وتحمى التنوع الحيوى، الذى يحافظ على جينومات المحاصيل الغذائية ولتطوير عقاقير طبية جديدة. كما أن مناطق الغابات الجبلية لها أهميتها أيضا فى تحيئة ثانى أوكسيد الكربون. ومن الصعب ترجمة تلك المنافع والقيم بأسعار السوق والمعاملات التجارية، ولكن العمل يجرى لإعداد نظام للتجار فى الكربون (وأحد أمثلة ذلك برنامج تحيئة فى كوستاريكا - انظر الإطار ٨-٥).

من الحياة العادية للإنسان، ومن ثم فإن التأثيرات لا يتم إدراكها فوراً. ويقتضى الأمر تحسين حالات المؤسسات بحيث يمكنها التقاط تلك الإشارات قبل فوات الأوان. ويتغير بعض خواص الجبال عبر فترات أطول، من خلال التعرية التدريجية أو التقرب بسبب بعض العمليات «التكتونية». ويحدث بالفعل انحسار الجليد نتيجة للاحتار العالمى وينتظر خلال الخمسين إلى المائة عام القادمة أن تنصهر معظم الجبال الجليدية، بما يؤثر على تدفقات المياه المنحدرة من الجبال. وقد لا تكون بعض عمليات الإصلاح البيئية، مثل ترميم الجبال الجليدية أو إعادة زراعة الغابات فى المناطق الأعلى ارتفاعا حيث تنمو الأشجار ببطء، ممكنة خلال أية فترة زمنية نسبية من عمر البشر.

الموارد الجبلية: الغابات، المعادن، التنوع الحيوى، وسبل الرزق المستدامة

يولد قطع الأشجار الوظائف والدخل - أيضا مستلزمات الإنتاج. كما يمكنه أيضا إشاعة الاضطراب فى الثقافات وأنماط الإنتاج المحلية. وما لم يحم سكان الغابات بالتحكم فى مواردهم ويحصدوا العائد من استغلالها، فإن قطع الأشجار قد لا يرفع دخل سكان الجبال - بل وقد يؤدي حتى إلى إفقارهم فى الأجل المتوسط (مثلما حدث فى الهند وإندونيسيا)، حتى فى البلدان مرتفعة الدخل (وست فيرجينيا).^(٧٧) وقد يوفر دخلا قصير الأجل بأجور منخفضة لقطاع الأشجار، ولكن بعد انتهاء قطع الأشجار فى إحدى المناطق، تنتقل شركات قطع الأخشاب إلى منطقة أخرى، تاركة السكان المحليين بدون أى موارد تقليدية لسبل الرزق فى مناطق الغابات التى أصبحت مستنفذة الآن. وغالبا ما يؤدي ذلك إلى عمليات قطع مدمرة للأخشاب المتبقية من أجل استخدامات أخرى، وليست مستدامة.

والمعادن، مثل الغابات، موزعة بصورة غير منتظمة بين مناطق الجبال ويجرى استخراجها بواسطة مشروعات (أجنبية أو قومية) من خارج الإقليم. وتأثيرات التعدين أكثر توطنا من عمليات قطع الأشجار، لكنها عادة ما تكون أكثر كثافة نظرا لاحتمالات حدوث صدمات اجتماعية ومشكلات بيئية. وقد حدث تقدم أخيرا، على طريق التعدين المستدام.

إن التنوع الحيوى ووسائل تيسير الحياة هى من أكثر القيم الجبلية انتشارا ومن بين أكثرها صعوبة فى تعيين أسعار السوق بالنسبة لها. وبالرغم من أن أنواعا فرادى تجذب الانتباه، فإن معظم التنوع الحيوى ووسائل تيسير الحياة تتبع من الأداء المتكامل لمنظومات البيئة الجبلية. وتوفر تلك النظم الأيكولوجية مصادر مهمة لأسباب الرزق لسكان الجبال. إذ يمكن الحصول على مصدر رزق دائم من الاستخدام المستدام لغابات الجبال، من السياحة مثلا، ومن الاستخدامات الترفيهية،

الدراسة، أو ملاءمة المناهج الدراسية. إن ضعف فرص الحصول على خدمات الصحة والتعليم يزيد من تفشى الإعاقات الذهنية وانخفاض الإنتاجية، الأمر الذى يعوق فرص المجتمعات المهمشة فى تحقيق التقدم .

ويتناول هذا القسم الكيفية التى يمكن بها للمجتمعات العناية بالأصول التى تملكها وإيجاد سبل الخروج من الفقر من خلال توليفة من القطاع العام أو من خلال سياسات تبدأ من المركز ومن القمة إلى القاعدة (مثلما هو الحال فى تونس)، أو تغييرات تبدأ محليا وتتصاعد من القاعدة إلى القمة شاقا طريقها إلى مراكز القوة (المغرب). إذ يتطلع قطاع التعدين فى بيرو، على سبيل المثال، إلى محاولة حديثة للانتقال إلى المشاركة فى التنمية بين المجتمعات، والشركات، والحكومة. كما تكشف الطريقة التى خرجت بها الجماعات الريفية الهامشية، فى بعض البلدان الأوروبية، من الفقر منذ ١٠٠ عام خلت، عن دروس مهمة، توضح كيف ازداد الأمر صعوبة حاليا بالنسبة للبلدان النامية (الإطار ٤-٤).

ولم يحدث أن اضطرت المؤسسات فى البلدان الصناعية إلى التعامل مع ذلك العدد من المشكلات التى تواجه البلدان النامية اليوم. فالمؤسسات التى ورثتها البلدان النامية لم تكن مهيأة لمواجهة مشكلات المجموعات الكبيرة المنتشرة فى المناطق الهشة النائية. واليوم ينحاز الإنفاق الحكومى على الخدمات الاجتماعية فى كثير من الحالات للمناطق الحضرية الأحسن حالا - حتى فى الحالات التى يقيم فيها جانب كبير من السكان فى المناطق الريفية، والأراضى الحدية، والحواف الحضرية (الفصل ٦). ويوجد لدى كثير من البلدان أنظمة نمطية عالية المركزية لتقديم الخدمات التعليمية والصحية والتى لا تلائم ببساطة احتياجات المناطق النائية - وتتكلف إدارتها غالبا. وتتركز الاستثمارات والخدمات الزراعية فى الأراضى الأكثر ملاءمة، حتى فى الحالات التى تعيش فيها غالبية المزارعين فى الأراضى الهشة. وتقوم البلدان بتغيير تلك الأساليب بصورة بطيئة.^(٢٨)

رعاية الرأسمال البشرى للنساء

ترى الدراسات واسعة النطاق للمجتمعات أن المرأة قوة محركة مهمة للنمو والتنمية.^(٢٩) وقد تأكدت بالوثائق مقدرتها على الادخار والاستثمار داخل أسرتها. وتقوم المرأة بوصفها القائمة على تغذية الأسرة بمحاربة الجوع وسوء التغذية. ويفسر دورها غير المسجل لحد كبير فى الزراعة بقاء العديد من مجتمعات الكفاف المحلية التقليدية فى الأراضى الحدية. ومع ذلك ففى الكثير من الأماكن، تجعل التقاليد أو القدرة المحدودة على الحركة، والافتقار إلى التعبير عن الرأى أو لفرص الحصول على المعلومات، إلى جعل النساء الجماعة الأكثر تهميشا. ومع اتجاه الرجال للبحث عن العمل فى مناطق أخرى، تعنى النساء

وتدخل الجبال فى كثير من العمليات الايكولوجية: إدارة المياه، والتنوع الحيوى، وتأثيرات الطقس، والقيم الثقافية والترفيهية. ويمكن أن تغير التدخلات البشرية تلك العلاقات بطرق قد تضر (أو تفيد) مختلف السكان. ومثلما هو الحال فى مناطق العشب القاحلة، عندما يكون الضغط السكانى والاقتصادى منخفضا والموارد وفيرة، فإن استخدام السلعة العامة لا يشكل دائما مشكلة فيما يتعلق بالاستدامة. ومع تزايد الضغوط فقد يحدث إفراط فى الاستخدام أو إساءة فى الاستخدام، مما يتطلب عادة مؤسسة من نوع ما لإدارة الندرة. ويمكن أن تنجم التهديدات عن التدهور الناجم عن الاستغلال المفتوح، وعدم وجود حماية كافية للأصول القيمة، وعدم التسعير السليم للسلع المقدمة. وتتطلب إدارة البيئات الجبلية عادة إيلاء اعتبار أكثر تفصيلا للأثار النظامية الثانوية عما هو الحال فى مناطق الأراضى المنخفضة.

ويوجد دائما مطالب متضاربة على موارد الجبال لزيادة استخراج الموارد أو المحافظة على الخدمات فى مكانها أو فى الأماكن اللاحقة. والجبال، مثلها مثل الأراضى الجافة، غير متجانسة. وتتطلب كل منطقة استراتيجية مختلفة تقوم على إمكاناتها للصيقة بها، وعلى خليط من قيم الموارد الطبيعية، وعلى القيمة التجارية لبعض من منتجاتها المتجددة وغير المتجددة. وتحتاج كل الاستراتيجيات إلى إدراج إمكانات الأرض، ورأى وقدرات وطموحات السكان الذين يعيشون هناك.

رعاية الأرض عن طريق الإصغاء - وبتمكين المجتمعات من العمل

إضافة إلى القيود الجيوفيزيكية، فإن قيودا أخرى اجتماعية اقتصادية تترك الكثيرين ممن يعيشون فى الأطراف الريفية دون وسائل كافية لحماية أنفسهم من الصدمات. ويحد ضعف الرعاية الصحية، والفرص المحدودة للحصول على التعليم، والمعلومات، والمساعدة الفنية، وارتفاع معدل البطالة فى المناطق الحضرية، من فرص الهجرة إلى الخارج ويقلل التحويلات المرسلة إلى مجتمعات القرية المحلية. ولم يكن الكثير من البلدان النامية مستعدا بصورة جيدة لمساعدة الناس فى الأطراف الريفية بها على مواجهة المشكلات والارتباط بالتأثير الاقتصادى الرئيسى.

ومع الافتقار إلى المعلومات، والتعليم، والتدريب، تواجه المجتمعات المحلية القائمة على اقتصاد الكفاف صعوبة فى تحسين صحتها وتنوع نشاطاتها خارج نطاق الزراعة. إن نفقات مواجهة سوء التغذية يمكن تدبرها، لكن النقص فى المغذيات الدقيقة يظل خطيرا فى ٨٥ بلدا، الأمر الذى يقلل القدرة العقلية والقدرة على التعلم. ولا توجد قياسات دقيقة لنقص إتمام الدراسة، نظرا لأن معظم الأنظمة تركز أكثر على عمليات الإلتحاق بالمدارس أكثر من تركيزها على معدلات إتمام

الإطار ٤ -

ما كان مجدياً آنذاك (أوروبا، ١٩٠٠) أصبح أكثر صعوبة حالياً (البلدان النامية، ٢٠٠٠)

فورد بزيادة أجور العمال غير المهرة بأكثر من الضعف وخفض يوم العمل من ١٠ ساعات إلى ٨ ساعات - بالرغم من طوابير العمال التي كانت تنتظر الحصول على وظيفة بأجر أقل.

وكان معنى قرار فورد هو أن العمال محدودى التعليم يمكنهم البدء في تجميع رأس المال والمخدرات - الأمر الذي أتاح للعمال غير المهرة الخروج هم وأسره من وهدة الفقر. وخفض دوران معدل القوى العاملة من ٢٠٠ في المائة إلى ٢٣ في المائة وزاد الإنتاجية بمقدار ٥٠ في المائة أخرى. فما الذي حفزه إلى ذلك؟ كان يريد بيع المزيد من السيارات (كانت الأجور منخفضة في ذلك الوقت، بحيث لم يكن في مقدور سوى الموسرين فقط شراء سيارة). كما أنه أراد سد الطريق أمام إنشاء نقابة للعمال.

وفي الخمسين عاماً التالية، ضغطت مجموعات المصالح في الولايات المتحدة وغيرها من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل تقاسم النمو، وأنشأت مؤسسات تستوعب المزيد من الناس في دائرة ازدهار أوسع. وأدت الإجراءات المتجهة من القمة للقاعدة (مثل التعليم العام الشامل والرعاية الصحية الشاملة) والإجراءات المتجهة من القاعدة للقمة إلى تحقيق مشاركة أوسع في تنمية الدخل. وحصلت نقابات العمال على أجور أعلى من خلال توليفة من المساومات الجماعية، والزيادات في الإنتاجية، وفرض بعض القيود على سوق العمل. وحصلت منظمات حقوق المرأة على حق التصويت للنساء، وأن تصبح المرأة فيما بعد مشاركة فعالة في سوق العمل. وساعدت شبكات الأمان الاجتماعية كبار السن والمتعطلين. وعملت تلك وغيرها من السياسات على دخول المزيد من الأشخاص إلى مجالات إدارة وتوزيع، والاستفادة من الثروة المتنامية للبلدان. ودعمت السياسات الشمولية وساعدت على إقامة مؤسسات أفضل.

التكنولوجيا، والأجور، والوظائف الآن

مع نهاية السبعينيات بدأت طرق الإنتاج تتغير في كافة البلدان مع تناقص العائدات بالنسبة للعمالة غير الماهرة، وتزايد العائدات بالنسبة للعمالة الماهرة. واليوم، يواجه العمال غير المهرة في البلدان النامية قيوداً قانونية على الهجرة ومتطلبات مهارة أعلى. ذلك إن العدد المحدود للوظائف بأجور تزيد على حد الكفاف، يجعل من الصعب تحسين دخول قوة العمل الكبيرة غير الماهرة وغير المتعلمة على مستوى العالم. ومنذ التسعينيات، أشار العرض المرتفع من العمال غير المهرة إلى كساد عالمي وتقارب الأجور عند مستويات الكفاف في كثير من البلدان النامية. ويجعل ذلك الأمر حصول المهاجرين من المناطق الريفية (كل من المناطق الطرفية والمناطق الريفية التجارية المكتظة) على عمل مربح في المناطق الحضرية أو المناطق القريبة منها أمراً صعباً.

وبالرغم من أن القطاع غير الرسمي يمثل النصيب الأكبر من فرص العمل للسكان في سن العمل، فإن ذلك غير واضح على شاشة رادار رجال الاقتصاد. ذلك أنه لا يتم تجميع البيانات عن القطاع غير الرسمي بصورة منظمة. وقد ظلت معدلات الأجور المعلنة في التسعينيات لعمال الزراعة وعمال البناء غير المهرة (وهما الوظيفتان الأكثر احتمالاً بالنسبة للأشخاص المهاجرين من المناطق الريفية الطرفية) منخفضة ودون تغيير في كثير من البلدان (الشكل الوارد في الإطار).

ولم تشهد سوى جمهورية كوريا (٥٠٠ دولار شهرياً) وجمهورية التشيك، وموريشيوس، وتونس اقتراب أجور العمالة غير الماهرة من ٢٥٠ دولار في الشهر. وبقي متوسط تعادل القوى الشرائية بالنسبة للعمل غير الماهر في معظم البلدان الأخرى منخفضاً جداً، يقل عن ١٠٠ دولار

في منعطف القرن الماضي، كان الكثير من فلاحى أوروبا الفقراء يسكنون الأراضي الحدية. وقد خرجوا من برائن الفقر بفضل البراعة، والمؤسسات الشاملة والمرنة، وبفضل الظروف المواتية التي لا توجد اليوم بالنسبة للأطراف الريفية. وجذبت الابتكارات التقنية العمال غير المهرة وشجعت هجرة الفلاحين من أطراف أوروبا الريفية إلى وظائف المصانع في أمريكا الشمالية. وهو مجتمع مدنى نابض بالحياة أدى إلى مشاركة دائمة وأوسع في نمو الدخل.

الهجرة آنذاك ... لكن ليس الآن

لم تسع المؤسسات مطلقاً لوضع سياسات تستهدف التعامل مع السكان الذين بقوا في الأراضي الهشة، نظراً لأن معظمهم قد رحل. وأدت الهجرة المفتوحة من أوروبا فيما بين ١٨٧٠ و ١٩١٠ إلى تقليل الضغوط على مناطق أوروبا الريفية الفقيرة وإلى ازدهار الإنتاجية في العالم الجديد. وقد هاجر نحو ١٣ في المائة من قوة العمل في أوروبا خلال تلك السنوات الأربعين إلى العالم الجديد. وبالنسبة لإيطاليا وإيرلندا هاجر نحو ٤٥ في المائة من قوة العمل - وبلغت النسبة لإسكندنافيا نحو ٢٥ في المائة. وكان نحو ٨٠ في المائة من المهاجرين من الفلاحين أو العمال غير المهرة الذين لا يزيد ما حصلوه من التعليم على المرحلة الابتدائية، لكنهم وجدوا وظائف في المصانع والمناجم. وتم الانتقال بقليل من القيود القانونية، وسهلت الحكومة الاستيعاب من خلال التعليم العام والصحة العامة.

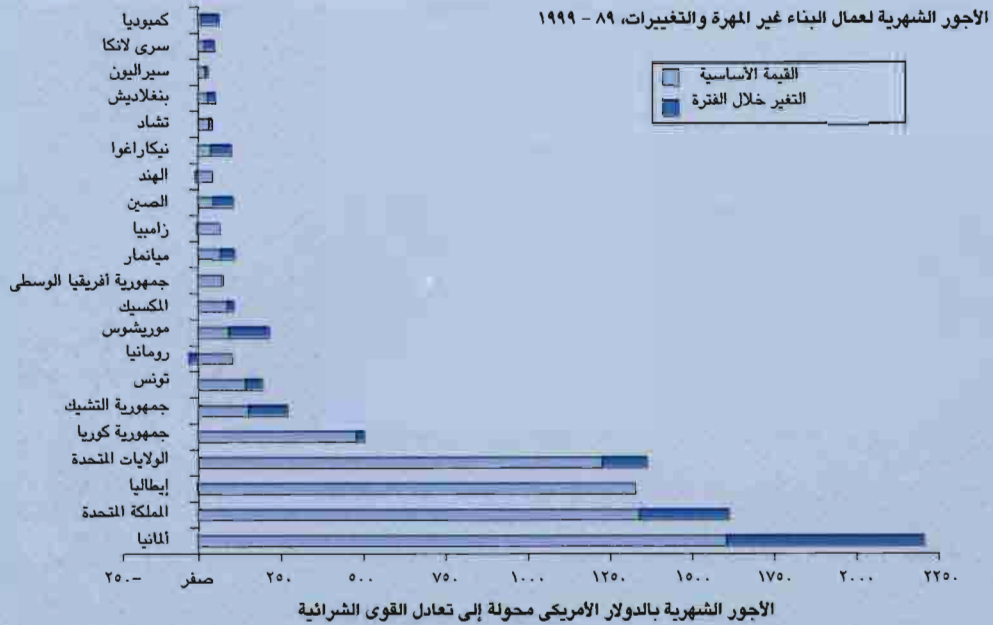
وبالنسبة للبلدان النامية اليوم، فإن الهجرة الخارجية تتم من الأطراف الريفية إلى المراكز الحضرية الساحلية والمدن العشوائية المحيطة بالمناطق الحضرية، وليس إلى أمريكا الشمالية، أو أوروبا الغربية أو غيرها من الدول المتقدمة النمو. ويمثل مجمع الهجرة إلى الولايات المتحدة من ١٩٧٠ إلى ٢٠٠٠ أقل من ٢ في المائة من قوة العمل في أفريقيا جنوب الصحراء وأقل من ٥ في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، (المنطقة ذات النسبة الأعلى من الهجرة). ويعكس ما حدث منذ ١٠٠ عام مضت، عندما كان الفلاحون يشكلون ٨٠ في المائة من المهاجرين، فإن المهنيين، والعمال المهرة، وأولئك الذين حصلوا على بعض التدريب الجامعي يشكلون اليوم أكثر من نصف المهاجرين إلى الولايات المتحدة. ويأتى أقل العمال مهارة من المكسيك، ويأتى أعلاهم مهارة من آسيا وأفريقيا*.

التكنولوجيا، والأجور، والوظائف آنذاك

استخدمت المصانع في أوائل القرن العشرين العمال غير المهرة ذوي التعليم المحدود، مقابل أجور الكفاف (في ظل ظروف وردت تفصيلاً في أعمال ديكنز). واتخذ هنرى فورد قراراً غير مسبوق بتحسين ظروف العمل تحقيقاً لمصالحه الخاصة في إطار مصالح مجموعة أوسع. فزيادة فرص العمال في الحصول على الأصول يعد مبادرة للتوزيع تحقق مكاسب في الكفاءة يعترف بها حتى أكثر رجال الأعمال تصلباً في الرأي.

وفي ١٩٠٨، وبعد تصميمه لسيارة يعتمد عليها ويمكن تحمل سعرها، أراد هنرى فورد تخفيض تكلفة الوحدة لزيادة المبيعات لسوق كبيرة. وفي ١٩١٣ أدخل فورد ومهندسه خط التجميع، مما قلل وقت تجميع السيارة من ١٢ ساعة إلى ساعتين بنفس كمية العمل. وقفزت الإنتاجية عالياً، ولم يحتاج العمال إلى أى تعليم واحتاجوا إلى قليل من التدريب (كان نصف عمال فورد من المهاجرين الفقراء من إيطاليا ومن المناطق الحدية لشرقى أوروبا). وبعد عام من الأرباح القياسية، قام

الإطار ٤-٤ (تابع)



العديد من سكان الأطراف الريفية النائية متخلفين للوراء وفي حالة فقر. ويواصل الكثير من الأسر الحياة من مصادر متنوعة للدخل من خلال التحويلات من أعضاء الأسرة الذين يعملون خارج البلد ومن وظائف الخدمات في الاقتصاد الريفي غير الزراعي، وهو ما يمثل عادة الآن أكثر من ثلث الدخل الريفي في كثير من البلدان.

* وزارة التجارة الأمريكية، موجز الإحصاء الأمريكي (٢٠٠٢)، الأشكال ٥، ٤.

انظر: Freeman and Oostendorp (2000).

المصدر: O'Rourke and Williamson (1995); Williamson (1997); Hatton and Williamson (1998); Raff and Summers (1986); Lacey (1986); World Bank Rural Development Strategy (2002).

شهريا بالنسبة للعقد الماضي. وأظهرت أجور الزراعة منحنى مماثلا. وكان متوسط الأجر المكافئ لتعادل القوة الشرائية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للعمل المماثل أعلى بست عشرة مرة بالنسبة للعمل الزراعي وأعلى باثنتين وعشرين مرة بالنسبة للعمل غير الماهر في مجال البناء. وتفسر مثل هذا الفارق في الأجور جزئيا، القيود القانونية على الهجرة والحواجز أمام التجارة الزراعية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. بل إن الفوارق في الأجور بين العمالة الماهرة وغير الماهرة تعتبر أكبر، الأمر الذي يبرز أهمية التعليم والتدريب. وكلاهما مفقود تماما في المناطق الريفية الطرفية في معظم البلدان. ويساعد ذلك في تفسير أسباب تحول عدم المساواة في الدخل إلى قضية عالمية في القرن الحادي والعشرين - وسبب بقاء

المياه، والصحة، والتعليم في غرب أفريقيا، وأمريكا الوسطى، وبلوخستان. وقد بدأت الوكالات والمجتمعات المحلية، التي تعترف بالعائدات العالية المترتبة على رفع مكانة النساء، بالمشاركة مع المنظمات غير الحكومية، وعلماء الأنثروبولوجيا، والاجتماع، والاقتصاد المحليين في حشد القوى للوصول إلى النساء مباشرة- بالمعلومات، والتعليم وفرص الحصول على القروض.^(٢٠)

وتجد بعض البلدان، بتفصيلها تقديم الخدمات طبقا للظروف المحلية وتمكين المجموعات المحلية الريفية النائية من أسباب القوة، وسائل مقدور على تكاليفها لتحسين الخدمات ومساعدة الناس على الخروج من شرك الفقر. ويبدأ ذلك بالإدراك الجيد لقيم وإمكانات المجتمعات المحلية. ويتطلب أشخاصا يمكنهم المزاجية بين إعلاء مكانة الحداثة وفهم التقاليد المحلية (المترجمون الثقافيون).

بالحقول ويرعين الأطفال، وكبار السن، وحيوانات المزرعة. وتعتمد المجتمعات المحلية التقليدية على النساء والبنات في توفير حطب الوقود والمياه، وإنتاج وإعداد الطعام. والسؤال هو هل تقوم المؤسسات القومية والمحلية باستثمار هذه القوة المحركة من أجل النمو، أم تقوم بإعاقتها؟

إن نحو ٨٠ في المائة من النساء النشيطات اقتصاديا في أفريقيا جنوب الصحراء وفي جنوب آسيا يعملن في الأنشطة الزراعية - مزارعات كفاف بدرجة كبيرة في الأسر التي ترأسها سيدات أو عاملات مياومة في المزارع التجارية الأكبر. وقد بدأت تلك الحقائق الاقتصادية تعطي النساء المزيد من النفوذ. وتستجيب لذلك المؤسسات المتطلعة للأمام بتغيير السلوك وتقديم الخدمات. ويقدم مصرف «جرامين بنك» في بنغلاديش ومؤسسة زاكورا في المغرب قروضا صغيرة جدا للنساء ومدارس البنات؛ وتسهم النساء في تصميم مشروعات

الإطار ٤-٥

مواجهة المخاطر، وتغيير المؤسسات، وتقديم العون لأسر معيشة الكفاف في تونس

على في اجتماعاته مع رجال القرى مرة كل أسبوعين، لكنها لم تتحدث مطلقاً، كانت تصغى فقط إلى الرجال وهم يناقشون مشكلات القرية. وبعد الاجتماع الثالث قام الرجال بإحضار زوجاتهم وأبلغوا ليلي أنهم يثقون بها. وتم كسر الحاجز. وقامت ليلي بتعليم النساء الصحة العامة للحيوان، وأفضل طرق الحليب، وطريقة صناعة الجبن، وزراعة شجيرات التوابل، وزراعة أزهار الزعفران، وزراعة وتهجين الثوم - وجميعها منتجات بدأت النساء القيام ببيعها في الأسواق المحلية وإلى الفنادق السياحية على طول الساحل. وتم إدخال العديد من النشاطات كعمل فريق للرجال وزوجاتهم، بما في ذلك تربية الأرانب، وتحسين حظائر الدواجن، واتباع أساليب أفضل في الحصول على المياه. وأدى استماع النساء إلى نفس الرسائل التي كانت تبلغ إلى أزواجهن من قبل، إلى دعم دراستهن الفنية وإلى تطبيقهن الأفكار الجديدة - الأمر الذي أدى إلى تحسين النتائج بدرجة ملحوظة.

إن دينامية إيمانية تغير التقاليد، وتزيد دخول الأسرة (حتى ٧ في المائة سنوياً من ١٩٩٦-٢٠٠٠)، وتدعم الترابط الاجتماعي. كما أنها تدعم الشراكات بين الأزواج والزوجات وفيما بين الأسر التي بدأت تجميع الموارد لإنشاء أنشطة تجارية أكبر. وقد تضاعف تقريباً عدد النساء العاملات في الزراعة، من ٧ نساء في ١٩٩٧ إلى ١٣ امرأة في ٢٠٠١.

المصدر: زيارات ميدانية لموظفي البنك، لقاءات مع العاملين بهيئة الأشجار والرعى، حزيران/ يونيو ١٩٩٧، والبنك الدولي (٢٠٠١ د).

تعانى الأسر التي تعيش في المنطقة الجبلية شبه القاحلة في شمال غرب تونس من الفقر، حيث يبلغ متوسط دخل الفرد في السنة ٢٢٠ دولاراً. وفي منتصف التسعينيات تقدمت وكالة المساعدة التقنية الألمانية إلى الحكومة التونسية بمنحة مليون دولار لتمويل مشروع يتضمن مشاركة النساء على مستوى القرية. ورأى مدير هيئة الأشجار والرعى أن هناك عدة مشكلات ومخاطر في استخدام عمال زراعيين من النساء لتقديم الخدمات في المناطق النائية ولم يكن هناك سوى القليل من التخصصات الزراعية المتدربات من النساء، إن كان هناك عدد منهم أصلاً. فالأسر لا ترغب في ذهاب الشابات الصغيرات مع وكلاء من الذكور إلى القرى في المناطق الوعرة النائية. كما أن القرويين سيجدون صعوبة في قبول مندوبات من النساء. وأصررت الوكالة الألمانية على أن هذا النهج قد حقق نتائج طيبة في بلدان أخرى وأن النساء في القرى التونسية لديهن مسؤوليات زراعية مهمة. وبعد عام من المناقشات حول كيفية تقليل المخاطر لأدنى حد، قام المدير باستخدام ٧ نساء ضمن مجموعة من عمال التزويد بالخدمات مكونة من ٤٠ شخصاً.

وكانت ليلي من بين من تم اختيارهم، وكانت تبلغ من العمر ٢٥ عاماً ومتخرجة في الجامعة ومتخصصة في الأدب العربي. وكانت عاطلة. وتم إلحاقها بالآخرين ببرنامج تدريب لمدة ستة أسابيع، وانضمت بعدها إلى على وهو أحد الوكلاء الحاصل على درجة جامعية في تربية الحيوانات، والذي كان يعمل فعلاً في القرية. وفي أول زيارة لها إلى إحدى القرى، طلب على إلى الرجال أن يسمحوا ليلي بالتحدث إلى زوجاتهم. ورفض الرجال. وجلست ليلي تصغى في هدوء إلى المناقشة واستمرت تصحب

من المخاطر كان من الصعب على موظف مدني مواجهتها. وأوضحت التجربة أن الإصرار، ومنح التمويل، والمشاركة يمكنها التغلب على النفور المتأصل لدى الوكالة في القيام بالمخاطرة (الإطار ٤-٥).

تحويل المؤسسات والأفراد:

دور القيادة

قامت القيادة السياسية في تونس بتحسين وضع المرأة عبر عقود من الإعلانات العامة، والتغييرات في القوانين، والإجراءات المحددة. وقد استمرت تلك السياسات وتم تطبيقها بصفة دائمة حتى بعد حدوث تغيير في الحكومة في أواخر الثمانينيات. وكانت إضافة هيئة الأشجار والرعى للخدمة النسائية متماشية مع تلك الجهود، لكنها تضمنت مخاطر تطلبت المواجهة مقدماً. وأكد المدير تغيير التقاليد المحلية بدعمه موقف المرأة في إطار النهوض الشامل بالأسرة.

وقد حققت تونس تقدماً كبيراً في تحويل علاقة السيد - الخادمة إلى شراكة بين الأزواج والزوجات - حتى في القرى الفقيرة النائية. وبفضل الجهود المستمرة للقادة التونسيين عبر فترة طويلة من الزمن، تتمتع النساء اليوم بحقوق متساوية تقريباً في كل نواحي الحياة بمقتضى القانون فيما عدا الميراث.

وتعطى تونس صورة للجمع بين القيادة القومية، والالتزام طويل الأمد، والإدراك الحضاري لتحقيق التحسينات عريضة القاعدة في نوعية الحياة لكل المواطنين. فعقب الاستقلال مباشرة في الخمسينيات، بدأ الرئيس التونسي بورقيبة بتطبيق إصلاحات قانونية لتحسين وضع المرأة. وقام بزيارات دورية للقرى، موضحاً فيها التغييرات التي يريدها. ونقلت وزارة التعليم الأولاد والبنات في المناطق النائية إلى المدارس، وأرسلت وزارة الصحة «القابلات» إلى القرى لمناقشة الرعاية الصحية الوقائية وتنظيم الأسرة، وإحاطة النساء بحقوقهن.

وبعد عدة عقود أدركت وكالة المساعدة التقنية الألمانية (GTZ) Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit أن إحدى الوكالات العامة التونسية تصلح كمرشح جيد لنهجها في التنمية القائمة على المشاركة. وكانت هيئة الأشجار والرعى للتنمية تدبر برنامجاً لزراعة الأشجار، مع بعض النجاح، على سفوح الجبال القاحلة في شمال غرب تونس للحد من التعرية التي سدت بالغرين السدود أسفل المجرى. ورغبت الوكالة الألمانية في تمويل مشروع يتضمن إشراك النساء. وقد كانت فكرة استخدام عمال تقديم خدمات من النساء في المناطق النائية بصحة الوكلاء من الرجال، أمراً لم يسبق التفكير فيه. وكان مدير هيئة الأشجار والرعى مؤيداً. ولكنه رأى وجود كثير

وعلى نفقات الصيانة التالية له. وكما أوضح على أمهان «كانت المنحة من السفارة اليابانية لمولد الكهرباء حيوية. ولم نكن نستطيع إنجاز المشروع بدونها، لكن كان من المهم أيضا أن يعمل الفلاحون بجد للحصول على تلك المنحة». ذلك أن تصميم المشروع وبنائه ودفع تكلفته الكلية من قبل جهة خارجية، يوجد لدى المجتمع إحساسا ضئيلا بالملكية. إن تحقيق الإجماع أمر صعب، ولكن في تلك القرية كان ذلك مهما لاستمرار الدينامية وتوجيه رأس المال الاجتماعي التقليدي في اتجاه التنمية. وعندما لا يتوافر توافق الرأي (مثلا كان الحال بالنسبة لمدرسة البنات)، يغدو من الأفضل المضي قدما نحو أنشطة يوافق عليها الجميع (مثل طريق الوصول والكهرباء). وتحتاج النيات الطيبة إلى وقت لتتطور، بحيث يصبح الأمر أسهل للتوصل إلى توافق الرأي بالنسبة للمشروع التالي.

وتوصلت القرية إلى توافق الرأي، عن طريق الإصغاء والفهم والمواجهة لاعتراضات كل أسرة على المدرسة، وأعد الاتحاد مشروعا بالغ النجاح له ملامح محلية ملائمة لا توجد في نظام التعليم الحكومي.^(٣١)

ويتطلب مدّ نطاق التنمية التي يحركها المجتمع المحلي لعدد كبير من القرى التزاما ملموسا من المجتمعات المحلية. وهو أمر لا يمكن أن يفرض. ويعمل محمد أمهان الآن طوال الوقت لتنمية المجتمع المحلي في ١٤ قرية، لكنه يقدم المشورة للقرى الأخرى فقط عندما تبادر بالاتصال معه. وهو يساعدها في تحديد «الترجمين الثقافيين»، وفي إعداد مشروعات تتفق وقدرة ووسائل القرية. وينشأ تدريجيا جهد قومي لمساندة مثل تلك الأنشطة وزيادة التعبير عن الرأي في المجتمعات المحلية^(٣٢).

المساندة من القمة

ربما عرقلت المؤسسات الحكومية الرسمية عملية تنمية المجتمع، لكن الملك الحسن الثاني الراحل سمح ببعض الحرية السياسية في منتصف التسعينيات التي مكنت المنظمات غير الحكومية المحلية المناصرة للقضايا العامة من الظهور. وبدون هذا الانفتاح، لم يكن ممكنا لقرية ايت اكلت أن تقيم اتحادها أو تسعى للحصول على منحة تمويل خارجية. وجاءت دفعة أخرى في ١٩٩٧ عندما طبق وزير التعليم الأساسي برنامجا رائدا للمدارس المستندة للمجتمع المحلي. وكانت ميزانية المشروع تقل عن ٠,٠١ في المائة من ميزانية الوزارة، لكنها أتاحت للمنظمات غير الحكومية المحلية إنشاء المدارس، مما أفاد أعداد كبيرة من البنات اللاتي لم يكن النظام العام يمثل بديلا ممكنا بالنسبة لهن. كذلك أتاحت للمجتمعات المحلية أيضا مواومة القواعد للظروف المحلية، وتحديد المدرسين، والتشجيع على المشاركة الأقوى للمجتمع المحلي في التعليم. وتتراوح تكلفة تلك المدارس بين ٢٥ و ٥٠ في المائة من تكلفة المدارس العامة، مع تحقيق نتائج مبهره. وقد ظل البرنامج برنامجا رائدا صغيرا. فالوزارة،

وعندما سئلت النساء في القرى الجبلية التونسية عن أكثر التغييرات أثرا في حياتهن خلال فترة العشرة - عشرين عاما الماضية، كانت الإجابة هي أن «طريقة سلوك الرجال تجاهنا قد تغيرت ... لقد أصبحوا أكثر لطفا معنا - أقل إصدارا للأوامر، وأكثر تقديرا. وهم ينادوننا الآن بأسمائنا، ولنا الحق في أن نرفض أزواجنا».

ومن الصعب أن يلم التحليل الاقتصادي بكل منافع إدخال المجتمعات النائية في التيار الرئيسي. ويمكن أن تكون التكاليف عالية ويسهل حسابها، لكن تحديد المنافع أمر أكثر صعوبة. ويمكن الحصول على فكرة ما حول تكاليف عدم القيام بالاستثمارات التي تدرج الأقليات والجماعات النائية في عملية التنمية. ويعزى جزئيا وجود احتكارات المخدرات في كولومبيا، وحركة الدرب المضى في بيرو، والتمرد في منداناو في الفلبين، وفي تشياباس في المكسيك - جميعها إلى أستيلاء وفقير المجتمعات المحلية المحرومة في المناطق النائية. وما لم يتم العثور على سبل لإدماج تلك الجماعات في التيار الرئيسي بطريقة هادفة، فإنها سوف تبرز بذور الصراع فيما بعد.

الاعتماد على رأس المال الاجتماعي التقليدي

يجعل وجود المستوطنات المبعثرة والبعيدة عن المراكز الحضرية من الصعب ماديا تقديم الخدمات. إذ يتم تعيين الموظفين العموميين، خاصة المدرسين، من المراكز الحضرية وهم ينفرون من الحياة في القرى. وتكون نسبة الغياب عن العمل مرتفعة، كما أن القرويين لا يتقنون عادة بالغرباء. ويرى بعض الخبراء الزراعيين الذين يتم إرسالهم إلى المناطق الريفية الحدية أن السكان المحليين على درجة من الفقر أو غير متعلمين بحيث لا يمكنهم تطوير أنفسهم. وتكون النتيجة إما إهمالا حميدا أو تدخلات مكلفة (وناجحة جزئيا فقط). وقد وجدت القرى الفقيرة أنه بالاعتماد على التقاليد الراسخة قديمة العهد، يمكنها التوصل إلى طريقة لتحسين نوعية الحياة بها.

حل مشكلات العمل الجماعي في المجتمع المحلي

يمكن للقرويين بالجمع بين الأصول التقليدية من الثقة وتقاسم الأصول الحديثة - الرجال والنساء المتعلمين - أن يتجاوزوا مجرد مرحلة البقاء على قيد الحياة إلى التنمية. وقد مزجت القيادة المحلية الفهم المتحمس لثقافة القرية مع المهارات التقنية والإدارية والخاصة بجمع الأموال التي تم اكتسابها من خلال التعليم والخبرة خارج القرية. وسائر التصميم التقني للمشروع القدرة المالية للمجتمع المحلي وولد إحساسا قويا بملكية المجتمع المحلي (الإطار ٤-٦). وكان من المهم أن يسهم الجميع في المشروع وأن يحافظوا عليه ويستفيدوا منه. وكان على الفلاحين في ايت اكلت أن يمتلكوا القدرة على تمويل المشروع

الإطار ٦-٤

«المترحمون الثقافيون» كعوامل حفازة للنهوض بسبل الرزق في أيت اكلت، المغرب

جذورهم المحلية الزراعية والحرفية التي يمكن أن توفر لهم بعض سبل الرزق. واختار الاتحاد خريج جامعة عاطلا من القرية ليكون مدرسا. وقام القرويون بإعادة تأثيث أحد البيوت المهجورة في القرية ليكون غرفة للدراسة مستخدمين موادهم الخاصة وتم تحديد ساعات الدراسة بحيث تسمح للبنات بالوقت اللازم للقيام بأشغال البيت اليومية كما رغبوا أيضا في أن تكون الدراسة على مدار السنة (بحيث تتفق الإجازات مع مناسبات القرية ومع الزراعة والحصاد).

وتم التدريس باللغة المحلية، وكان المنهج الدراسي هو اللغة العربية والفرنسية، والرياضيات، وفي أيام الجمع تقوم نساء القرية بتدريب الطالبات على الصناعات اليدوية. وبشكل ذلك تغييرا رئيسيا عن نظام التعليم الحكومي. وارتفع معدل التحاق البنات في العام التالي فيما بين سن ٦ سنوات و ٢٠ سنة من ٥ في المائة إلى ٩٠ في المائة.

ولمواجهة الطلب قام الفلاحون ببناء مدرسة ثانية في ١٩٩٨. وبعد ثلاث سنوات، تخرج العديد من الفتيات ولكن دون احتمال مواصلة الدراسة في المرحلة التالية. وفي عام ٢٠٠٠ قامت إحدى المنظمات الوطنية غير الحكومية (لجنة المساندة لتعليم الفتيات الريفيات) بوضع برنامج لتقديم منح دراسية للبنات مواصلة تعليمهن.

وخلال فترة ثلاث سنوات، أسهم كل مشروع في دينامية التنمية التي وسعت من قاعدة الأصول المتواضعة للفلاحين، ولا يزال ذلك مستمرا حتى اليوم. وزادت الدخول إلى حد ما، ولكن ميزانية الوقت زادت بدرجة بالغة، بحيث أصبح لدى الناس المزيد من الوقت الذي يمكن تخصيصه للتقدم والنهوض أكثر منه مجرد البقاء على قيد الحياة. وأتاحت الكهرباء الفرصة للأطفال للاستذكار في الليل، وللنساء مواصلة العمل الحرفي، وللقرويين تحميل تكاليف تشغيل مضخة رى تعمل بالكهرباء. وقلل توافر الماء والكهرباء وقت الفتيات الذي كان يضع في جلب الماء والخبز. وتتوافر المشورة الصحية الآن على أشرطة الفيديو في مركز المجتمع المحلي (بدأ ٦٥ في المائة من الأسر في تطبيق تنظيم الأسرة). وضاعف نظام الري المحاصيل الصيفية خلال الموسم الجاف وأتاح الفرصة لبعض التنوع في المحاصيل. ويفضل سيارة الإسعاف لم تعد هناك حالات وفاة للأمهات أثناء الوضع.

وتمت تغطية التكلفة الإجمالية للمشروع والبالغة ٣٠٠ ألف دولار (من ٢٠٠ إلى ٤٠٠ دولار لكل شخص) بمنحة من السفارة اليابانية (٦٠ في المائة)، وبالمدخرات من التحويلات (٢٥ في المائة) وعمل القرويين (١٥ في المائة). وقام القرويون بتغطية نفقات الصيانة، ويحصل المدرسون على رواتبهم من الاتحاد من خلال تحويل من وزارة التعليم. وتبلغ تكلفة المنح اللازمة لتعميم هذا المستوى من الخدمة على مستوى الدولة، نحو مليار دولار سنويا خلال خمسة أعوام. وتبلغ الميزانية السنوية لوزارة الزراعة نحو مليار دولار، معظمها مخصص لاستثمارات من أجل المزارعين في الأراضي الأكثر إنتاجية، بالرغم من أن غالبية عائلات المزارعين تعيش في الأراضي الحدية.

المصدر: * انظر أمهان (١٩٩٨)؛ مرنيسي (١٩٩٧)؛ مقابلات، وزيارات ميدانية مع اتحاد أيت اكلت للتنمية، ٢٠٠٠؛ <http://www.cssf.ma/>

تقع أيت اكلت في جبال أطلس العالية على بعد نحو ١٠٠ كم من مراكش. * ومستوى دخول الأفراد منخفضة، ٢٥٠٠ درهم سنويا (٢٥٠ دولار)، جانب كبير منها يأتي من تحويلات المهاجرين. وحتى منتصف التسعينيات لم يكن بالقرية كهرباء، وفي سنوات الجفاف، كانت مياه الشرب توجد على مسيرة ثلاثة كيلو مترات. وكانت نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي هي ٥ في المائة للبنات و ٢٠ في المائة للبنين، الذين كانوا يترددون على مدرسة حكومية عامة على بعد ٥ كيلو مترات. وكان الرصيد الأكثر قيمة للقرية هو رأسمالها الاجتماعي التقليدي الذي يتسم بقيام كبار أهل القرية بالإدارة بناء على توافق الرأي والتوزيع العادل للأنصبة من الموارد المحدودة (غابة الشجيرات، المياه، والأراضي الرعوية المشاع). وقد مكن رأسمال القرية الاجتماعي المجتمع المحلي وتقاليده الاجتماعية، والموسيقية، والدينية من البقاء عبر القرون. كما مكن المجتمع المحلي أخيرا من التحول في اتجاه دينامية تنمية غير مسبقة في تاريخ ذلك الإقليم.

وفي ١٩٩٥، عندما واجهت أيت اكلت الجفاف للعام الثالث على التوالي، قام القرويون بتجميع التحويلات وقام اثنان من الفلاحين (على أمهان، الذي كان وقتها مديرا لآثار مدينة فاس الوطنية، وابن عمه محمد أمهان وهو ميكانيكي فني في إحدى شركات تعدين الفوسفات في الدار البيضاء)، بتنظيم الرجال لبناء بئر. وقد لاحظ الرجلان اللذان قاما بالدور الحيوي «للمترجمين الثقافيين» - وهم الناس الذين يفهمون طرق الإدارة الحديثة كما أنهم متشبعون أيضا بالتقاليد المحلية - التلقائية والكفاءة التي نظمت بها النساء توزيع الماء وصيانة البئر وقررا أن المجتمع المحلي مستعد للقيام بما هو أكثر من ذلك. وأطلق نجاح مشروع الماء دينامية تنمية لا تزال مستمرة حتى اليوم.

وأنشأ القرويون اتحاد، اتحاد أيت اكلت للتنمية، والذي يعمل تحت إشراف السلطة التقليدية لمجلس القرية. ومجلس القرية هو هيكل السلطة التقليدية لكبار السن الذي يضم رؤساء الأسر، ويدير شؤون القرية، ويحل الخلافات، ويتخذ قرارات تقوم على الموافقة الاجتماعية. وقام الاتحاد بتعبئة تحويلات المهاجرين لتنمية مشروعات المجتمع المحلي وإنشاء «بنك عمل القرية». وتسهم كل أسرة بعمل خمسة أيام سنويا في المشروعات.

وبعد بناء البئر، طلب محمد وعلى من المجلس بناء مدرسة للبنات، ولكن أولوية القرية كانت رفع كفاءة الطريق الموصل إلى القرية وشراء سيارة إسعاف للمساعدة في الحد من وفيات الأمهات. وبعد إكمال هذين المشروعين، أثار على ومحمد مرة أخرى إمكانية إنشاء مدرسة للبنات. ومرة أخرى كان لدى مجلس القرية أولوية أخرى: الكهرباء. وقام محمد بتصميم مشروع يلائم مستويات دخول القرويين: مولد كهربائي صغير لتزويد كافة بيوت القرية المركزية، وألواح شمسية للمواقع الأبعد. وكان من الأمور الحاسمة لبناء رأس المال الاجتماعي أن يسهم الجميع وأن يستفيدوا أيضا من المشروع. وفي ١٩٩٧، وفي الليلة التي احتفل فيها الجميع بإضاءة القرية، وافق المجلس على إنشاء مدرسة للبنات.

لم يكن القرويون معارضين لإرسال بناتهم إلى المدرسة، ولكنهم كانوا غير راضين عن التعليم الذي توفره الدولة، فالنوعية الفقيرة للتعليم لا تعد الطلبة للوظائف في القرية أو المدينة، كما أنها تعزل الأطفال عن

ويحتاج الوصول إلى السكان في المناطق النائية بطرق مردودة التكلفة، إلى مرونة من المؤسسات القومية - الانفتاح

التي تلتزم الحذر بالنسبة للتجربة، تأخذ وقتها للنظر في التغييرات العديدة التي أدخلها البرنامج.

القرى فى مواعيد دورية مزودين بالأدوية، ووسائل تنظيم الأسرة، والمشورة الغذائية. وتشمل الأمثلة الأخرى ما يلى:

■ فى أوريسا، بالهند، تقوم منظمة كير الدولية، وهى منظمة غير حكومية بإنشاء مشاريع صغيرة جدا لإنتاج ناموسيات معالجة بالمبيدات للحد من الملاريا ولمساعدة القرى الفقيرة فى تحقيق الدخل.

■ تم بدء برنامج صحى لمكافحة الملاريا يستند للمجتمع المحلى فى ١٩٩٢ فى تيجرى، إثيوبيا، حيث يقوم ٧١٤ متطوعاً بخدمة ما يزيد على ١,٧ مليون شخص فى نحو ٢٠٠٠ قرية.

■ ترعى البنوك الخاصة فى لبنان المنظمات غير الحكومية لتشجيع المدخرات الصغيرة جدا فى المناطق الجبلية النائية. وتذهب سيارات الفان الصغيرة إلى القرى لجمع المدخرات، وتقديم القروض الصغيرة، وإيداع المدخرات فى أقرب فرع للبنوك. ويتضمن القليل منها الجمع بين العمل المصرفى المتنقل وإيصال الخدمات الصحية.

إن إيصال التنمية التى يحركها المجتمع المحلى إلى عدد كبير من القرى، أمر حاسم فى تحسين سبل الرزق فى الأراضي الهشة. وتقوم بعض وزارات الحكومة بتبنى نهج جديد، إلا أنه عادة ما يفتقر موظفو الحكومة إلى القيادة، والإرادة، والدراسة الفنية - الأمر الذى يبقى المبادرات الواعدة عند مستويات متواضعة. إن الدافع المحلى والقدرة المحلية على العمل الجماعى هما الشرطان المسبقان لتعميم المبادرات الناجحة للمجتمع المحلى، وإن كان توافر البيئة الوطنية التى تمكن من أسباب القوة مقترنة مع المنح المالية مكملين حاسمين وهناك تاريخ طويل للدراسات النوعية حول تنمية المجتمع المحلى. لكن التقييمات الاقتصادية القياسية الدقيقة لم تتم إلا أخيراً. ولا تزال نتائج الأبحاث الاقتصادية القياسية حول فعالية مبادرات تنمية المجتمع المحلى فى مراحلها الأولية ولكن النتائج التى توصلت إليها تدل على أن المشروعات المستندة للمجتمع المحلى موجهة إلى الفقراء وأنها يمكن أن تؤدي إلى تحسين الخدمات المقدمة. ويعتمد الكثير على سياق القرية (الجماعات المتجانسة تحقق معدلات نجاح أعلى)، وما إذا كان التصميم يراعى ويطبّق الحقائق المحلية، وما إذا كانت الحكومة ملتزمة بالنسبة للمشروعات، وما إذا كان النهج يقوم على التدرج، والمراقبة والملازمة حسب الضرورة.^(٢٥)

استخدام الموارد المحلية غير المتجددة - موازنة المصالح

فى كافة البلدان، لا يكون للجماعات الريفية الهامشية التى تعيش على أو بالقرب من الموارد الطبيعية الغنية احتلالاً عادة - صوت مسموع فى المسائل المهمة بالنسبة لهم، أو لأرضهم، أو لولادهم الأخرى. ولكن الكيفية التى تتم بها إدارة التكاليف

على الأفكار الجديدة والتعلم بالاستماع.^(٢٣) ونظراً لأن الإدارات الحكومية قد تكون من المعارضين بشدة للمخاطرة، فإن تغيير السلوك يعتبر أمراً بالغ الصعوبة. ويمكن للقادة البارزين والوكالات الدولية أن يلعبوا دوراً محفزاً فى رفع مستوى الوعي ودعم المبادرات الواعدة.

وفى ١٩٩٨، نشرت فاطمة مرنيسى، الكاتبة المغربية المعروفة، كتاباً عن دينامية التنمية فى أيت اكلت. وتم استعراض كتابها فى التجمع الدولى لمنتدى تنمية البحر المتوسط المنعقد فى مراكش. وفى ١٩٩٩ بدأ أحد رجال الأعمال المغربية برنامجاً للمدارس الريفية، مستفيداً من دروس أيت اكلت. وفى عام ٢٠٠٠ قام الملك محمد السادس بتكريم اتحاد أيت اكلت بوسام الاستحقاق الوطنى، واستشهد بفلسفة التنمية فى أيت اكلت فى حديثه عن نشاطات مؤسسة محمد الخامس للتضامن (وهى تسهيل وطنى للمنح أنشئ فى ١٩٩٨). وفى ٢٠٠١ حصل الاتحاد على جائزة دولية من مؤسسة أغاخان. ومثل هذا الاعتراف له أهميته، خاصة إذا ما قامت السلطات بمساندته بإجراءات ملموسة. ذلك أن تحويل وكالات الحكومة الوطنية المسلسلة هرمياً إلى مؤسسات تصفى لمطالب الناس، وتفويض بعض سلطات اتخاذ القرار إلى المجتمعات المحلية، والاستجابة بفاعلية على المستوى المحلى، يعتبر عملية طويلة معقدة. ويجرى تشجيع تلك التحولات بواسطة الضغوط السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية من المنظمات غير الحكومية - وبسهولة الوصول إلى أخبار ومعلومات الأقمار الصناعية التى تجعل الناس مدركين للإمكانات المتاحة.

النهوض بالمبادرات التى يحركها المجتمع المحلى

فى العديد من البلدان، تعمل وزارات الحكومة والمجتمع المدنى معاً لدعم وتوسيع المبادرات المستندة للمجتمع المحلى. وتعد لجنة بنغلاديش للنهوض بالريف هى أكبر الأمثلة المؤثرة للمدارس المستندة للمجتمع المحلى ومن أكثرها مدعاة للإعجاب. ومن المشروعات الواعدة الأخرى برنامج دعم المجتمع المحلى للتعليم الابتدائى فى بلوختان وبرنامج المدارس التى يديرها المجتمع المحلى فى السلفادور. وفى نيكارغوا، بتنوع سكانها وصعوبة الوصول إليهم، فوضت وزارة التعليم إلى مجالس المدارس المحلية الاستقلال الذاتى فى الإدارة والميزانية محرزة قدراً معقولاً من النجاح. كما تزداد مشاركة الشركات الخاصة فى النهوض بالتعليم وفى مبادرات القيام «بتبنى مدرسة».

إن جهود إيصال الخدمات الصحية للأماكن البعيدة، والمدخرات الصغيرة جداً، والائتمان تمثل نوعاً آخر من الخدمات التى تشتد الحاجة إليها فى المناطق النائية.^(٢٤) وتتعاون الجهات المانحة ووزارات الصحة مع المنظمات غير الحكومية لإرسال القابلات المدربات والزائرات الصحيات (بدلاً من العيادات الصحية المكلفة المزودة بالأطباء والمرضات) إلى

تتسم بالاضطراب والتي تتجاوز مجالات خبرتها التقليدية. وتمارس المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ضغوطا على شركات التعدين وعلى الحكومات بمساعدة الجماعات المحلية على تنظيم نفسها للمطالبة بالشفافية، والإفصاح وتنظيف البيئة، والمعاملة العادلة. وقد بدأت الشركات - والحكومات - فى تطوير استراتيجيات تستجيب لتلك المطالب (الإطار ٤-٧).^(٣٦)

موازنة المصالح بين الحكومات، والشركات، والمجتمعات المحلية

كان افتقار المجتمع المحلى لفرصة إبداء الرأى فى المرحلة المبكرة لتطوير منجم فى يانا كوتشا يعنى أن الإشارات لم تلتقط، وتراكمت المشكلات وعدم الثقة. وأصبحت الموازنة بين المصالح المتباعدة أمرا أكثر صعوبة، وتزايدت صعوبة حل المشكلات. وهناك اعتراف حاليا بأن المؤسسات الشاملة، والشفافية، وفرص الوصول إلى المعلومات، والاهتمام بعملية صناعة القرار، عناصر رئيسية للممارسة الحسنة ومسؤولية الشركات الاجتماعية فى صناعات الاستخراج. ولنتنقل من العلاقات الثنائية، إلى العلاقات الثلاثية بين الشركات، والجماعات، والحكومة التى تبدو واعدة. وفى منتصف التسعينيات تبنت الحكومة الكندية نهج الشراكة الذى يقوم على «التوزيع العادل لصافى المنافع، وعلى المشاركة المحلية، واحترام البيئة».^(٣٧)

معلومات الحكومات

تمارس الحكومات أدوارا صعبة فى التنظيم، وموازنة الإيرادات، والتنمية الوطنية والمحلية والتي تتضح بصفة خاصة فى قطاع الصناعات الاستراتيجية. فضبط هيكل الترتيبات المالية لتحقيق كل تلك الأهداف ليس أمرا سهلا، ويتطلب الأمر تفصيل الحلول حسب الظروف المحلية.^(٣٨) ويقتضى الأمر قيام الحكومات المركزية بوضع حصيلة الضرائب الموجهة قانونا للأقاليم جانباً، ووضع إجراءات تتسم بالشفافية حول كيفية استخدام تلك الإيرادات، ومساعدة المسؤولين المحليين على تنظيم أنفسهم لإنفاق تلك الاعتمادات المالية بكفاءة - وفى خضوع للمساءلة. وكل من تلك المهام صعب، حتى بالنسبة للبلدان التى لديها مؤسسات متطورة جيدا. وتسعى الحكومات لتحقيق أهداف عدة من وضعها الاشتراطات المالية:

- حماية إيرادات الضرائب من تقلبات أسعار السلع
- ضمان بعض التوزيع للثروة إلى المجتمعات المتضررة
- مساندة قرارات الاستثمار التى تحقق أعلى العائدات
- تجنب الفساد ومنع إساءة استخدام الاعتمادات
- السماح بتجنب حصة من عائدات الضرائب، إما لحالات الطوارئ أو من أجل الأجيال القادمة.

والمنافع البيئية والاقتصادية من استخراج الموارد وتحويلها إلى أنواع أخرى من الأصول تعتبر حاسمة بالنسبة لاستدامة سبل الرزق للمجتمعات المحلية الفقيرة فى المناطق الجبلية الهشة. هل يتم تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية مع المجتمع المحلى؟ هل تستخدم الإيرادات فى تحويل قاعدة الأصول المحلية والقومية بالاستثمار فى أصول جديدة بشرية وطبيعية ومالية؟ وقد كانت إيرادات الموارد الطبيعية بالنسبة لبعض البلدان النامية فرصة مهمة للإسراع بالتنمية (على سبيل المثال فى بوتسوانا، وشيلي وماليزيا). وبالنسبة لبلدان أخرى (مثل الجزائر، وأنغولا، وليبيريا، وبيرو)، لم تؤد الموارد المعدنية والنفطية إلى إحداث نمو اقتصاد مستدام واسع القاعدة. إن القواعد المؤسسية تحدث فرقا (الفصل ٧، الشكل ٧-٣).

فى أواخر التسعينيات بدأت المواقف، النهج والقوانين الخاصة بصناعات الاستخراج تغير قواعد اللعبة لإعطاء المزيد من النفوذ للمجتمعات المحلية. وفى بلدان متنوعة مثل استراليا، وكندا، ونيجيريا، وبيرو، وتركيا، والولايات المتحدة، طفقت المجتمعات المحلية تجعل صوتها مسموعا وتنظم نفسها لتحقيق منافع مستدامة من عمليات الاستخراج الكبيرة. ودخلت الاعتبارات الاجتماعية والبيئية فى نسيج عمليات اتخاذ القرار لتجنب الإضرار بالمجتمع المحلى أو البيئة أو تبيور الأراضى وتعطيل وظائف المجتمع المحلى بعد انتهاء مشروع الاستخراج.

وتعتقد المجتمعات المحلية الفقيرة فى المناطق النائية آمالا كبيرة على أن صناعات الاستخراج سوف توفر لها فرصة للخروج من وهدة الفقر من خلال الوظائف، والبنية الأساسية، وإيرادات الضرائب. وعندما لا تتحقق تلك التوقعات، يتم تكبد التكاليف الاجتماعية والبيئية، تثور المجتمعات المحلية عادة. وفى السنوات الأخيرة أدت احتجاجات المجتمعات المحلية إلى توقف، بل وحتى إغلاق، عمليات الصناعات الاستخراجية - مع ارتفاع التكاليف الاقتصادية المباشرة بالنسبة للقطاع الخاص، والقطاع العام، وللجميع (تشمل الأمثلة منجما للنحاس فى بابوا غينيا الجديدة؛ ومنجما للذهب والنحاس فى اريان جايا؛ ومنجما للذهب فى برجاما، تركيا؛ وحقول للنفط فى دلتا النيجر؛ وخط أنابيب للغاز فى ماليزيا وتايلند).

ويمكن أن تساعد أنشطة الاستخراج، إذا ما نفذت بصورة جيدة، فى تحويل قاعدة أصول المجتمع، وتولد النمو، وتخدم مصالح كل أصحاب المصلحة. فالمجتمعات المحلية ترغب فى الخروج من وهدة الفقر. وترغب الحكومات المركزية فى الحصول على النقد الأجنبى وإيرادات الضرائب للوفاء بالتزاماتها المالية. وترغب الشركات فى تعظيم عائداتها من الاستثمارات. إلا أنه فى كثير من الحالات، تجد الحكومات صعوبة فى الموازنة بين المصالح المختلفة: فقدرة المؤسسات ضعيفة، والموظفون ينقصهم التدريب، وتعانى المجتمعات المحلية من سوء التنظيم، وتجد الشركات نفسها فى مواجهة مواقف قد

يبو فإن كاجاماركا لم تتلق سوى جزء فقط من تلك المبالغ. وليس من الواضح ما إذا كان تم الحصول على الأموال وفي أي شكل. إذ لا تزال شفافية الحسابات في مستويات مؤسساتية مختلفة، موضع تساؤل. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠ أثبتت حادث انسكاب الزئبق أنه «صحية للاستيقاظ» للشركة وكذلك للمجتمع المحلي والحكومة، دفعهم إلى إعادة النظر في تأثير المشروع على المجتمع المحلي. ولم يصل الزئبق المسكوب إلى شبكة المياه، وقامت الشركة باتخاذ إجراء لعلاج الموقف. (ثار بعض الجدل حول ظروف وعدد مرات حالات التلوث). ولا يزال المجتمع المحلي يشعر بالكثير من القلق إزاء التزام ياناكوشا بحماية البيئة وصحة الجماعة.

وقام مجتمع كاجاماركا المحلي، الذي شعر بالقلق لفترة من الوقت خشية من أن يؤثر توسيع المنجم على مصدر المياه لكاجاماركا، بتنظيم نفسه في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠. ولعن الشركة من تعدين مستودعات الرواسب الكبيرة المتبقية بالقرب من المنجم القائم، أصدرت بلدية كاجاماركا قانونا محليا يعلن أن جزء من حوض النهر يعتبر محمية لإعادة ضخ المياه (وقد قدمت مينا ياناكوشا استئنافا بالنسبة للقانون المحلي أمام المحكمة الدستورية).

وتدرك الشركة الآن أهمية الحصول على ترخيص اجتماعي واسع النطاق بالنسبة لعملياتها، إضافة إلى ترخيصها «القانوني». وقد تحولت المشاورات إلى عملية واسعة النطاق تشمل تصديق المجتمع المحلي على مشروعات التنمية المحلية، وإضفاء الطابع الرسمي على نظم المعلومات والشكوى، والحوار مع العديد من أصحاب المصلحة. وقد بدأت الشركة تنفيذ برنامج للتنمية الحضرية يتضمن استثمارات تضاف إلى برامج الاستثمار الريفية الجارية. ونظرا لأن الفترة المتبقية لتشغيل المنجم لا تقل عن ٢٠ عاما، فإن الفرصة لا تزال سائحة لصياغة اتفاق للتنمية الاجتماعية والبيئية المستدامة.

انتامينا - بناء علاقة تنمية مع المجتمعات المحلية

انتامينا مشروع تعدين جديد في شمال وسط جبال الأنديز، يبعد نحو ٢٠٠ كيلو متر جنوب ياناكوشا. يملكه اتحاد من ثلاث شركات كندية (تملك ٩٠ في المائة من الأسهم) ومؤسسة يابانية (تملك ١٠ في المائة من الأسهم)، ويُنْتَظَر أن يصبح انتامينا ثالث أكبر منتج للزنك في العالم وسابع أكبر منتج للنحاس في العالم. وتم تقدير عائدات التصدير المستهدفة أساسا بمبلغ ٩٠ مليون دولار سنويا وضريبة الشركات بمبلغ ٨٢ مليون دولار (مع إعادة ٢٠ في المائة منها للإنفاق على الإقليم).

وقد بدأت عملية انتامينا بعد نحو ١٠ سنوات من بدء ياناكوشا، إلا أن هناك أوجه شبة عديدة يتقاسمها المنجمان. فكلهما له مكانة اقتصادية عالية بوصفهما عاملين حديثين يسهمان بإيرادات قيمة في اقتصاد بيرو. وكلهما يوجد في منطقة يسكنها أهل البلاد الأصليون الفقراء ممن لديهم خبرة قليلة أو بدون خبرة سابقة بتقاليد التعدين. ولكن المجتمعات المقيمة حول انتامينا لديها اتصالات محدودة بالعالم الخارجي الحديث، عن تلك المجتمعات الموجودة في إقليم كاجاماركا. وبالنسبة لكثا العمليتين فإن قدرة الحكومة المركزية على معالجة قضايا التنمية الاجتماعية والبيئية والمؤسساتية الأخرى، كانت محدودة. ولكن مشروع انتامينا يرغب في تجنب بعض المشكلات التي واجهها مشروع ياناكوشا، ولحسن حظه فقد بدأ نشاطاته في وقت سلم أصبحت فيه القواعد الأكثر شمولاً للعبة معترفا بها دوليا.

* انظر دياموند (١٩٩٧).

المصدر: مكاهون وفيلكس (٢٠٠١): مقابلات مع موظفي البنك الدولي وشركة التمويل الدولية.

يقع منجم ياناكوشا وانتامينا على ارتفاع ٤٠٠٠ متر (١٣١٢٠ قدما) فوق سطح البحر في جبال الأنديز في بيرو. والزراعة، عند هذا الارتفاع، غير ممكنة فيما عدا بعض مناطق الرعي المحدودة. ويعيش ما يزيد على ٩٠ في المائة من السكان وهم من الريفيين في غالبيتهم في هذين الإقليمين تحت خط الفقر. ومعدلات سوء التغذية، ووفيات الأطفال، والأمية عالية تزيد من مرتين إلى ثلاث مرات على المتوسطات القومية. وقد بدأ استكشاف منجم ياناكوشا في ١٩٨٩ وبدأ التشغيل في ١٩٩٢، بينما بدأت الاستكشافات في انتامينا في نحو ١٩٩٩، ولم يبدأ التشغيل إلا في نهاية ٢٠٠١. وتصور تجارب هذين المنجمين الدرجة التي بدأت تتغير بها التوقعات - عالميا - وممارسات الصناعة في مجال التعدين المستدام اقتصاديا، وبيئيا، واجتماعيا. وهي تبين مدى حاجة المؤسسات (الحكومات، الشركات، والجماعات) إلى تعلم كيفية موازنة سلوكها، وكيفية توقع أو تجنب الصدمات، والعمل على تشجيع التنمية عريضة القاعدة.

ياناكوشا - تحويل الصدام حول الذهب إلى تعاون حول الذهب في كاجاماركا*

في أوائل التسعينيات تم الكشف عن الذهب ومعادن أخرى في إقليم كاجاماركا، وتعاونت بوناغنتورا، وهي من أكبر شركات التعدين الخاصة في بيرو، مع شركة نيو مونت المملوكة للولايات المتحدة، وهي من أكبر شركات التعدين في العالم، ومؤسسة التمويل الدولية لتكوين شركة مينا ياناكوشا.

ويوجد مستودع المعدن بالقرب من مدينة كاجاماركا، وهو موقع له أهمية رمزية وتاريخية. وتقع كاجاماركا التي يسكنها أحفاد شعب الإنكا، حيث قام الغازي الأسباني، فرنيسكو بيزارو ورجاله المائة أو نحو ذلك في ١٥٣٢، بنصب كمين قتل فيه الآلاف من محاربي الإنكا الوطنيين وأسر إمبراطورهم اتاهوالبا. واحتفظ بيزارو بأسيره لمدة ٨ أشهر «ريشا» يتم استخلاص أكبر فدية في التاريخ مقابل وعد بالإفراج عن الأسير. وبعد تسليم الفدية (قدر من الذهب يكفى ملء غرفة طولها ٢٢ قدما وعرضها ١٧ قدما وارتفاعها ٨ أقدام) حنث بيزارو بوعده وقتل اتاهوالبا.*

وقد أصبح الذهب مرة أخرى مصدرا للتوتر في الإقليم. وقد كانت توقعات المجتمع المحلي للمنجم كمهرب لهم من الفقر، عالية وهو أمر مفهوم. ولكن الشركة اهتمت منذ البداية بالأمن، خشية أنشطة جماعة الدرب المضيء (Sendero Luminoso). وكانت الشركة تعتقد أنه ليس أمامها من خيار سوى محاولة عدم لفت الأنظار إليها لحماية موظفيها وغيرهم من أفراد المجتمع المحلي الذين يساندون العملية. وهكذا امتنعت الشركة عن تنظيم اجتماعات موسعة للتشاور وابتعدت عن المناطق الأكثر قربا من المدن، وركزت بدلا من ذلك على أنشطة التنمية في المناطق الريفية بالقرب من المنجم وقصرت المشاورات على مجموعة مختارة من ممثلي المجتمع المحلي. وكان من الصعب تغيير الشعور بالتباعد بين الشركة ومدينة كاجاماركا حتى عندما لم تعد جماعة الدرب المضيء تمثل أي تهديد لها بعد ١٩٩٥.

لقد حقق منجم ياناكوشا نجاحا ماليا مرموقا. فهو أكثر مناجم الذهب في العالم ربحا وأقلها تكلفة، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى احتياطاته الممتازة من الذهب، وقد بلغت إيرادات التصدير في ظل التشغيل الكامل، ٥٠٠ مليون دولار سنويا خلال السنوات القليلة الماضية، وتبلغ قيمة الضرائب على دخل الشركة ما بين ٤٥ - ٥٥ مليون دولار سنويا (٢٠٪ من الأرباح). وطالب قانون صدر في ١٩٩٢ (كانون مينو) الحكومة المركزية برد ٢٠ في المائة من ضريبة الشركات السنوية التي يتم تحصيلها (نحو ٨ ملايين دولار) إلى الإقليم المحلي، إلا أنه فيما

بالخير اتحاد انتامينا المكون من العمدة المحليين والمنظمات غير الحكومية واتفاقه المبكر مع ثلاث من المنظمات غير الحكومية للعمل طوال الوقت في المسائل المتصلة بالتنمية. وتدعم ياناكوشا علاقاتها الآن مع المجتمع المحلي من خلال برنامجها للتدريب والتعاقد من الباطن. كما تقوم بوضع أساس للنهوض بالأنشطة المولدة للدخل، مما سيساعد على تحسين الاتصال والثقة مع المجتمع المحلي.

وتحتاج عمليات التعدين والصناعات الاستخراجية الأخرى الكبيرة إلى مناطق شاسعة من الأرض. وتؤثر كيفية الحصول على الأرض (وما إذا كان السكان لديهم سندات ملكية واضحة الحدود) على المفاوضات وعلى ثقة المجتمع المحلي. كما أنه من الصعب تحديد سعر الأرض اللازمة للتعدين. ويشعر المزارعون الذين يبيعون أرضهم مبكراً بأسعار أقل - حتى بالرغم من حصولهم على أثمان متفق عليها - فيما بعد بأنهم خدعوا عندما يرون أرض جيرانهم تباع بأثمان أكبر. وعادة ما يقوم المزارعون بإفناق حصيلة مبيعاتهم (أو إعادة التوطين) بسرعة، وبعدها بفترة قصيرة يجدون أنفسهم معوزين. وقد يتطلب الأمر أن تقترح الشركات أساليب لمساعدة المزارعين المحليين في إدارة مواردهم النقدية. وحيثما أمكن، فإن عمليات بيع الأرض أو اتفاقات التأجير يجب أن تتم بين الشركة وجماعات منظمة من المزارعين بدلاً من إبرامها مع أفراد منهم.

المجتمعات المحلية

بدأت جهود الشركات والمنظمات غير الحكومية لمساعدة المجتمعات المحلية على تطوير قدراتها للدفاع عن مصالحها وقدراتها العملية، تؤتي ثمارها. وبدأت المجتمعات المحلية تتعلم كيفية التنظيم والتعبير عن رأيها، وهو تغيير رئيسي اكتسب قوة دفع في العقد الماضي. وهم بحاجة لضمان أن وجهات نظرهم تحظى بالفهم وأن أهدافهم موجهة لحماية وتنمية مجتمعاتهم. وهم في حاجة إلى قيادة متحمسة لديها حافز، مثل الشركات والحكومة، وإلى حرية الحصول على المعرفة، وإلى الرغبة في التعلم. ويبدو أن هناك منهجاً عملياً بدأ يظهر بالتدريج في كافة أنحاء العالم، يتمركز حول «نماذج التعدين المستدامة» التي تجمع بين استراتيجية وأخلاقيات العمل التجاري وفي حالة معقدة مثل حالة ياناكوشا، فإن الأمور تتحرك في الاتجاه الصحيح، إلا أنه لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي عمله.

مساندة مؤسساتية أعمق

يجاهد الكثير من الحكومات للقيام بالأدوار التي تتطلب الكثير والمعقدة في تلك الشراكات ثلاثية الاتجاه. فعندما لا تستطيع الحكومات الوفاء بالتزاماتها - ولا تستطيع الشركات والمسؤولون المحليون، والمجتمعات المحلية الموافقة على مسؤولياتهم - يصعب تنمية عمليات استخراج الموارد بطريقة مستدامة. وإذا كان على عمليات استخراج المعادن أن تستمر

ويمكن مطالبة الحكومة المركزية بصورة مشروعة بتوفير الإطار القانوني والتنظيمي لمواجهة التأثيرات الاجتماعية والبيئية للصناعات الاستخراجية والمؤسسات التي تقوم بالمراقبة وتنفيذ الامتثال في الواقع. وحتى إذا ما استخدمت المناجم عمليات حديثة ونظيفة، فإنها ستظل تثير مشكلات بيئية وصحية يصعب مواجهتها تقنياً. ويتطلب الأمر توفير خطط للاتصالات والطوارئ لمواجهة الحوادث، كما يحتاج الموظفون والمجتمعات المحلية إلى التدريب على الخطوات الواجب اتخاذها.

وتحتاج الوكالة المسؤولة عن المراقبة البيئية والإنفاذ إلى الاستقلال الذاتي والمصادقية المهنية. وتقع هذه المسؤولية في بيرو على وحدة متخصصة في إطار وزارة التعدين. وهذا يكفل القدرة التقنية، لكنه أيضاً يعرض الوكالة لتضارب المصالح، حيث إن ولاية الوزارة هي تشجيع التعدين وأيضاً تنظيم العمل فيه. ويمكن الحد من تضارب المصالح بإيجاد وحدة بيئية تتمتع باستقلال ذاتي أكبر مع بعض التمثيل للصناعة والمجتمع المحلي (مماثل لوكالة البيئة في شيلي). وفي حالات استثنائية، قد يتطلب الأمر إسناد المسؤولية إلى وكالة خارجية محايدة.

الشركات

تحتاج عمليات التعدين الكبيرة إلى رأس مال كثيف، وإلى فنيين مهرة، الذين عادة ما يكونون من الخارج. ومع توافر وظائف قليلة للسكان المحليين، تتطلع المجتمعات المحلية بصورة متزايدة إلى وسائل أخرى للتعويض. وأحد الخيارات هو قيام الشركة بتوفير تدريب مكثف للعاملين المحليين والمشروعات الصغيرة في المراحل المبكرة من التنمية، بتمكينها من بيع السلع والخدمات إلى شركة التعدين. ومع إتاحة الفرص للتعاقد من الباطن محلياً فإن مثل هذا التدريب يمكن أن يكون له تأثير مهم على الاقتصاد المحلي، مما يدعم القدرة على تنظيم المشروعات. وسيكون الهدف هو نقل المهارات - بحيث يزيد نصيب العاملين المحليين للشركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة - وخلق المزيد من التلاحم بين الشركة والمجتمع المحلي. ونظراً لأن المناجم من الموارد المحدودة، فإن الأمر يتطلب حسن استثمار الإزادات بحكمة لإيجاد بدائل للمجتمع المحلي عندما يغلق النجم أبوابه.

وعادة ما يتعارض وصول العمال المهرة من الخارج وتوافر دخول نقدية أعلى مع التقاليد المحلية. وسوف تستفيد الشركات من توظيف المترجمين الثقافيين، الذين يمكنهم الربط بين العالم التجاري الحديث والثقافة، واللغة، والتقاليد المحلية. وإذا ما أصبح المترجمون الثقافيون جزءاً من فريق اتخاذ القرار بجانب المهندسين والمتخصصين الماليين، فإنه يمكنهم القيام بوظيفة الجسر الحيوية لمساعدة المجتمع المحلي والشركة على فهم بعضها البعض وعلى حل المشكلات. ومن الأمور المبشرة

المحلية، وأن تصفى وتفهم الناس الذين تحاول هى مساعدتهم، وأن تمكن المجتمعات المحلية من أسباب القوة ليساعدوا أنفسهم.

ويتطلب الأمر أن تشجع الحكومات التفاعل المفتوح بين الحكومة، والجامعات، ورجال الأعمال، والمجتمع المدني. وهناك حاجة إلى جهود معاهد حل المشكلات (منظمات الدراسة والمشورة) لتركز على التحديات الملموسة التى تواجه المجتمعات المحلية. ويعانى كثير من البلدان، حاليا، من نقص الخدمات. ويمكن للجانب الدراسة والمشورة المساعدة فى الاستفادة من الأفكار المستوردة ومواءمتها لظروف البلد. ويمكنها بالاستماع إلى آراء القاعدة الشعبية المحلية وباختبار ملاءمة الأفكار للواقع، أن تشجع الإبداع، والسياسات الملائمة، والحلول العملية التى تساعد الحكومات على تحسين أساليب الحكم (الفصل ٩، الإطار ٩-٢).

رعاية الأصول فى المجتمع المحلى ...

تملك المجتمعات المحلية التى تعيش فى أطراف المناطق الريفية أصولا تحتاج للرعاية. ويمكن أن يساعد الجمع بين الدراية الفنية المحلية والبحوث والمشورة الفنية الخارجية المتزايد فى زيادة إنتاجية الأرض ويبقى على النظم الايكولوجية الحاسمة. ومثل تلك المجتمعات لديها معرفة محلية أرشدتها إلى المحافظة على مواردها الطبيعية النادرة والبقاء على قيد الحياة فى بيئات معادية بتقرير الحوافز السليمة - وعلى المؤسسات الوطنية أن تصفى وتتعلم من ذلك الإدراك العميق وأن تجمع بينها وبين النهج التكنولوجية الحديثة. كما أن لها أيضا المرأة وهى محرك قوى محتمل للتنمية وإن كان إسهامها يتعرض دائما للإعاقة. ولديها رأس مال اجتماعى - وبعض المدخرات من التحويلات، التى يمكنها إذا ما عبثت أن تستهل دينامية. ويمكن للقرويين الذين يملكون خبرة خارج المنطقة مساعدة المجتمع المحلى فى توجيه تقاليده نحو تصميم المشروعات التى تلائم وسائله، وعلى الحكومات إيجاد السبل لدعم وتشجيع هذا النوع من العمل.

الأمة ...

يمكن للحكومات (والجهات المانحة) تمويل شبكات المعرفة، ونشر المعرفة وتبادلها بين القرى، مما يمكن قادة المجتمع المحلى ونظراءهم الحكوميين من التعرف مباشرة على الحلول الخلاقة- مثل جماعات إدارة خدمات الأصول فى بوركينا فاصو أو اتحاد ايت اكلت فى المغرب. وتتلقى البلدان النامية العديد من برامج التطوع من البلدان المانحة ومن المنظمات غير الحكومية العاملة فى المناطق الريفية الحدية. ولضمان بقاء المعرفة المنقولة فى البلد، يمكن للحكومات إنشاء منظمات تطوعية وطنية للخريجين المحليين (حديثى التخرج من الجامعة عادة والعاطلين) للانضمام إلى المتطوعين الأجانب للعمل فى المشروعات معا.

على أية حال، فى ضوء الاهتمام الشامل لمعظم الأطراف بالمضى قدما إلى الأمام، فإن تقديم معونة تقنية قصيرة الأجل للدعم المؤسسى - فى حالة الضرورة - قد لا يكون كافيا. فلا بد أن يكون هناك المزيد من المساندة الكبيرة والتعلم الحقيقى بالممارسة على النطاق والمدة الملائمين. وتتضمن إدارة الترتيبات الثلاثية بفاعلية عملية تعلم طويلة ومكلفة، لكن لها مردود عال محتمل بالنسبة لكل المعنيين.

المشاركة من أجل التغيير

ظهرت عدة مبادرات لإدماج التشاور المحلى فى عملية صنع القرار. وتؤكد منظمة أمريكا اللاتينية للطاقة للدول المنتجة للبتترول جنوب حوض الأنديز ضرورة الاتصال بين الحكومات، والصناعة، والجماعات الوطنية حول كيفية استخدام وتوزيع عائدات النفط. كما تدعم المعايير الاجتماعية والبيئية للنفت والغاز فى أمريكا اللاتينية. ويحدد مشروع خط أنابيب تشاد - الكمرون كيفية استخدام إيرادات النفط، بإجراءات لإدماج وجهات نظر المجتمع المحلى ونظمه المتعلقة بالتأثيرات الاجتماعية والبيئية (الإطار ٧-١٠). وتحاول مبادرة حوض نهر النيل جعل كافة الأطراف يركزون على المنافع المتوقعة من التعاون بالتفكير ليس فقط فى مصالح بلادهم ولكن أيضا فى مصالح البلدان المجاورة التى تشارك فى نفس الموارد (الإطار ٨-٤).

ويمكن للجهات المانحة القيام بالكثير لمساعدة الحكومات فى إقامة المؤسسات الملائمة وذلك بدعم المشاركة طويلة الأجل، لكن ذلك سيتطلب قدرا أكبر من الدعم، أكبر مثلا مما يمارس حاليا بالنسبة لعمليات التبادل العلمى أو للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. ويتطلب الأمر جهودا مؤسسية طويلة الأجل على كافة المستويات. ويمكن للمانحين أن يزيّدوا بدرجة كبيرة حجم ومصادقية التمويل لمشورة الخبراء طويلة الأجل، وللمساندة التقنية الملائمة، ونقل التكنولوجيا، وبرامج تبادل كبار الموظفين ومنح التدريب الدولية (الفصل ٩).

الجمع بين الدراسة الفنية، والمعلومات، والفهم الجماهيرى

قام الكثير من البلدان النامية بنسخ المؤسسات من الغرب، ولكن القليل منها وإعماها لتوافق الظروف المحلية، الأمر الذى أدى إلى نتائج عكسية بيئيا واقتصاديا واجتماعيا. ولقد واجهت الإدارات المركزية صعوبة فى موامة الخدمات العامة المجهزة للمواقع الحضرية لتلائم الظروف شاسعة الاختلاف فى المناطق الريفية النائية. وقد تغيرت تلك المؤسسات - لكن ببطء، وبصفة خاصة بالنسبة للزيادة السريعة فى السكان وفى العالم سريع التغير. وهى تحتاج إلى تعديل الخدمات لتتفق والظروف

البلدان ذات الهبات الطبيعية الأفضل، الفرصة الأفضل لمواجهة بعض أكثر المشكلات صعوبة والتي تبقى على المجتمعات المحلية فى مصيدة الفقر.

ويمكن للمانحين إنجاز الكثير فى تعلم ما يجدى فى ديناميات تنمية المجتمع المحلى وتوزيع تلك المعلومات من خلال تيسير تبادل الخبرات بين القرى ودعم إنشاء معاهد لحل المشكلات التطبيقية. كما يمكنهم أيضا القيام بدور رائد فى عمليات البحث والتطوير وفى نشر تكنولوجيا الطاقة المتجددة، والمحاصيل المناسبة للمناطق الهشة، وتقنيات إدارة الأرض والأدوية. وعليهم توسيع الدراسات العلمية والتجريبية حول ما يحدث للأراضى الهشة أو المناخ - مع اقتراح العلاجات العلمية والتكنولوجية القابلة للتنفيذ اقتصاديا متى وأينما كان ذلك ملائما. ونظرا لأن الأراضى الهشة غير متجانسة، فإن تحسين سبل الرزق لا يسهل دوما استنساخه. إلا أن هناك مجالا واسعا لمواصلة التجديدات عبر البلدان والأقاليم؛ وتتضمن تلك التجديدات مدارس المجتمع المحلى، وتقديم المشورة لمن يريدونها فى أماكنهم، وتهجين النباتات المقاومة للجفاف، وغيره من تكنولوجيات تعزيز الإنتاجية فى أحد الأقاليم مع التطبيقات الجيدة فى الأقاليم الأخرى.

يستكشف هذا الفصل فرص التحسين فى الموقع الأصلى لرفاهية العديد من الناس الذين يعيشون فى الأراضى والنظم الايكولوجية الهشة. ولا توجد أمامهم فى الوقت الحالى خيارات كثيرة سوى البقاء فى أماكنهم. فهناك قيود شديدة على الهجرة الدولية، مقارنة بما كان عليه الأمر منذ ١٠٠ سنة ماضية (انظر أيضا الفصل ٩). وحتى الهجرة الداخلية أصبحت غير مؤكدة، خاصة فى الاقتصادات التى ترتفع فيها بدرجة كبيرة أعداد العمال الريفيين غير المهرة، أو حيثما يكون النمو الاقتصادى الذى يقوده الحضر منخفضا. ولمواجهة ضغوط السكان فى المناطق الهشة، يجب تشجيع الهجرة إلى الخارج بالإعداد الأفضل لسكان المناطق الريفية لتولى وظائف غير ريفية، وبتحسين قدرة المناطق الريفية التجارية والمناطق الحضرية على تزويد أولئك الناس بمزيد من الفرص المنتجة (انظر الفصلين ٥، ٦). وبالنسبة للناس الذين يعيشون فى الأراضى الهشة، وكذلك من يعيشون فى المناطق الزراعية التجارية أو المناطق الحضرية، فإن تطوير رأسمالهم البشرى أمر حاسم لتوسيع مجالات اختياراتهم من أجل سبل رزق أفضل.

ويمكن للمؤسسات العامة، بعملها مع المنظمات غير الحكومية، أن توسع مدى انتشارها وتحسن من أهمية وتكلفة خدماتها. وعادة ما يكون الموظفون المدنيون معارضين للمخاطرة، وربما مترددين فى التعاون مع الاتحادات الخارجية. ويكون إدخال التغيرات السلوكية أسهل فى بعض الأحيان عندما يشرع كبار المسؤولين فى تنفيذ مبادرات رائدة تعقبها عمليات تقييم واضحة وحوافز موجهة للنتائج تدعم التعلم، والتغيير، والعمل مع المجموعات المحلية، وتعميم التجارب الإيجابية. وتساعد المراقبة الأفضل للمؤشرات الملائمة، الحكومات على تتبع ما يجرى فى المناطق الحدية الريفية. مثلا، ما هى الحصة من الإنفاق العام التى تصل فعلا إلى المناطق الريفية الحدية؟ وهل تصل المشورة الصحية، والزراعية، والبيئية بصفة منتظمة إلى مجتمعات القرية؟ وما هى الحصة من الأمة التى تعمل فى وظائف غير ماهرة، منخفضة الأجر، وكيف تغيرت تلك الأجور؟

والعالم

هناك عادة إمكانية للنهوض المحلى تتوقف على إدراك أن النهوض يتطلب تغييرا مهما من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة، وكلا النهجين يستغرق وقتا. وقد بدأ الكثيرون من الناس فى الأراضى الهشة فى تنظيم أنفسهم لتجاوز مرحلة البقاء على قيد الحياة - إلى مرحلة التنمية عريضة القاعدة. وهم يقفون على الحد الفاصل للتقدم الاجتماعى والاقتصادى والبيئى. لكنهم يحتاجون إلى مؤسسات وطنية مرنة وقادرة على التكيف، وإلى التزامات دولية بالتمويل، والدعم، والشرائط طويلة الأجل.

ويمكن أن تصبح المشاركة طويلة الأجل للمؤسسات - قيام الموظفين المدنيين المدربين بمساعدة نظرائهم فى البلدان الأخرى على تطبيق الإصلاحات الصعبة - جزءا أكبر من المساعدة الإنمائية المقدمة من المانحين. إن استمرار تلك العلاقات لفترة طويلة يزيد من أهمية المشورة ويمكن أن يشتمل على عمليات تبادل بين الوكالات تحت إشراف البلدان المانحة، ولجان الدراسة والمشورة، والأكاديميين، والمستشارين التجاريين. ويمكن للمزيد من التمويل بالمنح (المقرونة بالمشورة) مساعدة الحكومات الوطنية فى التغلب على النفور من المخاطرة. ويتيح تقاسم المخاطر والأعباء عبر عدد كبير من

تحويل المؤسسات في الأراضي الزراعية

ويتناول الفصل ٥ تحديات التنمية الرئيسية للتحويل الريفي خلال فترة تمتد من ثلاثة إلى خمسين سنة قادمة.

■ **القضاء على الفقر الريفي وتدعيم الروابط الريفية - الحضرية - بما في ذلك تجهيز المهاجرين إلى الخارج لحياة حضرية منتجة.**

وكما نوقش في الفصل ٤، يتوقع أن ينمو سكان المناطق الريفية في معظم البلدان منخفضة الدخل. وفي كثير من أنحاء العالم، فإن الجمع بين إنتاج الطعام لمعيشة الكفاف والعائدات النقدية في أيدي الناس الفقراء ليس كافيا لإنتاج تغذية ملائمة. ويفتقر نحو ٨٢٠ مليون شخص إلى فرص الحصول على غذاء كاف ليعيشوا حياة صحية ومنتجة، ويعاني نحو ١٦٠ مليون طفل من النقص الخطير في الوزن بالنسبة لأعمارهم. وسوف يتحول نحو ٢ إلى ٢,٥ مليار شخص إلى سكان للمناطق الحضرية من الآن وحتى ٢٠٥٠. وتوافر الأرض، والمياه، أو التعليم لأسرهم قبل تحولهم إلى الحياة في الحضر يعتبر أمرا حاسما لمستقبلهم، مستقبل المدن التي سوف ينتقلون إليها، ونوعية المؤسسات في مجتمعاتهم.

■ **تكثيف الإنتاج الزراعي وإدارة الأرض والمياه لإطعام أعداد متنامية وحضرية بصورة متزايدة.**

ويتحتم على المناطق الريفية، خلال فترة تمتد من الثلاثين إلى الخمسين عاما القادمة، إطعام عدد إضافي يتراوح بين ٢ و ٣ مليارات شخص على مستوى العالم، وتحسين النظم الغذائية بدرجة واضحة بالنسبة لعدد يتراوح بين ٢,٥ و ٣ مليارات شخص يعيشون على دخل يقل عن دولارين يوميا. وسيطلب ذلك إمالة القواعد المؤسسية لنقل الأصول إلى أيدي صغار الملاك، ووقف استنفاد المواد الغذائية، والحد من تآكل التربة،

ركز الفصل السابق على السكان الذين يعيشون في مستوطنات نائية قليلة الكثافة في الأراضي الهشة، وكيف أنه مع التحسينات المؤسسية الجديدة، يمكنهم إدارة أرصدتهم من الأصول بطريقة أفضل، لزيادة الإنتاجية والإبقاء على النظم الأيكولوجية الحاسمة. يتناول الفصل ٥ السكان الذين يعيشون في مناطق ذات إمكانات زراعية تجارية، سواء في مناطق الحدود حيث بدأت الزراعة التي تحركها السوق في الظهور أخيرا، أو في المناطق الأقرب إلى الأسواق الأكبر والحضرية بدرجة متزايدة. وسوف تساعد تلك المناطق في إطعام سكان العالم الذين ينمو عددهم ويتزايد دخلهم. ويركز هذا الفصل على إدارة وتفاعل الأصول مثل الأرض والمياه والبيئة، وعلى كيفية مساعدة الفقراء في الحصول بصورة أفضل على الأرض والمياه، وأهمية توزيع الأصول لتنمية المؤسسات الجيدة (كما تم وصفها في الفصل ٣) - خاصة في المناطق القريبة من السوق حيث يمكن للتكثيف أن يؤدي إلى منصف كبير. ويبلغ إجمالي السكان في المناطق الريفية ٣ مليارات شخص، يعيش أكثر من نصفهم في مناطق ذات إمكانات زراعية تجارية (انظر الشكل ١-١). وسوف يهاجر بعض هؤلاء الناس إلى المدن، وسيعيش الكثيرون منهم في مناطق سيتم إعادة تصنيفها باعتبارها حضرية عندما تزيد كثافة المناطق. وسيظل العدد الإجمالي في نطاق ١,٥ إلى ٢ مليار شخص تقريبا خلال فترة تمتد من ثلاثة إلى خمسة عقود قادمة. وبالرغم من القلق واسع النطاق عبر العشرين إلى ثلاثين سنة الماضية حول النقص في الغذاء، تجاوز العالم الريفي النامي التوقعات في إنتاج الغذاء (الإطار ٥-١). فهل ستستمر الاتجاهات الماضية، أم أن هناك سبب حقيقي للقلق؟ ولكي يحقق العالم انتقالا يسيرا إلى الاستقرار النسبي للسكان بعد ٥٠ عاما من الآن، فإن على مناطقه الريفية أن تتصدى لسلسلة من التحديات

الإطار ٥ - ١

مزيد من الطعام، كثافة أكبر في استخدام الأرض،
فلاحين أقل مقابل سكان الحضر

فرصا قليلة لتقدم السكان المحليين، بالرغم من أنه يفرض تكاليف اجتماعية كبيرة وطنيا وعالميا، من انبعاثات غازات الدفيئة وضياح التنوع الأحيائي والموارد التي توفر أسباب الراحة.

ويرى هذا الفصل أنه بالرغم من الأداء الجيد « للقطاع » الريفي للوفاء بالاحتياجات الكلية للغذاء، فإن أدائه كان أقل في الوفاء بالاحتياجات الأوسع نطاقا لسكان الريف وفي إعداد الكثيرين منهم للحياة الحضرية مستقبلا. كما يبرز أيضا القضايا المحيطة بالصراعات وأوجه التكامل بين تشجيع تنمية الريف وحماية البيئة. وتعتبر القواعد المؤسسية الجيدة حاسمة بالنسبة لكليهما. ونتيجة لهذا الاهتمام، فإن هذا الفصل يغطي قضايا تتناول حقوق الملكية في الأرض والمياه والملكية الفكرية في المعرفة الزراعية. ولا يحاول هذا الفصل تقديم معالجة كاملة، أو حتى متوازنة، لمشكلات التنمية الريفية. والهدف هو تصوير أهمية التفكير بمزيد من العمق في القواعد المؤسسية التي تحكم السلوك وتدعم السياسات، وكيفية تحسينها^(٣).

والرسالة الأساسية لهذا الفصل هي: ينبغي أن تعطى البلدان أولوية عالية، حيثما لا يزال الأمر ممكنا، لتوفير هبات من الأرض، والمياه، ورأس المال البشري على أساس من المساواة لسكانها أثناء قيامها بالتحول من الاستيطان البشري الريفي إلى الحصري. إن ظهور المؤسسات الخاصة بالمياه والأرض بصورة سلسة له أهمية جوهرية بالنسبة للبلد - لأن القواعد التي تحكم التصديق على الملكية العقارية تحدد الطابع اللاحق للدولة والمجتمع. وقد أقامت البلدان التي وزعت بصورة منصفة الملكية الريفية قبل التحول إلى الحضر، مجتمعات أكثر اتساما بالمساواة والديمقراطية عن تلك التي وضعت الأصول في أيدي الصفوة الريفية قليلة العدد نسبيا. وبعبارة أخرى، فإن البلدان سريعة النمو في السكان التي ركزت الأرض في أيدي القلة قد تحضرنت قبل الأوان، وقامت بتعليم القلة، وأقامت مجتمعات تسودها عدم المساواة المفرط. وقد أظهرت الخبرة والبحوث أن إنشاء ملكية واسعة للأرض أمر حاسم للتنمية اللاحقة للمؤسسات الشاملة.

قيود الأرض والمياه

تتباطأ الزيادة في إنتاج الغذاء. وتغدو الأرض متدهورة بصورة متزايدة. وأصبحت الندرة في الأرض والمياه أكثر وضوحا. وأفضل طريقة لمواجهة تلك المشكلات هي في النظر إليها ليس باعتبارها مشكلات لندرة الموارد العالمية ولكن كمشكلات لوجود الفقر في وسط الوفرة.

زاد التوافر العالمي للأغذية. ونصيب الفرد من توافر الغذاء العالمي مرتفع عن أي وقت، مع تباين بين البلدان والمناطق. وإذا ضاعف مزارعو العالم إنتاج الحبوب وزادوا إنتاج الماشية إلى ثلاثة أمثال منذ أوائل الستينيات، فإنهم يوفر الآن نحو ٢٧٠٠ سعر حراري للفرد يوميا. وتشبع كل من الهند والصين، اللتين اعتبرتا منذ عقدين من الزمان كوارث « بالتوسية » قيد الإعداد، الطلب الخاص بهما من الحبوب. وقد أتاحت الدخول الآخذة في الارتفاع في البلدان النامية زيادة استهلاك اللحوم والدواجن. وبالرغم من تزايد الطلب على الحبوب، فإن أسعار الذرة والأرز والقمح انخفضت بنسبة ٥٠ في المائة أو يزيد خلال العشرين عاما الماضية. وربما كان الأمر الأكثر أهمية، هو الانخفاض الحاد في نسبة الأطفال الذين يعانون سوء التغذية - من ٤٥ في المائة في الستينيات إلى ٣٦ في المائة في أواخر التسعينيات - وإن لم يتم هذا الانخفاض بالحدة الكافية. وقد ازدادت كثافة الزراعة. فبالنسبة لمعظم العالم، حدث قلة توافر الأراضي الزراعية على التحول من زيادة الأرض إلى التكنولوجيا التي تزيد المحصول. وتعد أفريقيا وأمريكا الجنوبية استثناءين واضحين: فكلاهما لديه مساحات كبيرة متبقية من الأراضي غير المستغلة. ويبدو أن تلك الأراضي قد لا تكون عالية الإنتاجية. وبالرغم من أن الاتجاه في أمريكا الجنوبية يسير نحو تكثيف الزراعة، فإن الهامش الشاسع أخذ في الاتساع داخل غابات الأمازون. وفي أفريقيا توجد جيوب من الإنتاج الكثيف، ولكن الأمر الأهم يتعلق بالحدود الجديدة لإنتاج المحاصيل التي تفتح مناطق كانت مخصصة في السابق لرعي الثروة الحيوانية على المشاع - وفي التقليل من فترات إراحة الأرض خلال التحول أو زراعة الشجيرات ثم الإراحة. وقد أثارت تلك التغييرات مشكلات جديدة في المناطق الحدية بدرجة أكبر (كما لوحظ في الفصل ٤).

قد تحول الكثير من البلدان من المستوطنات البشرية إلى المستوطنات البشرية الحضرية، بحيث يقوم عدد أقل من المزارعين بتوفير الغذاء لعدد أكبر من سكان المدينة. وفي البلدان النامية في الستينيات، كان هناك ثلاثة مزارعين مقابل كل مقيم في الحضر - واليوم يوجد مزارع ونصف.

المصدر: Pinstrup-Andersen and others (1999); Rosegrant and others (2001); Crosson and Anderson (2002).

وانتهاج ممارسات زراعية تعيد للتربة خصوبتها. كما سيتطلب أيضا تقاسم الأراضي والمياه الزراعية لخدمة سكان الحضر الآخذين في التزايد والاستجابة للاحتياجات البيئية.

■ استباق الحدود الزراعية للتحكم في التحول المبدد للأرض

اقتضى توسع الأراضي الزراعية ثمنا باهظا من المخزون الحيوي من التنوع الأحيائي، مع قطع خمس الغابات المدارية منذ ١٩٦٠. ويتركز المتبقى من التنوع الحيوي بصورة غير مستقرة - ينحصر ما يزيد على الثلث منه حاليا في ما لا يزيد على ١٤ في المائة من أرض العالم^(٣). وبعض الأراضي الزراعية الجديدة عالية النوعية وتغل منافع محلية مهمة في مجال الزراعة. ولكن الكثير من الحدود المحولة حديثا يوفر

الخسارة فى الإنتاجية العالمية بسبب تدهور الأرض خلال ثلاثة عقود بنسبة ١٢ فى المائة من إجمالى إنتاج الأراضى المروية، وأراضى المحاصيل البعلية وأراضى المراعى الجبلية. ويغل ذلك خسارة فى الإنتاجية يبلغ متوسط معدلها السنوى ٠,٤ فى المائة.

ويبدو أن هناك نقاط ضعف فى تقديرات التدهور الفعلية، لأن أغلبها يحاول تقدير الخسائر عبر الزمن بدون أى بيانات عن التدهور عبر الزمن^(٩). ولم تثبت الدراسات التجريبية القائمة على بيانات السلاسل الزمنية الفعلية بشأن عينات التربة (التي تم إجراؤها فى كافة أنحاء الصين وإندونيسيا خلال ٥٠ عاما)، وجود أية خسائر شاملة لعمق التربة الزراعية أو نوعيتها بالنسبة للصين أو إندونيسيا^(١٠). وعلى النقيض من ذلك، توضح بيانات السلاسل الزمنية فى الفترة ٧١-١٩٩٣ لإقليمى البنجاب فى الهند وباكستان، أن تكثيف استخدام الأرض والمياه نجم عنه تدهور فى الموارد أدى إلى انخفاض نمو الإنتاجية الشاملة. وتبين تلك البيانات بالنسبة لباكستان أن تدهور الموارد قد قلل نمو الإنتاجية الشاملة الناتج من التغير التقنى، والتعليم، والاستثمار فى البنية الأساسية بمقدار الثلث^(١١).

وتشير الدراسات القائمة على أنماط زراعة المحاصيل واستخدام الأسمدة فى أفريقيا إلى أن الفشل فى تعويض مغذيات التربة التى زالت من خلال زراعة المحاصيل (استنفاد المغذيات) خطير وواسع النطاق ويؤدى لتفشى الفقر^(١٢). وباستثناء ثلاث دول فى أفريقيا، فإن أفريقيا كلها تكشف عن أرضة سلبية من المغذيات لا تتجاوز ٣٠ كيلو جراما من النروجين، والفوسفور، والبوتاسيوم للهكتار الواحد سنويا^(١٣).

وقد مارس المزارعون الأفارقة تقليديا زراعة الشجيرات ثم إراحة الأرض والزراعة المتنقلة للحفاظ على الإنتاج، مع بداية تأثير تناقص مغذيات التربة على الإنتاج. ولم تعد تلك الممارسة قابلة للاستمرار، لأن زيادة كثافة السكان تقلل فترات الراحة للأرض، مما يخفض الخصوبة. وهكذا هناك حاجة إلى المزيد من الأراضى لزراعتها كل عام، من ناحية بسبب ارتفاع عدد السكان، ومن ناحية لمعادلة تأثير الانخفاض فى الغلات. ويواجه المزارعون الذين يثقل كاهلهم الفقر ثلاثة خيارات، نتائجها متضاربة:

- التوسع فى الغابات، والمراعى الدائمة، وسفوح الجبال، والأراضى الرطبة.
- الاستمرار فى تكثيف مدخلات العمل فى الأراضى القائمة.
- تكملة العمل فى الأراضى القائمة من خلال استخدام

وفرة الغذاء العالمى، ومع ذلك فالفقراء جوعى

الرأى السائد فيما بين رجال الاقتصاد الزراعى هو أن مشكلة الغذاء فى العالم تتمثل فى عدم كفاية القوة الشرائية فى أيدي الشعوب الفقيرة، وليس فى القيود العالمية على الإنتاج الغذائى الكلى - حتى مع زيادة عدد السكان عالميا. وتدعم البيانات الكلية هذا الرأى، لكن بعض المناطق الفقيرة لديها قدر من الغذاء قليل جدا. والحق، كما يشير إلى ذلك الكثيرون، أن هناك تناقص فى الزيادات السنوية فى إنتاج الغذاء. لكن الزيادات السنوية فى الطلب على الغذاء تنخفض بسرعة أكبر. والشواهد على المستوى العالمى - على أن نمو الغلات (فى مقابل الإنتاج) أخذ فى التباطؤ - بالغة الضعف^(١٤).

ومما لا يقبل الجدل، أن تباطؤ الطلب على الغذاء بالنسبة للإنتاج - معظمه مدعوم بصورة غير ملائمة فى دول منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى - قد أدى إلى انخفاض أسعار الغذاء إلى مستويات منخفضة بصورة قياسية. ومع تزايد النمو دوما فى نسبة سكان العالم الذين يطعمون جيدا، فإن الدخول العالمية الآخذة فى التزايد تشجع على حدوث زيادات أصغر فى استهلاك الغذاء. كذلك فإن الانخفاض فى معدلات نمو السكان يؤدى أيضا إلى تباطؤ نمو الطلب على الغذاء^(١٥). ومع تحقيق دخول أعلى، تتغير أنماط الاستهلاك الغذائى. ولكن نماذج محاكاة الاقتصاد الغذائى العالمى توحى بأنه حتى الزيادة السريعة فى استهلاك اللحوم فى الصين (الجارية) وفى الهند (الأقل احتمالا) لن تغير بصورة مهمة من توازن العرض والطلب على الغذاء العالمى^(١٦). وباختصار، فستستمر وفرة الغذاء بأسعار معقولة بالنسبة للشعوب التى تسمح لها دخولها بالشراء. بيد أن القضاء على الفقر غدا، سوف يتطلب نفس الحل الذى يتطلبه القضاء على الفقر اليوم - وهو زيادة الإنتاجية ودخول الفقراء. وهذا يتطلب حسن أداء العالم. ويعنى هذا بالنسبة لما يزيد على ٧٠ فى المائة من فقراء العالم الذين يعيشون فى الريف، زيادة قدراتهم على إنتاج الغذاء للاستهلاك والغذاء للبيع فى الأسواق^(١٧).

تدهور الأرض - من مشكلات الفقر أيضا

من المعروف أن تعرية التربة والتملح والتربة المصمتة والأشكال الأخرى لتدهور التربة تؤثر على ٣٠ فى المائة من الأراضى المروية فى العالم، وعلى ٤٠ فى المائة من الأراضى الزراعية البعلية التى تروى بمياه الأمطار، وعلى ٧٠ فى المائة من أراضى الرعى. وتأثير هذا التدهور على الإنتاجية الشاملة ما يزال محدودا حتى الآن، ويرجع ذلك فى جانب منه إلى أن الزراعة يضمون أراضى جديدة إلى مجال الزراعة. ويقدر مجمع

الأرض والمياه: ندرة إقليمية خطيرة ووفرة عالمية

من المقدر مستقبلياً أن تظل الأرض والمياه، الوفيرة عالمياً الآن، كافية خلال فترة تمتد من ثلاثين إلى خمسين عاماً قادمة - وهى الأفق الزمنى لهذا التقرير حتى أثناء وفائها باحتياجات السكان المتنامية وتحسين التغذية^(١٧). ولكن الصورة الكلية تخفى نقصاً خطيراً، محلياً وإقليمياً، فى المياه والأرض فى كافة القارات إكسكانات - وأيضاً نقصاً فى التمويل وقدرة المؤسسات على تطوير إمكانات الموارد المائية لأفريقيا والحفاظ عليها. وتتوقع اللجنة العالمية المعنية بالمياه أن يزيد استخدام المياه بنسبة ٥٠ فى المائة خلال الأعوام الثلاثين القادمة وأن يعيش ٤ مليارات شخص - نصف سكان العالم - فى ظل ظروف نقص حاد فى المياه، بحلول عام ٢٠٢٥^(١٨). وسوف يزداد الصراع سوءاً على الأرض والمياه، خاصة فى مناطق تعاني فعلاً نقص المياه فى جنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إضافة إلى المعارك التى تلوح فى الأفق بين الاستخدام الاقتصادى المباشر وبين الاحتياجات البيئية. كما أن الصراع فى كثير من المناطق شبه القاحلة الآخذة بالحضرة بين الاستخدام العالى القيمة (الحضرى عادة) وبين الرى منخفص القيمة سوف يزداد سوءاً.

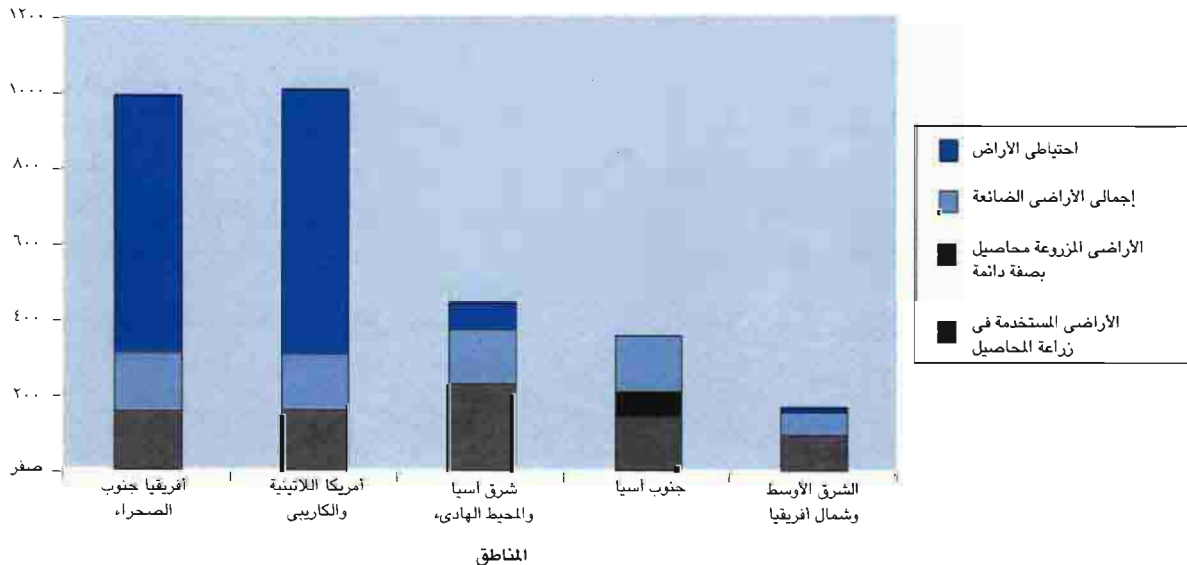
الأسمدة العضوية وغير العضوية والمحافظة على البنية الأساسية لصون الأرض والمياه، مثل مستطيلات الأعشاب، والخنادق الواقية من التعرية، وسياجات الشجيرات، والسدود، والمصاطب.

ويضع الاختيار الأول المزارعين على طريق الصدام مع مستخدمى الأرض الآخرين، مثل رعاة قطعان الماشية، حائزى الأرض على المشاع ومحميات التنوع الحيوى. وكما يبدأ الدائرة المفرغة لتدهور الأرض من جديد، ويقضى على المزارعين بالعمل فى أراضٍ تتزايد حديثها (بسبب الظروف الاقتصادية الزراعية، والأمراض، والبعد عن الأسواق). والاختيار الثانى غير قابل للاستدامة فى ظل غياب إدارة جديدة لزيادة خصوبة التربة، والانخفاض الحزونى المتسارع للغلات المتناقضة، وتناقص فترات الراحة للأرض^(١٩). والاختيار الثالث كان محظوراً فى الماضى لأنه يتطلب قيام المزارعين بتحمل مخاطر إضافية فى شكل مدخلات مشتراه^(٢٠). ومثلما نناقش فيما بعد، فإن التقنيات المطوعة الجديدة طفقت تتوافر ويمكنها تحسين خصوبة التربة باستخدام الموارد المتوافرة طبيعياً فى أفريقيا^(٢١). وتعد تلك التقنيات بالخروج من تلك الدوامة الهابطة.

الشكل ٥-١

التباين الإقليمى فى ندرة الأرض

مليون هكتار



تخضع لقيود مفرطة بالنسبة للأراضي التي يتم استغلالها فعلا، وذلك من المنظور الاقتصادي الزراعي وبالنسبة للأسواق. ويمكن زراعة الكثير منها فقط بتكلفة بيئية عالية.

توافر المياه. موارد المياه، مثلها مثل الأرض، موزعة هي أيضا بصورة غير متساوية في كل أنحاء العالم^(٢٧). ومرة ثانية، تضم أفريقيا وأمريكا اللاتينية موارد ضخمة وغير مستغلة للمياه. ووفقا للمعهد الدولي لإدارة المياه، فإنه في أفريقيا لم يستغل سوى جنوب أفريقيا أكثر من ٢٠ في المائة من موارده المائية القابلة للاستخدام، وفي أمريكا اللاتينية، تستخدم كوبا فقط (٤٨ في المائة)، والمكسيك (٢٧ في المائة). وبالرغم من الاستغلال المتواضع للمياه في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، فمن المتوقع أن تكون تنمية الري مستقبلا محدودة. وقد استغل بالفعل معظم المواقع الجيدة للري - المنبسطة، القريبة من المياه، والمجاورة للأسواق الجيدة.

وتكشف بيانات المعهد الدولي لإدارة المياه أن الصين وهي أكثر الدول حاجة إلى المياه في شرق آسيا، تستغل ٤٤ في المائة من مياهها القابلة للاستخدام (إجمالا) وتخطط لأن تتجاوز ٦٠ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠ ويرى خبراء المياه عامة أن السحب الأساسي لما يزيد على ٦٠ في المائة يتجاوز قدرة النقل البيئية لمنظومة حوض النهر وبالرغم من أن الاستخدام الإجمالي للمياه في الصين يبدو أنه لا يزال معقولا حتى الآن، فإن لديها العديد من أحواض الأنهار التي تعرضت للإجهاد بيئيا بقسوة، وهي تواجه استنزافا خطيرا للمياه الجوفية في سهول شمال الصين. وطبقا لمعلومات المعهد الدولي لإدارة المياه، فإن عمليات السحب تتجاوز فعلا الحدود البيئية في أفغانستان وباكستان، وسوف تتجاوز الحدود في الهند بحلول عام ٢٠٢٠. وتتجاوز عمليات الري فعلا معدلات التعويض للمياه في سهول شمال غرب الهند (الموقع الرئيسي لثورتها الخضراء). وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن المغرب وحدها هي التي لديها مصادر مياه غير مستغلة. وتجاوزت بقية الدول في المنطقة جميعها الحدود البيئية، وبدأ الكثير منها في استنزاف ما تحويه الطبقات الصخرية من المياه الجوفية (الشكل ٥-٢).

وتحظى أفريقيا بثروة طبيعية جيدة نسبيا من الموارد المائية. ذلك أن الزراعة المروية فيها تبلغ ١-٣ في المائة فقط، مقارنة بنسبة ٢-٣ في آسيا. ومع ذلك، فإمكانية التوسع في أفريقيا بسبب وقوع ما يزيد على ٦٠ في المائة من إمكانات الري في المناطق الرطبة، حيث يكون الري في أحسن الأحوال مكتملا للزراعة البعلية جيدة الإدارة، وذلك بسبب المستويات العالية

توافر الأراضي. الأراضي الإضافية المتوافرة في العالم النامي من ثلاثة أنواع (الشكل ٥-١)^(١٩):

- الأراضي المستخدمة للزراعة السنوية والدائمة
- الأراضي الضائعة أو التي لم تعد قابلة للاستخدام في الزراعة بصورة اقتصادية
- احتياطي الأراضي التي لا تزال غير مستغلة وإن كانت صالحة للزراعة المستدامة.

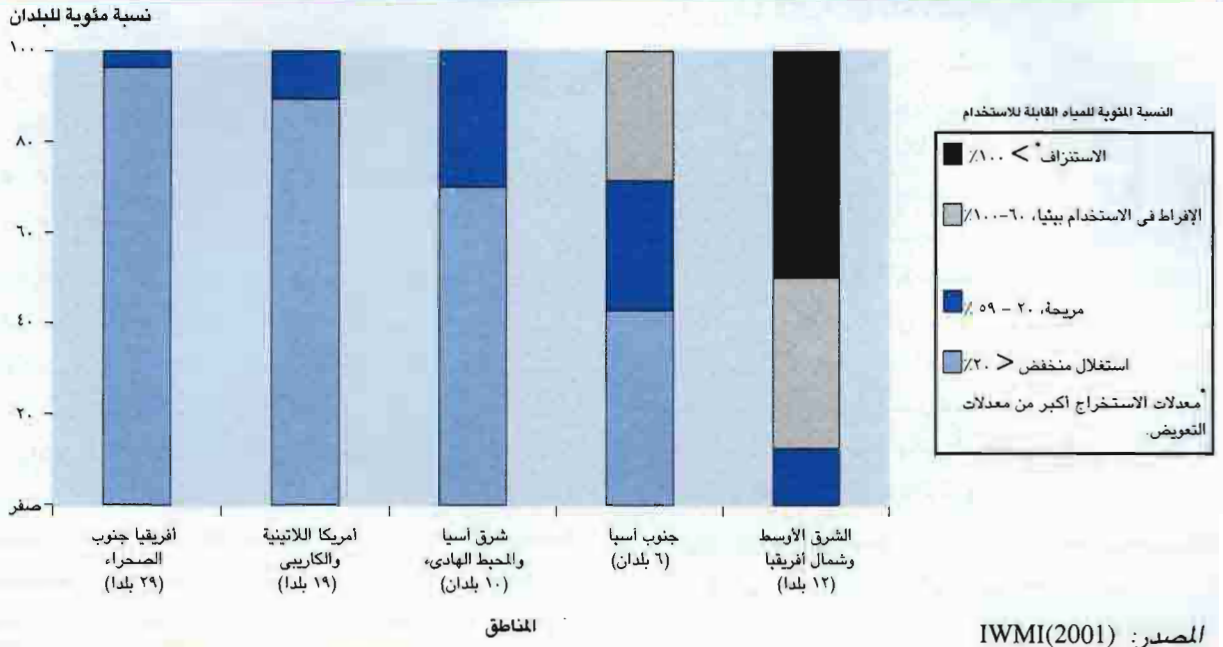
والأرض « الضائعة » إما تلك التي استهلك في التوسع العمراني، أو التي تدهورت لدرجة يصعب معها إنعاشها اقتصاديا^(٢٠). وعلى المستوى العالمي، بلغ معدل ضياع الأراضي الزراعية من خلال التدهور نحو ٠,٥ في المائة سنويا - وبفعل البنية الأساسية الجديدة بمعدل ٠,١ في المائة سنويا. وينجم التدهور الحاد عن التعرية بفعل المياه (خاصة في جنوب شرق آسيا وفي أمريكا الوسطى)، واستنزاف مغذيات التربة (خاصة في أفريقيا)، والتملح (خاصة في بعض المناطق التي توجد بها شبكات ري ضخمة). ويلاحظ أن المساحة التي ضاعت من الأراضي الزراعية (٣٠٣ ملايين هكتار) تماثل تقريبا تلك المستخدمة حاليا (٣٠٧ ملايين هكتار) في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ويرجع بعض هذا إلى نمط زراعة « القطع والحرق » المتنقلة (التي تقوم على استنزاف مغذيات التربة) وقد يمكن إصلاح ذلك بعد فترة راحة ممتدة.

وتتباين الأراضي المتاحة (والقابلة للزراعة) بدرجة كبيرة من منطقة إلى أخرى. وتبرز أمريكا اللاتينية وأفريقيا باعتبارهما تملكان احتياطات بالغة الضخامة من الأراضي القابلة للزراعة: ٧٠٠ مليون هكتار و ٦٨٠ مليون هكتار على التوالي. ويوجد ٤٥ في المائة على الأقل من المساحة التي تبلغ ١٤٠٠ مليون هكتار من احتياطي الأراضي في الغابات. ويضم شرق آسيا والمحيط الهادئ والشرق الأوسط وشمال أفريقيا القليل من الأراضي الإضافية القابلة للزراعة. وتقوم دول جنوب آسيا فعلا بزراعة التربة غير القابلة للزراعة المستدامة.

وكثير من الأراضي التي يحتمل أن تكون قابلة للزراعة في أفريقيا إما أنه غير متوافر للزراعة التجارية، أو يكون معرضا لأمراض البشر والحيوانات، أو يتم استخدامه فعلا في رعي الماشية. وفي أمريكا اللاتينية توجد معظم الأراضي الجديدة في منطقة الأمازون، التي يعتبر استغلالها غير اقتصادي بصفة غالبة. لكن بعضا منها قابل للزراعة اقتصاديا، وبالتالي فهي موضع نزاع كبير بين أنصار البيئة ومصالح التنمية الريفية. ومن الواضح في كلتا القارتين أن الأراضي المتبقية دون زراعة

الشكل ٢-٥

التباين الإقليمي في ندرة المياه



الدخول والأصول، كان تأثير النمو قويا في تخفيض أعداد الفقراء^(٢٥). ومع تزايد عدم المساواة، فإن الصلة بين النمو والفقراء تضعف، وفي الاقتصادات الريفية الأكثر عدم مساواة، يميل النمو إلى التجاهل التام للفقراء. وهكذا فإن نوعية النمو الريفي تعتبر محددا أساسيا لنوعية التنمية الاجتماعية للبلد مستقبلا. والبلدان التي تترك الدخول والأصول الريفية تتركز في أيدي القلة، تجد من الصعب لأقصى حد بالنسبة لها أن تنتشل الفقراء من وهدة الفقر فيما بعد (الإطار ٢-٥). وبذلك تضع نفسها في مأزق.

كسر دائرة الفقر

وإعداد المهاجرين للخارج

ترتبط شروط كسر دائرة الفقر وإخراج فقراء الريف من وهدة الفقر، بصورة غالبية بزيادة التفاعلات بين الريف والحضر والاستخدام الأكثر كثافة للأراضي الزراعية القائمة. وفي المناطق الريفية الأكثر كثافة التي توجد بها بلدات، يزداد احتمال قيام أسواق للائتمان، ويرجع أن تصبح الأرض ضمانا للرهن. وتشجع الأسعار الأعلى للبيع على بوابة المزرعة المرتبطة بتوافر أفضل وبالقرب من أسواق الحضر، وبالمزيد من الفرص لتقاسم المخاطرة الزراعية التي تستخدم مدخلات أكبر. وهذا

لهطول الأمطار. وفي كثير من المناطق التي تشتد فيها الحاجة إلى الري، فإن ما يزيد على 60 في المائة من إمكانات الموارد المتجددة للمياه قد تم استغلاله فعلا، وأصبح معظم المساحات ذات الإمكانات الأعلى قيد الري بالفعل^(٢٦).

ويبين الشكل ٦ في خريطة الطريق الندرة المتوقعة في أنحاء العالم في عام ٢٠٢٥ مجمعة في ثلاث فئات: ندرة المياه الطبيعية، وندرة المياه الاقتصادية، وندرة انعدام أو قلة المياه^(٢٧).

القضاء على الفقر في الريف
إعداد المهاجرين للخارج

يواجه القطاع الريفي تحديا اجتماعيا هائلا خلال الأعوام الخمسين القادمة. فهو مطالب ليس فقط بتوفير الغذاء للعالم وإعداد ما بين ٢-٢,٥ مليار شخص ليصبحوا مواطنين منتجين في الحضر بل يمكنه أيضا إيجاد الشروط الأساسية لتطوير مؤسسات وطنية ومحلية متجاوبة وشاملة (مثلما نوقش في الفصل ٣).

وبالنسبة للبلدان النامية الفقيرة التي بها قطاعات زراعية كبيرة. فإن للنمو الريفي تأثير قوي في إخراج السكان من وهدة الفقر^(٢٨). وفي الاقتصادات الريفية، كلما سادت مساواة

الإطار ٢-٥

الفقر، والنمو المنصف وتبعية المسار

الدولار الإضافى فى أبهى مزارع غنى. فإن الدولار كله تقريباً سيفلت من اقتصاد الفقراء.

والدعامة الثانية للنمو الاقتصادى القائم على أساس ريفى هى تأثير التدريب على الاستخدام الريفى غير الزراعى. فإضافة للسماح للأسرة الريفية بتنويع مصادر الدخل والحد من المخاطرة، فإن الاستخدام الريفى غير الزراعى يمثل سلماً للارتقاء إلى المهارات الحضرية. فالشباب الريفى (أو الشابة) الذى يحصل على وظيفة لدى أحد تجار الأسمدة أو المعدات الزراعية يمر بتحول هادئ إلى اقتصاد البلدة الريفية - بتنمية المهارات الحضرية وعادة فرصة الانتقال إلى المدينة فيما بعد. وعملية التحول والنمو تلك لها منفعة إضافية تؤدى إلى مساندة أكبر للالتحاق بالمدارس. فعندما يتعرف الآباء على مقدرة أبنائهم التفاوض بنجاح فى المجتمع حول فعالية العلاقة الريفية- الحضرية، يزداد تقديرهم لقيمة التعليم الأفضل.

التنظيم والإدارة وتوزيع الأصول الريفية كما جاء فى الفصل ٣، تظهر تبعية المسار عندما تؤدى القواعد المؤسسية إلى حصر البلدان فى مسارات تنموية رديئة تمنعها من التصدى لتحديات المستقبل. فعلى سبيل المثال، حدث أكثر عمليات الانخفاض فى النمو حدة بعد الصدمات الاقتصادية لفترة السبعينيات فى بلدان مجتمعاتها منقسمة ومؤسساتها لإدارة الصراع ضعيفة^(٢٨). وبالمثل، يمكن أن يعزى الكساد الأخير فى الأرجنتين وجمهورية فنزويلا البوليفارية إلى عدم القدرة على تسوية الصراعات المتعلقة بالتوزيع. وقد توصلت عمليات البحث فى محددات النمو دائماً إلى وجود علاقة سلبية بين عدم المساواة فى البدء (عادة التوزيع غير العادل للدخل أو الثروة فى القطاع الريفى) النمو اللاحق^(٢٩). ويمكن تتبع هذا التأثير فى الأجلين القصير والمتوسط، كما نوقش آنفاً فى إطار مضاعف الاستخدام الحميد، وأيضاً فى الأجل الطويل جداً (بما يتفق وأفقاً زمنياً يمتد هنا من ٣٠ إلى ٥٠ سنة). ومثلما ناقشنا فى الفصل ٣، فإن الفوارق فى عدم المساواة فى الثروة، ورأس المال البشرى، والسلطة السياسية الناجمة عن التجارب الاستعمارية تعد مسؤولة عن كثير من التباين فى سجلات النمو فى أمريكا الشمالية والجنوبية^(٣٠). وبينما نجد أن تجربة الاستيطان المبكرة فى أمريكا الشمالية قد أدت إلى دورة حميدة من المؤسسات الشاملة، ففى أمريكا اللاتينية أصبح عدم المساواة والمؤسسات القائمة على الاستبعاد هما القاعدة (الإطار ٥-٣).

زيادة قيمة أصول صغار المساهمين

كانت الحضرة سريعة خلال العقود العدة الماضية، وفى الكثير من البلدان، خاصة فى أمريكا اللاتينية، قام معظم سكان الريف

بقلل عدم المساواة من الكفاءة الاقتصادية ويوقع المجتمعات فى مسارات سيئة للتنمية من خلال مؤسسات تكرس استمرار عدم المساواة بثلاث طرق:

- عدم المساواة يحد من مشاركة الفقراء فى العمليات السياسية، بصورة مباشرة وغير مباشرة على حد سواء. وهذا بدوره يقلل احتمال حصول الفقراء على التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات الأخرى التى يمكن أن تسهم فى النمو.
 - عدم المساواة يمكن أن يعرقل إنشاء مؤسسات مستقلة ونزيهة كما يمنع تطبيق القواعد الملزمة، لأن ذلك قد يحد من مكاسب نوى الامتيازات.
 - عدم المساواة يسهل انتصار الأغنياء فى المساومات السياسية، إما بصورة مباشرة أو من خلال هروب رؤوس الأموال. مما يجعل تصدى المجتمعات بسرعة وبصورة مثالية للصدمات الخارجية، أكثر صعوبة.
- ويحول كل من تلك التأثيرات دون قيام المؤسسات التى يمكن أن تقوم بتوزيع الدخل والأصول والفرص على نطاق أوسع.

المصدر: (Binswanger and Deininger 1997).

بدوره يؤدى إلى زيادة القيمة المنتجة من كل وحدة للمساحة وزيادة فرص التوظيف عامة بعيداً عن الزراعة فى مجالات تجهيز الأغذية، والنقل، وفى صناعات الخدمات الزراعية. إن القاعدة الاقتصادية الأكثر تنوعاً، التى ترتبط بصورة دينامية بالبلدان الزراعية - وبالمدن فى النهاية - توفر مزيداً من استقرار الدخل فى كل أنحاء الاقتصاد. كما يؤدى ذلك أيضاً إلى تقديم خدمات التعليم والصحة بكفاءة أكبر^(٣١).

إن الدعامة الأولى للنمو الاقتصادى الذى يقوده الريف والذى يصل إلى الفقراء هو « مضاعف حميد لفرص العمل » والتحول إلى الحياة الحضرية من خلال الوظائف الريفية غير المرتبطة بالزراعة^(٣٢). والقوة المحركة لمضاعف فرص العمل الحميد هى اتجاه فقراء الريف إلى استهلاك سلع ذات منشأ محلى فى الأساس والتى ينتجها أناس هم أيضاً فقراء. ويطلق هذا سلسلة من تزايد الطلب والدخول التى تتساقط فى أبهى مزارع الفقراء فى القطاعات الريفية والحضرية. إن زيادة دخل مزارع فقير بمقدار دولار إضافى واحد قد تؤدى إلى طلب قيمته ٥٠ سنتاً على المنتجات والخدمات التى يقدمها فقير ريفى آخر، وإلى طلب قيمته ٤٠ سنتاً لمنتجات قام بإنتاجها سكان الحضر الفقراء، وإلى طلب قيمته ١٠ سنتات فقط أنتجت فى القطاع الحضرى الرسمى أو تم استيرادها من الخارج. أما إذا سقط

الإطار ٥ - ٣

توزيع الأراضي وتبعية المسار

بحقوق الملكية، كان الأفراد مطالبين بزراعة قطع الأرض لعدد محدود من السنوات. وسيطرت المزارع التي يزرعها أصحابها على الإنتاج الزراعي، مع قيام اقتصار عمليات التأجير والبيع على مجرد إعادة تخصيص الأرض للأسر الزراعية الأكثر كفاءة التي تعمل في قطع مساوية لها في المساحة. وأصبحت الزراعة الأمريكية واحدة من أكثر الأنظمة إنتاجية في العالم - ولا تزال كذلك حتى اليوم.

قامت الاقتصادات الرئيسية في جنوب شرق آسيا، التي تقوم على هيكل زراعي يتكون أساسا من مزارع أسرية - إندونيسيا، وماليزيا، وتايلند التي اتبعت الخطوات الرائدة لتايوان (الصين) وجمهورية كوريا - والصين بتخفيض الضرائب الزراعية في السبعينيات وبدأت في دعم صغار الملاك. وإضافة إلى وضع سياسات اقتصادية كلية ملائمة، استثمرت تلك البلدان في البنية الأساسية الزراعية والخدمات الزراعية. كما قدمت خدمات البحوث والإرشاد الزراعي ودعمت أنظمة الائتمان القابلة للتطبيق لصغار الملاك. ونما الإنتاج الزراعي بسرعة، وانخفض بدرجة مثيرة عدد الأسر الريفية التي تعيش في فقر.

وتخلت الصين، في ١٩٧٨، عن الزراعة الجماعية ووزعت معظم الأراضي الزراعية على الأسر، حيث حصلت كل منها على حيازة صغيرة جدا. كما أنها زادت بصورة حادة الأسعار المدفوعة للسلع الزراعية. وزادت إنتاجية الأراضي الزراعية خلال الـ ١٥ عاما التالية بأكثر من ٦ في المائة سنويا. وعجلت تلك الزيادة المثيرة في الإنتاجية الزراعية بالازدهار الاقتصادي للصين وتقليل أعداد الفقراء.

المصدر: استنادا إلى (Binswanger and Deininger 1997)

في البرازيل، يظهر بوضوح التأثير القوي لعمليات التخصيص الأولية للأرض على التنمية الزراعية اللاحقة. وكان إصدار سندات الملكية الأرض في معظم أنحاء البلاد في أواخر القرن التاسع عشر لا يتم إلا في مساحات تضم ٤ كيلو مترات مربعة (٩٨٨ فداناً) أو أكثر - وهي مساحة تفوق بكثير إمكانات عمل الأسرة. وأدت القيود على تقسيم الأرض إلى الإبقاء على التركيز العالي للملكية الأرض. ونتيجة لذلك، أصبحت الزراعة البرازيلية تعتمد على العمل بالأجر، وتتسم بانخفاض الكفاءة والاستثمار نسبيا. ولم يرتفع الاستثمار والإنتاجية إلا بعد أن حقق دعم الحكومة رسمة سريعة للقطاع.

وعجزت مبيعات الأراضي عن الحد بدرجة مهمة من عدم المساواة في مساحة توزيعات الحيازات. وأصبحت البرازيل مجتمعا حضريا إلى حد كبير دون أن تطور مطلقا وجودا مؤثرا للمزارع الأسرية ذات المساحة الملائمة. ونتيجة لذلك، انتقل الكثيرون من سكان الريف إلى المدن للعمل بالأجر، وبدون أصول أو استعداد لحياة الحضر - وعاش ما يزيد على نصف السكان الريفيين المتبقين في حالة فقر. وبلا شك، فإن دينامية هذا الانتقال من الريف للحضر هي أحد الأسباب الرئيسية لأن يصبح مستوى عدم المساواة في الدخل في البرازيل من أعلى المستويات في العالم. وقد كثفت البرازيل، أخيرا، من استثماراتها للتغلب على تلك البداية المبكرة لعدم المساواة. واستثمرت البرازيل في الفترة من ١٩٩٥ وحتى ٢٠٠١ أكثر من ١٠ مليارات دولار في الإصلاح الزراعي، وتوطين نحو ٥٨٤ ألف أسرة في نحو ٢٠ مليون أكر.

وفي الولايات المتحدة قصرت قوانين تخصيص الأراضي الحكومية القطعة التي يمكن للأسرة الحصول عليها على ١٦٠ أكر. وللاحتفاظ

تكتيف مدخلات العمل. إن معدلات الاستثمار في الزراعة والمشهد الطبيعية قد تكون ضرورية لإثراء مغذيات التربة والمواد العضوية، ولحماية الحقول من التعرية بفعل المياه والرياح، ولإعادة الخضرة الطبيعية لتوفير خدمات نظام أيكولوجي محلي تفيد أيضا الإنتاج الزراعي. وحيثما يمكن أن يأخذ الاستثمار شكل تحسين التحكم في المياه، وخواص احتفاظ التربة بالمياه، يمكن تقليل المخاطر المناخية بدرجة كبيرة (الإطار ٥ - ٤).

ويتطلب القيام بهجوم عريض القاعدة لمساعدة المزارعين الأفارقة في الخروج من دائرة الفقر المفرغة، زيادة الاستثمارات على كافة الجبهات، بما فيها زيادة الاهتمام بتقنيات الزراعة قليلة الكثافة وتكنولوجيا المحاصيل المعدلة وراثيا في المناطق البعيدة عن الأسواق. وسوف يتطلب استثمارات عامة كبيرة في عمليات التحكم في المياه، والنقل، والتقدم التكنولوجي الهادف لتحقيق الاستقرار الموجه إلى المحاصيل الغذائية الرئيسية^(٣٣).

وفي أفريقيا قد تعتمد المؤسسات الزراعية المحسنة على تقوية قيمة الأصول أولا من خلال البنية الأساسية للمياه والنقل والأسمدة (الإطار ٥ - ٥). وسوف يتبع العديد من البلدان

بالهجرة الفعلية إلى المدن بدون أي أصول مادية أو مالية أو رأس مال بشري. وفي الوقت نفسه، لم تنشأ مؤسسات لتضمهم في عملية التنمية. ومع ذلك، ففي آسيا وأفريقيا لا يزال معظم الناس يعيشون في الريف. ومن تلك البلدان سيحدث جانب من الزيادة المتوقعة والتي تتراوح بين ٢ - ٢,٥ مليار في سكان الحضر في البلدان النامية بحلول عام ٢٠٥٠. وفي تلك البلدان ستوجه استراتيجية ترمي لتعزيز نطاق الأصول التي يمكن لأهل الريف الحصول عليها في الوقت نفسه ضربة إلى الفقر في الريف وتحفز التوجه إلى الشمول في التطوير المؤسسي، وتعد المهاجرين ليصبحوا مواطنين صالحين في الحضر^(٣٤).

التحكم في المياه حاسم لتوفير الضمان والحد من المخاطر المناخية - وللسماح للمزارعين بالاستثمار الآمن في زيادة الإنتاج. وخلافا لآسيا، حيث يتم رى ما بين ٣٠ - ٣٥ في المائة من الأراضي الزراعية (التي تنتج ثلثي الإنتاج الزراعي)، فإن أفريقيا لا تروى سوى من ١ - ٥ في المائة من أراضيها الزراعية (حسب تصنيف الإدارة التقليدية للمياه)^(٣٥). وبدون آليات للتحكم في المخاطر، فإن الاستثمار الزراعي سوف يقتصر على

الإطار ٥ - ٤

البدء من خلال الزاى والتاسا - التقنيات التقليدية للموارد القليلة

إن رد فعل مزارعى غانا الذين قاموا بزيارة بوركينافاسو، إزاء إنجازات مواطنيها، يستحق التسجيل:

« لقد كنا محظوظين جدا ومع ذلك فإننا نشكو من التربة الفقيرة لدينا. إن جانبنا كبيرا من أراضينا تجاهلناه باعتبارها « موتا » ولكن، لدهشتنا الشديدة فإن مثل هذه التربة تستخدم هنا [فى بوركينافاسو] لإنتاج أشياء أفضل حتى مما ننتجه فى أفضل تربة لدينا ».

إن الزاى هى رد فعل المزارعين إزاء ضغوط المناخ وزيادة السكان. ويوجد فى إقليم ياتنجا فى بوركينافاسو بعض من أعلى كثافات السكان فى البلاد. وقد استخدمت صيغ أولى من الزاى فى ياتنجا قبل الخمسينيات، ولكن على نطاق أصغر كثيرا. وتم التخلي عنها فى الخمسينيات والستينيات لأن هطول الأمطار كان يفوق المتوسط كثيرا ولم تكن هناك حاجة لاستغلال خواص الزاى فى جمع الماء. وعادت الصيغة الظهور فى فترة الجفاف فى الستينيات والسبعينيات، حيث بدأ تبنيها سريعا فى أعقاب التحسينات فى التقنية التى قام بها ياكوبا سوا دوجو، وهو مزارع من قرية جورجا، فى نحو ١٩٨٠. وقد كان دور المانحين فى نشر التقنية حاسما، خاصة من خلال الزيارات الميدانية وتجارب المزارعين.

المصدر: Reij, Scoones, and Toulmin (1996); Millar (1999); Meitzner and Price (1996); and IFAD (1999).

منذ بداية الثمانينيات انتشر بسرعة تقنية لإصلاح الأراضي المتدهورة فى بوركينافاسو والنيجر، وطبقت أخيرا فى غانا. وهذه التقنية - التى تسمى الزاى فى لغة الموسى والتاسا فى لغة الهوسا - بدأت أساسا فى إقليم ياتنجا فى بوركينافاسو. وتتضمن عمل حفر فى الأرض بعمق ٢٠ - ٣٠ سم وملئها بمخلفات المحاصيل، والسماد من مخلفات الأسرة والسماد العضوى.

فقد أصبح الكثير من أراضي التربة الحمراء فى المنطقة غير منفذ للماء، تغطيه قشرة رقيقة تصلدت بفعل الرياح والماء. ويجتذب الزاى النمل الأبيض، الذى تزيد الأنفاق التى يحفرها تحت الأرض من نفاذية الماء. ويزرع الدخن (الذرة الرفيعة) فى الحفر، التى تحمي النباتات الصغيرة من التلف بفعل الرياح. ويتراوح عدد الزاى فى الهكتار الواحد ما بين ١٢٠٠٠ إلى ٢٥٠٠٠. وتستغرق حفر الهكتار الواحد نحو ٦٠ يوما (بمتوسط عمل ٥ ساعات يوميا) فى موسم الجفاف عندما يكون الطلب على العمل قليلا. وأدت هذه التقنية إلى زيادة الإنتاج بمقدار ثلاثة أمثال وخفضت بدرجة كبيرة فقد الغلة فى سنوات الجفاف. وتم فى الهضبة الوسطى من ياتنجا استصلاح نحو مائة ألف هكتار، ونهض بذلك مشروع زراعة الغابات (الذى تموله لجنة أكسفورد للإغاثة من المجاعات)، والمشروع الذى تموله ألمانيا للأيكولوجيا الزراعية. وفى كثير من الحالات قام المزارعون تلقائيا بتبنى التقنية بعد مشاهدتهم للنتائج فى حقول الآخرين.

الإطار ٥ - ٥

الإنجاز باستخدام الأسمدة: هل هى ثورة خضراء تالية؟

خلال الستينيات كان السبب الأساسى لانخفاض نصيب الفرد من إنتاج الغذاء فى آسيا هو نقص السلالات عالية الغلة قصيرة القامة من الأرز والقمح. ولم تتم مواجهة الأمن الغذائى الآسيوى بصورة فعالة إلا مع البدء فى استخدام جيلة الجرثومة المحسنة. ثم بدأت جوانب أساسية أخرى لم يكن لها من قبل تأثير فعال واسع (سياسات الحكومة الموفرة لأسباب القوة، والرى، وإنتاج البذور، واستخدام الأسمدة، ومكافحة الآفات، والبحث والإرشاد الزراعى) تلعب دورها لدعم انتشار السلالات الجديدة. والحاجة لتعويض خصوبة التربة فى أفريقيا تماثل الآن الحاجة لجيلة بذرة من « نوع الثورة الخضراء » التى تمت فى آسيا منذ ثلاثة عقود، وهو اعتقاد يدعمه اثنان من « آباء » الثورة الخضراء: نورمان بورلاو، و إم. إس. سوا ميناثان.

المصدر: Sanchez وآخرون (٢٠٠١).

الرفيعة) والزراعة ذات المدخلات الخارجية المنخفضة فى المناطق الأبعد. ومع سيطرة التربة محدودة القدرات، ستتطلب زيادة مستويات الإنتاج فى أفريقيا استخدام كل من الأسمدة غير العضوية والمدخلات، للمحافظة على المواد العضوية فى التربة وعلى هيكلها. وفى المناطق الزراعية القريبة من الحضر، حيث تستخدم مستويات عالية من الأسمدة (غير عضوية أو عضوية)، قد تصبح قضايا نوعية المياه مثار قلق (مثلا أصبح الحال فى مناطق الإنتاج الكثيف فى آسيا وأوروبا)، وتتطلب استخدام مرشحات وغيرها من وسائل حماية المجارى المائية.

وقد أخذ بنهج تعويض خصوبة التربة، الذى طوره خلال السنوات العشر الماضية باحثون فى المركز الدولى لبحوث زراعة الغابات، عشرات الآلاف من الأسر المشتغلة بالزراعة فى كينيا، وملاوى، وموزامبيق، وتنزانيا، وأوغندا، وزامبيا، وزمبابوى، ويستخدم هذا النهج توليفات متنوعة من إراحة الأرض، وتحويلات الفوسفور، والكتلة الحيوية وحقق نتائج حسنة باستمرار. وسوف يكلف برنامج لزيادة استخدام تلك الممارسات من عشرات الآلاف إلى عشرات الملايين من الأسر المشتغلة فى الزراعة فى أفريقيا، مائة مليون دولار سنويا لمدة عشر سنوات^(٢٤)

استراتيجية ذات شعبتين - بتشجيع التكتيف وإضافة الصبغة التجارية من خلال زراعة تستخدم المدخلات المشتراة بصورة كثيفة فى المناطق الإنتاجية بالقرب من أسواق الحضر والمواصلات (وفى المناطق الأكثر بعدا ذات الكثافة السكانية

الزراعات التجارية الكبيرة للمحاصيل المحورة الجينات، على الأرجنتين، وكندا، والولايات المتحدة، مع قيام الدول الأخرى بزراعة ما يقل عن ٢ فى المائة من إجمالى إنتاج العالم فيها. ويرجع ذلك فى جانب منه إلى أن الكثير من البحوث المساندة لهذه التكنولوجيا لا تزال حبيسة براءات الاختراع التى تملكها مجموعة صغيرة من المنظمات متعددة الجنسيات المتكاملة رأسيا التى تجمع بين الحياة والعلم، والتى لها اهتمامات تجارية محدودة لإنتاج محاصيل محدودة الأسواق، أو لتمويل بحوث لمواجهة احتياجات المنتجين الفقراء. ويرجع ذلك أيضا إلى أن القواعد التى تجعل تلك التكنولوجيا متاحة على مستوى العالم - تقاسم ملكية المعلومات، والمنتجات، والعمليات، والجينات - يجرى تحديدها أمام المحاكم الأمريكية بناء على القانون الأمريكى المستمد من السوابق. وقد بدأت الدول

مدى عمق إعاقة الهياكل الأساسية المؤسسية لأعمال البحث حول احتياجات صغار الملاك الفقراء
تتوافر بالفعل الجينات التى يمكن أن تساعد فى إنتاج الغذاء فى البلدان الأكثر فقرا إذا ما تم نقلها إلى محاصيل الفقراء. ويشمل ذلك الجينات التى تحسن القدرة على تحمل الأملاح، والالنيوم والمنجنيز فى التربة، وتعطى النباتات مقاومة أكبر للحشرات، والفيروسات، والبكتيريا، والفطريات، وإثراء جزيرين بيتا لتصحيح نقص فيتامين أ، وخلق المزيد من الزيوت المغذية، والنشا، والأحماض الأمينية، وتحسين جوانب الأحماض الدهنية، والقابلية للهضم بالنسبة للحيوانات^(٣٥).

وبالرغم من هذا الوعد للفقراء، فلم يبدأ بعد تقديم التكنولوجيا الحيوية بصفة عامة وأبحاث نقل وتحويل الجينات بصفة خاصة لمواجهة مشكلات الفقراء. وحتى الآن اقتصر

الإطار ٥-٦

العلم، والتكنولوجيا، والمؤسسات اللازمة لمواجهة تحديات الطبيعة: مخزون مبيدات الآفات المتقادم فى أفريقيا

وتلوث السلسلة الغذائية لكثير من الأنواع البحرية بعيدا عن شواطئ أفريقيا. وتحولت مشكلة المخزون من كونها مشكلة محلية لتصبح مشكلة عالمية، مع تحمل كافة الأطراف للمسؤولية. ولا يوجد لدى البلدان الأفريقية مرافق صناعية متخصصة للتخلص من مبيدات الآفات، ومن ثم يتطلب الأمر تجميع المخزون وإعادة شحنه إلى مراكز التخلص من النفايات الخطيرة فى مواقعها فى الدول الصناعية، فى أوروبا أساسا. وقد بخست الوكالات المانحة تقدير المتطلبات المؤسسية الأساسية اللازمة للاستخدام السليم لمبيدات الآفات، والذى كان سيتيح للبلدان الأفريقية تحقيق الآثار المفيدة مع التقليل فى نفس الوقت من التأثيرات السلبية لأدنى حد. كذلك جسد المانحون تقدير صعوبات حشد العمل العالمى لمواجهة المشكلة. وبمبادرة من منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وعدد قليل من الجهات المانحة الأخرى، بدأ القيام بنشاط متواضع للتنظيف منذ نحو عقد مضى، إلا أن التقدم كان بطيئا. فلم يتم سوى التخلص مما يقل عن ٥ فى المائة من المخزون، بينما تتواصل الإضافات الجديدة من مبيدات الآفات غير الصالحة فى التراكم بمعدل أسرع من معدل التخلص منها. ومع إدراك أن النهج التدريجى الجزئى لن يحل المشكلة، قامت منطمتان غير حكوميتين فى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، هما WWF وشبكة العمل للتخلص من مبيدات الآفات فى المملكة المتحدة بطرح فكرة القيام بأعمال تطهير رئيسية فى إطار «برنامج المخزون فى أفريقيا». وسيتم تمويل البرنامج الذى يمتد ١٥ عاما، ويتكلف نحو ٢٥٠ مليون دولار، من الهبات وتتم إدارته بالتعاون مع الجهات المشاركة والحكومات الأعضاء. ويتضمن البرنامج القيام بعمليات جرد على المستوى القطرى، وعمليات تطهير وتخلص، وتقديم مساعدة فنية شاملة لمنع تكرار المشكلة. ويتمثل التحدى حاليا فى تنسيق العملية فيما بين مختلف الأطراف المشاركة.

المصدر: GEF, Africa Stockpile Program، لقاءات مع مسؤولى البنك

العلم والتكنولوجيا أداتان مهمتان لمواجهة القوى التى تدمر سبل الرزق وتؤثر على نوعية الحياة. وتتطلب الاستفادة بهاتين الأداتين وجود مؤسسات داعمة فعالة. وفى أفريقيا، أدى وجود المؤسسات الضعيفة، غير القادرة على تنظيم وتوزيع مبيدات الآفات، إلى تراكم ميراث هائل من مخزون مبيدات الآفات المتقادمة والخطيرة. وفى الزراعة، فإن للحشرات وغيرها من الآفات تأثيرا يحتمل أن يكون مدمرا على غلات المحاصيل فى كافة أنحاء العالم. ومن أكثر تلك الأمثلة مأساوية الإصابة بأسراب الجراد فى أفريقيا. ولمواجهة هذه الإصابة وغيرها من الإصابات بالآفات خلال الأعوام الأربعين الماضية، قدمت الجهات المانحة القروض، والمنح، وغيرها من التحويلات لتغطية شراء مبيدات الآفات باعتبارها مكونات مهمة للمشروعات الزراعية. إلا أنه لكى ينجح هذا الإجراء، يجب أن تعرف وزارات الزراعة، وسلطات الموانئ، وشبكات النقل والمناولة، ووكالات التخزين، وأصحاب المحلات، ووكالات الإرشاد الزراعى ومجتمعات المزارعين المحلية كيفية إدارة الشراء، والنقل، والتخزين، والاستخدام والتخلص من تلك الكيماويات فى الوقت المناسب. وإذا ما تم هذا التنسيق بصورة جيدة، فإن تلك الكيماويات تسهم فى تحقيق الرفاهية. وإذا لم يحدث ذلك، فإنها تصبح مصدرا للمشكلات الاجتماعية والبيئية.

وقد أسفرت مشكلات التنسيق المقرونة بالمشورة المضللة أو المساعدة الإنمائية غير الفعالة من الوكالات المانحة ومن صناع مبيدات الآفات، عن تراكم مخزون يزيد على خمسين ألف طن من مبيدات الآفات المتقادمة والشديدة السمية، بعضها يرجع تاريخه إلى ٤٠ عاما مضت، وعشرات الآلاف من الأطنان من التربة شديدة التلوث التى يتطلب الأمر التخلص منها. ويعتقد أن ما يقدر بنسبة ٢٠ فى المائة من فاقد مبيدات الآفات يتكون من ملوثات عضوية طويلة البقاء، تسربت إلى سطوح المياه الجوفية وإلى المحيطات، والتى تتحرك حول العالم من خلال التيارات البحرية،

لقد أثار تعميق حقوق الملكية الفكرية ثورة فى العلوم الزراعية وأدى إلى سباق للحصول على حقوق الملكية (الحصرية) بالنسبة للمعرفة الزراعية والبيولوجية. وأدى هذا السباق إلى تركيز أكبر فى صناعة علوم الحياة، بما فى ذلك عمليات الشراء الكامل الضخمة لشركات البذور فى كافة البلدان. وتثير تلك الكيانات العالمية العملاقة المخاوف حول السلامة الحيوية، وسلامة الغذاء، والتي زاد من حدتها عمليات الفشل المؤسسية المتساوية فى مجالات سلامة العلف، والغذاء والدواء فى أوروبا.

من الأشد حاجة للوصول إلى تلك التكنولوجيات الزراعية الجديدة؟ إنهم فقراء الريف فى البلدان النامية. وبدلنا مبدأ الحذر أن علينا أن نلتزم جانب الحذر. وأن نبحث عن البدائل، وأن نكفل عملية ديمقراطية وكاملة الشفافية. ويوحى تطبيق هذا المبدأ بالشك حول حاجة البلدان مرتفعة الدخل للكائنات الحية المعدلة وراثيا، حيث ترتبط فيض عرض الغذاء وأسعار الغذاء المنخفضة بالدعم الذى يبلغ ٣٦٠ مليار دولار سنويا. وسوف يؤدي ذلك دون شك إلى قرار مختلف فى بلدان فى أفريقيا، حيث يعتمد فقراء الريف بصورة حاسمة على محصول أو اثنين من المحاصيل التى تزرع فى ظل ظروف غير مستقرة.

إن الفقراء فى حاجة لأن يكون لهم صوت أقوى فى المناقشات الدولية لتلك الأمور، وعلى العلم والحكومات أن يجدا آليات لتحسين نوعية المناقشة. وهذا يتطلب فرزا أكثر وضوحا لما هو معروف فى العلم المعاصر عما هو غير معروف، بحيث يمكن للعملية السياسية أن تسعى بفاعلية أكبر إلى ما هو غير معروف. وإذا ما قرر ممثلو أصحاب المصلحة المطلعين المضى قدما مع الهندسة الوراثية، فسوف يتطلب ذلك أيضا متابعة مستقلة وتحظى بالمصادقية - وأنظمة للتحديد والتدخل المبكر، فى حالة حدوث مشكلات غير متوقعة. إن المشكلات العالمية مع الأنواع الغازية لابد أن تستخدم كتحذير يؤكد الحاجة إلى الاجتهاد واليقظة عند إدخال كائنات حية جديدة فى الطبيعة.

لقد أوجدت الثورتان التوعم فى العلم وحقوق الملكية الفكرية تحديات وفرصا لمؤسسات البحوث العامة، ولأقسام علوم الحياة فى الجامعات، ولؤسسات البحوث الزراعية الوطنية، ولمراكز البحوث الزراعية الدولية للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. والفرصة هى أن حقوق الملكية الفكرية الأقوى قد أطلقت سباقا بالغ الحيوية لحقوق الملكية الحصرية فى المعرفة الزراعية. وقد دخلت البحوث العامة السباق.

وولد السباق معارف زراعية جديدة بمعدل غير مسبوق. لكن التحدى ذو شقين. الأول، هو كيفية توجيه البحث لإفادة

الأخرى مرتفعة الدخل فى اللحاق بالركب، أما البلدان النامية، والتي تشتد حاجتها إلى تلك البحوث، فقد تركت لتخلف عن الركب^(٣٧).

وقد أحدث استخدام التكنولوجيا الحيوية الحديثة (الهندسة الوراثية) فى الزراعة انقسامًا حادًا فى العالم، وإن لم يكن على الدوام وفق خطوط يمكن التنبؤ بها^(٣٨). وأثار بعض التطبيقات قليلا من الجدل، مثل الاختيار الوراثى بمساعدة السوق. بينما يثير غيرها، مثل الكائنات العضوية المحورة وراثيا، الكثير من القلق. ويتحدد التعايش مع التكنولوجيا الجديدة إلى حد بعيد بتعايش المجتمع مع مؤسساته العلمية والمسؤولة عن سلامة الغذاء، وكذلك مشاعره إزاء التركيزات البازغة للقوة الاقتصادية فى شركات متعددة الجنسيات المشتغلة بعلوم الحياة^(٣٩). ولم يحصل المزارعون والمستهلكون الفقراء بعد على حق إبداء رأيهم فى قرارات استخدام تلك التكنولوجيات الجديدة فى مجال الزراعة.

وينجم الجدل الحالى حول التكنولوجيا الحيوية من ثورتين توعم فى العلم وفى حقوق الملكية:

■ ثورة علمية فى فهم هيكل الجينات والتسلسل التنظيمى للجينات (ثورة الجينوم) وفى المعلوماتية الحيوية أوجدت فرصة غير مسبوقة لتحسين خواص النباتات والحيوانات، إما من خلال عمليات الانسال السريعة ذات الكفاءة بمساعدة السوق أو من خلال إدخال جينات جديدة فى النباتات بواسطة التحور الوراثى.

■ ثورة مؤسسية فى تغطية حقوق الملكية الفكرية، خاصة فى الولايات المتحدة، أسفرت عن نمو سريع للقطاع الخاص فى مجال جينات المحاصيل.

وقد أثارت تلك الثورات قلقا ارتبط بها بشأن سلامة الغذاء والبيئة، والنتائج التى تتصل بالأخلاق والإنصاف، وكل ذلك فى إطار قدرة المجتمع المؤسسية المتخلفة على مسايرة التطور، خاصة فى العالم النامى. ولذلك القلق أساس فى التجارب المبكرة ذات الصلة (انظر الإطار ٥-٦ حول مخزون مبيدات الآفات فى أفريقيا).

تحويل الجينات والبلدان النامية. يرجع التقدم البطيء فى تطبيق أبحاث تحويل الجينات على مشكلات المزارعين الفقراء إلى الجانب الحصرى الاستبعادى لحقوق الملكية الفكرية، وكذلك إلى قضايا السلامة الحيوية، وسلامة الغذاء، واختيار المستهلك، والتجارة وشبكة البحوث ذات التمويل العام. وتجاهد الحلول الموضوعية لتلك القضايا المعقدة فى ضوء خلفية من أوجه عدم اليقين المتصلة بالعولة التى تجعل الكثير من الناس فى حيرة إزاء عدم قدرتهم على التحكم فى حياتهم وفى بيئتهم.

■ **السباق على حقوق الملكية بين الشركات، وبين الشركات والقطاع العام، تأثر بقوة بأسواق المال المتلهفة.**

■ **ضعف تأييد دافعي الضرائب للبحوث الزراعية للقطاع العام.** والواقع، أنه مع الدعم السنوي الزراعى الذى يتجاوز ٣٠٠ مليار دولار، والأسواق العالمية المتخمة بالسلع، والانخفاض القياسى للأسعار، ضعف مبرر تقديم الدعم العام للابتكارات الزراعية بالنسبة للكثيرين من دافعي الضرائب. وأصبح المزاج السائد هو «دع الأمر للقطاع الخاص».

رأى عام منقسم. كان التأييد لتطبيق التحوير الوراثى فى الاحتياجات الغذائية للشعوب الفقيرة شبه إجماعى بين مؤسسات التنمية الزراعية الرئيسية^(٤٣). ومع ذلك، فإن مناقشة استخدام التحوير الوراثى لمواجهة احتياجات التنمية للشعوب الفقيرة تأثرت بشدة بالقلق العام، خاصة فى أوروبا، وبأن استخدام التكنولوجيا الزراعية للتحوير الوراثى قد اتجه بصورة شاملة للوفاء باحتياجات الزراعة المميكة الكبيرة.

وفى أوروبا قامت جماعات المستهلكين، بزعامة حركة السلام الأخضر وأصدقاء الأرض، برمى الأغذية المعدلة وراثيا من أرفف المحلات - وبالتالي توقفت بدرجة كبيرة عمليات الإنتاج المحلى والمستورد للمنتجات المعدلة وراثيا^(٤٤). وفى مسح للجنة الأوروبية أعرب ٥٦ فى المائة من الذين ردوا على الأسئلة عن اعتقادهم بأن الغذاء المعدل وراثيا خطير^(٤٤). وبالمثل، منعت جماعات المستهلكين والمنظمات غير الحكومية دخول فول الصويا المعدل وراثيا من دخول البرازيل، بالرغم من تأييد وزير الزراعة ورئيس الوكالة القومية للبحوث الزراعية، EMBRAPA، كما قادت المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية المقاومة

الإطار ٧-٥ مبدأ الوقاية

- عندما يهدد نشاط ما بالإضرار بصحة البشر أو البيئة، يتعين اتخاذ تدابير وقائية حتى وإن لم تتحدد بصورة علمية كاملة بعض علاقات السبب والنتيجة.
- إن إيضار نشاط، وليس الجمهور هم الذى يتعين عليهم أن يتحملوا عبء الاثبات.
- ينبغي أن تكون عملية تطبيق مبدأ الوقاية عملية مفتوحة، مستنيرة، وديمقراطية، وأن تشمل الأطراف التى يحتمل تأثرها. كما يتعين أن تتضمن بحثا لكامل نطاق البدائل، بما فى ذلك عدم اتخاذ أى إجراء.

المصدر: مأخوذ بتصريف من The Wingspread Consensus Statement on the Precautionary Principle (<http://www.sehn.org/wing.html>).

الفقراء فى البلدان النامية، الذين يحتاجونه فعلا؟ والثانى، كيف يمكن القيام بذلك فى فترة يتناقص فيها الدعم المالى العام للبحوث الزراعية العامة؟ ويستدعى هذا الموقف إجراء بحوث جديدة بين القطاعين العام والخاص - وإلى نماذج مؤسسية جديدة للتعاون الإقليمى^(٤٥). كما يتطلب ضمان وصول تلك البحوث إلى الفقراء دورا معززا بدرجة كبيرة للقطاع العام فى إجراء البحوث الأساسية وتوجيهها.

حق ملكية العلوم الزراعية وسيطرة القطاع الخاص. إن سيطرة القطاع الخاص فى مجال العلوم الحيوية الزراعية يعد أمرا جديدا نسبيا. وما دام المزارعون يمكنهم القيام باستئثار السلالات النباتية والحيوانية المحسنة فى الحقل، يصبح المجال محدودا أمام القطاع الخاص لاسترداد تكلفة الاستثمار فى السلالات المحسنة. وهكذا، ومن أجل دعم الاهتمام العام بالغلات الأوفر ونوعية الغذاء، تحمل القطاع العام بصورة تقليدية الجانب الأكبر من الإنفاق على البحوث الزراعية. ولم يصبح القطاع الخاص مهتما بالاستثمار فى بيولوجيا المحاصيل إلا بعد تطبيق تكنولوجيا التهجين فى الثلاثينيات. لماذا؟ لأن السلالات المهجنة تفقد خواص الغلة المرتفعة إذا ما تم استخدام محصول البذور الناتجة عنها فى الزراعة. ويتعين على المزارعين الذين يرغبون فى الاستفادة من السلالات المهجنة عالية الغلة شراء بذور جديدة كل عام إذا ما رغبوا فى الحفاظ على الغلة الوفيرة. وهذا يتيح لشركات البذور المسيطرة على الخطوط التى تحدد الأصل أن تجنى منافع غلات المحاصيل المتزايدة التى تخلقها البحوث.

وقد تدعمت الحوافز لقيام القطاع الخاص بالبحوث والتطوير فى مجال الزراعة فى ١٩٨٠ عندما قررت المحكمة العليا الأمريكية أنه بالرغم من عدم إمكانية مد نطاق حماية حقوق براءات الاختراع إلى الأشياء الحية التى تنشأ طبيعيا، فإن تلك الحماية يجب تطبيقها على الكائنات الحية التى تم تغيير خواصها عن طريق التدخل البشرى^(٤٦). وقد وسعت التفسيرات اللاحقة نطاق الحماية ليشمل عمليات جديدة، قد تؤدى أو لا تؤدى إلى إيجاد منتج جديد. وقد أدت اتفاقية ١٩٩٥ للجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية (التريبس) إلى إنشاء إطار مؤسسى دولى للحد الأدنى من المواصفات للتجارة الدولية التى تتضمن ملكية فكرية بما فيها حقوق الملكية للعمليات والمنتجات الزراعية.

وتوضح ثلاثة عوامل سيطرة القطاع الخاص:

■ **الحماية الأعمق للملكية الفكرية، التى أتاحت للشركات أن تنشط فى مجالات البحوث الأساسية بدرجة أكبر، والتى كانت عادة ما تترك للقطاع العام.**

إليهم فى منتصف الثمانينيات. كذلك عانت بلجيكا حالات زعر شديدة الوضوح من المنتجات الغذائية والزراعية فى التسعينيات^(٥٠).

وأدى عدم الثقة الأوروبية بمؤسسات حماية الأغذية الحكومية إلى المطالبة بأن تتم إحاطة المواطنين وإشراكهم فى الأمر بصورة مباشرة. وبناء على تلك الرغبة، صدر المبدأ الوقائى، الذى حظى بتأييد واسع النطاق فى أوروبا، والذى يتضمن ثلاث سمات مهمة (الإطار ٥-٧). الأولى، أنه يبطئ من سرعة التسويق التجارى للمحاصيل الجديدة. إن المبدأ الوقائى، بوضعه عبء إثبات أكبر على مطورى المحصول، بأن الكائنات الحية الجديدة لن تؤدى إلى خلق أخطار بيئية أو غذائية، مثلما يتم تطبيقه فى بعض القوانين الوطنية، يبطئ من سرعة عمليات الاعتماد ويتيح المزيد من الوقت لكى يصبح رأى العام على علم بالأمر. الثانية، يدعو المبدأ الوقائى إلى المزيد من الشفافية فى عملية صنع القرار فى القطاع العام فى الأمور المتصلة بالبيئة والصحة والغذاء. الثالثة، أنه حيثما توجد شكوك علمية كبيرة، يطالب المبدأ بأن يتم اتخاذ القرارات من خلال عملية سياسية مستتيرة. وقد تم تبني الإشارة إلى التحذير فى بروتوكول قرطاجنة للسلامة الحيوية، الذى ينظم عمليات شحن نوعيات معينة من الكائنات الحية المعدلة وراثيا (يشار إليها فى البروتوكول باعتبارها «كائنات حية معدلة») عبر الحدود الوطنية.

الفقر والمبدأ الوقائى

يتطلب المبدأ الوقائى تحليل البدائل بالنسبة لتطبيق تكنولوجيا وإدخال كائنات حية جديدة، وليس مجرد المخاطر اللصيقة باستخدامها. وفى أفريقيا، هناك حد أدنى حاليا فى كثير من البدائل فى كثير من المناطق الزراعية القادرة على البقاء بصورة حدية. وبالنسبة للمزارعين فى تلك المناطق، فإن المحاصيل المعدلة التى يمكنها تحمل فترات الجفاف الطويلة بطريقة أفضل، أو تلك التى تحسن نظم التغذية من خلال إثرائها بالمواد المغذية، قد تكون من بين تلك الخيارات القليلة، التى يتعين استكمالها بالاستثمار فى زيادة كفاءة تربة الأراضى الزراعية والمشاهد العامة وتحسين استغلال المياه^(٥١).

وقد أحرزت الجهود لتحسين حياة المزارعين فى مناطق الحدود القاحلة وشبه القاحلة من خلال برامج الاستنبات التقليدية، نجاحا محدودا. وقد حقق مستولدو المحاصيل نجاحا محدودا سواء فى زيادة غلة محصول الدخن (الذرة الرفيعة) القوى البنية ولكنه محدود الغلة أو تحسين مقاومة إجهاد الرطوبة الناشئ عن الذرة المهجنة الهشة وإن كانت عالية الغلة.

فى الصين، والهند، وكينيا^(٥٢). وعلى النقيض من ذلك، فى أمريكا الشمالية، كان موقف الرأى العام متفانلا حول ما تبشر به التكنولوجيا الحيوية الحديثة، بالرغم من القلق إزاء الآثار المحتملة على البيئة.

ومن الواضح أن مفهوم المخاطرة يختلف بقوة بين العلماء والعامه فى أوروبا، وبين الرأى العام فى أوروبا وفى أمريكا الشمالية. ويجد فقراء الريف أنفسهم فى مأزق، خاصة الذين يعيشون فى أراض قاحلة أو متدهورة والذين يمكنهم تحقيق أقصى استفادة من تلك التكنولوجيا الجديدة.

تفسير الاختلافات فى تصور الخطر. يبدو أن الاختلافات فى تصورات الخطر بين أمريكا الشمالية وأوروبا ترجع فى جانب كبير منها إلى الاختلافات فى الثقة بمؤسسات علوم الحياة فى كل منهما وفى قدرتها على التقاط مؤشرات الخطر وإبلاغها إلى الرأى العام. ولهذه الاختلافات أساس من التجربة. فبينما لم تواجه أمريكا الشمالية أى فشل يمثل كارثة فى منظومة حماية الغذاء والدواء، عانت أوروبا من العديد من عمليات الفشل، خاصة خلال العقد الماضى. وسواء أكان ذلك صوابا أم خطأ، فإن ثقة الرأى العام الأمريكى فى مؤسسات سلامة الأغذية والأدوية لديه تدعم بصفة مستمرة. فبداية من الثاليدوميد فى نهاية الخمسينيات، تجنبت المأسى الغذائية والدوائية التى وقعت فى أماكن أخرى^(٥٣). وقد مكنت تلك الثقة إدارة الأغذية والأدوية الأمريكية من مقاومة ضغوط الصناعة للتخفيف من تدقيقها فى المنتجات الجديدة^(٥٤).

وقد عانت أوروبا، على النقيض من ذلك، سلسلة من قضايا سلامة الأغذية والأدوية، وعلى وجه الدقة منذ بداية دخول الأغذية المعدلة جينيا إلى الأسواق. فقد هز «مرض جنون البقر» (الاعتلال الدماغى أسفنجى الشكل للبقر) الذى يشتهبه أنه تسبب فى وفاة ثمانية أشخاص على الأقل وأدى إلى إعدام قطعان من البقر فى بريطانيا قيمتها ٥,٥ مليار دولار، ثقة الرأى العام بمصادقية ومقدرة الحكومة والصناعات الغذائية الزراعية^(٥٥). وطبقا لتقرير برلمانى بريطانى نشر فى شباط / فبراير ٢٠٠٠، فإن مرض جنون البقر قد خلق «أزمة ثقة» بكل من العلم والحكومة^(٥٦). وقد لوحظ أن المواطنين البريطانيين كانوا أكثر استعدادا للثقة بالعلم الذى يروونه «مستقلا»، مع وضع علماء الجامعة فى أعلى مرتبة والحكومة فى القاع. كما عانت بقية الدول الأوروبية أزمات أخيرة فى الثقة بمقدرة الحكومة على حماية مواطنيها. فقد عانت فرنسا من فشل الحكومة فى فضيحة نقل دماء ملوثة بفيروس الإيدز إلى المرضى، والذى أدى إلى إصابة ٣٦٠٠ شخص تم نقل الدم

الجدول ٥-١

قدرة المؤسسات على استيعاب المشكلات، وموازنة المصالح، وتطبيق الحلول

مشكلات مع نظام حقوق الملكية الفكرية	أين نقف في التعرف على المشكلات	أين نقف في موازنة المصالح	أين نقف في تطبيق الحلول
مشكلات مع نظام حقوق الملكية الفكرية	شعر المبتكرون (خاصة في مجال الصيدلة) بأن الاستثمار مهدد بسبب حقوق الملكية الضعيفة. وتمثل التكاليف القانونية للبحوث المبتكرة الآن عائقاً بالنسبة لباحثي القطاع العام. وهناك قلق حول تأثير حقوق الملكية الفكرية القوية على التركيز في صناعة علوم الحياة.	المنافشات حول حقوق الملكية الفكرية غير موجودة أو مفهومة من قبل العامة. وقد تم إقرار الحد الأدنى لمعايير الملكية الفكرية في جولة أوروغواي. وقائمة الخيارات المقبولة لحقوق الملكية الفكرية كبيرة ^(٥٥) . ويعتقد الكثير من البلدان النامية والمنظمات غير الحكومية أن حقوق الملكية الفكرية، القائمة على أساس المفاهيم الغربية للقانون، غير أخلاقية أو غير عملية في البلدان النامية ^(٥٦) .	يختلف تطبيق حقوق الملكية الفكرية بدرجة واسعة باعتباره دالة للدخل الوطني ^(٥٧) . وسوف يتدعم تطبيق حقوق الملكية الفكرية عندما تصبح البلدان قادرة على التصدير (بالوفاء بمعايير حقوق الملكية الفكرية للبلدان المستوردة).
السلامة الحيوية	القلق القديم إزاء الأنواع الغازية، الدخيلة، والبرية، وتسجيل الطبيعة تهديد الطلح الأثرية من الفراشات الضخمة (Bt). ^(٥٨) وتمت مقاضاة مونتسانتو «لزعف» الفراشات الضخمة (Bt) إلى النباتات المجاورة المزروعة عضوياً. وأظهرت البحوث اللاحقة تهديداً قليلاً للفراشات الضخمة في ظل ظروف الحقل ^(٥٩) . ووجد أن المحاصيل المعدلة وراثياً ضعيفة القدرة على المنافسة خارج الظروف المهيأة لها خصيصاً.	تتمتع البلدان النامية بالحد الأدنى من القدرة على إبداء الرأي بخصوص المفاضلة بين مخاطر السلامة الحيوية والأمن الغذائي. والحجج غير متاحة لعامة الناس. وقد تم قبول مبدأ الوقاية في بروتوكول قرطاجنة المعنى بالسلامة الحيوية، ولكن آليات فض الخلاف ضعيفة.	تفحص الولايات المتحدة الكائنات الحية المعدلة وراثياً مستخدمة نفس المعايير بالنسبة للكائنات الحية غير المعدلة وراثياً. ووزارة الزراعة الأمريكية هي المسؤولة عن التطبيق - فيما عدا المنتجات المرتبطة بالفراشات الضخمة التي لا بد أن تحصل على موافقة وكالة حماية البيئة الأمريكية. وتتجه التشريعات الأوروبية إلى المطالبة بفحص المخاطر المحتملة. وأدت الضغوط الأوروبية العامة إلى وقف أية موافقات جديدة في ١٩٩٨.
سلامة الغذاء واختيار المستهلك	لا توجد حالات موثقة لحدوث مشكلات صحية للبشر نتيجة تناول الكائنات الحية المعدلة وراثياً المسوقة تجارياً. وتظهر الاختبارات العادية احتمال وجود مشكلات خاصة بالحساسية. ويتفق الرأي العلمي في كل من أوروبا والولايات المتحدة: على أنه «لا توجد مشكلة مع الكائنات الحية المعدلة وراثياً أكثر مما توجد مع أي غذاء آخر» ^(٦٠) .	تدعو ضغوط الرأي العام الأوروبي إلى تبنى «مبدأ وقائي قوي» يتطلب الفحص بالنسبة للمخاطر المحتملة. ولم تعلن الأكاديمية الأمريكية للعلوم عن أي أسس علمية لاتخاذ إجراءات فحص أكثر تشدداً بالنسبة للكائنات الحية المعدلة وراثياً عنها بالنسبة لتلك غير المعدلة وراثياً. ويؤيد التفضيل الأوروبي للكائنات غير المعدلة وراثياً إلى خفض أسعار المحاصيل المعدلة وراثياً. وتتنخفض المساحات المزروعة بالذرة المعدلة وراثياً في الولايات المتحدة. وتزداد المخاوف من تحمل المسؤولية عن تلوث الطلح.	تطبق إدارة الأغذية والعقاقير الأمريكية نفس مواصفات سلامة الغذاء كما بالنسبة للمحاصيل غير المعدلة وراثياً ^(٦١) . ويتبنى الاتحاد الأوروبي شعار يقوم «على حق المستهلك في أن يعرف». وتحظى سلامة الأغذية المعدلة جينياً بالحد الأدنى من الأولوية في البلدان النامية مقارنة بالمياه النقية واللحوم غير الملوثة.
التجارة	يتسائل المستهلك وجماعات البيئة في البلدان المتقدمة عن التجارة في الكائنات الحية المعدلة وراثياً. والمخاوف المتصلة «بفقد السيطرة» المتعلقة بالعولة وتركيزات الصناعة متعددة الجنسيات، وكذلك القضايا المختصة بسلامة الغذاء والبيئة. وتهتم لصناعة بالنزعة الحمائية القتعة وسرقة حقوق الملكية الفكرية.	مواقف متناقضة فمتطلبات منظمة التجارة العالمية، القائمة على جولة أوروغواي تدعو لأن تكون القيود قائمة على أساس التقدير العلمي للمخاطر. ويتبنى بروتوكول قرطاجنة المعنى بالسلامة الحيوية، «مبدأ الوقاية» القائل بأن «نقص اليقين العلمي بسبب عدم كفاية المعلومات والمعرفة العلمية وثيقة الصلة بالامر» يجب ألا يمنع الدول من حظر الواردات.	ينشئ البروتوكول غرفة مقاصفة للسلامة الحيوية لتبادل المعلومات عن الكائنات الحية المعدلة وراثياً وتدعو لمساعدة البلدان على التطبيق. ويدعو البلدان النامية على تقديم المساعدة في بناء القدرات.
استثمار البحوث العامة	مع وفرة الغذاء، وانخفاض الأسعار، وارتفاع الدعم الزراعي، فإن دعم البلدان المتقدمة للبحوث العامة في الزراعة ضعيف.	صعوبة الموازنة بين (أ) «البحث والبحث»، (ب) البحث حول تحسين إنتاجية المحاصيل التي بدون أسواق تجارية مهمة، ولكنها مهمة للفقراء، و(ج) البحث بشأن غلة الضرورات الرئيسية حيث تقترب الغلة من الحد الأقصى للجينات.	ضرورة تطوير برامج بحث القطاع العام الوطني والدولي تكون (أ) موجهة نحو أهداف وطنية واضحة، و (ب) متكاملة (من خلال الشراكة)، ولا تكون تكراراً لنشاطات قطاعات عامة أو خاصة أخرى ^(٦٢) .

الالتزام المؤسسي والزراعة الأفريقية: دروس من آسيا وأمريكا الجنوبية

الوطني ومن الجهات المانحة. وقد أدى تعقد النظم الزراعية في أفريقيا إلى إحباط محاولات إطلاق «قفزة البداية» لثورة خضراء في أفريقيا. ويتطلب النجاح في أفريقيا المواءمة المحلية، وإقامة مشروعات رائدة ونشر المعلومات. وحيثما وجدت مؤسسات زراعية قوية، يتحقق النجاح. وقد قامت ثورة زمبابوي الخضراء لزراعة الذرة، التي أدت إلى تحقيق فائض يعتمد عليه في عمليات تصدير الذرة لمدة ١٩ عاما من ٢١ عاما خلال الفترة ٧٠ - ١٩٩١، على ٢٨ سنة من البحث المحلي، الذي أدى في ١٩٦٠ إلى إنتاج سلالة الذرة عالية الغلة المعروفة باسم SR - 52. ومما يؤسف له أنه سمح بانقراض القيادة التقنية التي حققت ذلك.

إن الالتزام طويل الأجل المطلوب لتنمية مؤسسات المعرفة الزراعية لا يتماشى مع معاونة المناخ السائد اليوم. فمناخ اليوم يفضل «النتائج السريعة للموسسة»، ويحبذ المشاركة الميدانية المباشرة، من خلال المنظمات غير الحكومية عادة. والمناخون لديهم الحق في المطالبة بالخضوع للمساءلة عن تقديم موارد المساعدة. لكن التجربة توضح أنه ليس ثمة طريق مختصر للمعرفة الزراعية. وسوف يتطلب التقدم الزراعي المستدام في البلدان النامية التزاما وشراكة على الأجل الطويل من المانحين مع توسيع مجال البحث الزراعي المحلي ووجود معاهد عالية للتعليم.

المصدر: Carl Eicher, *Institutions and the African Farmer*, CIM- MYT Economics Program third distinguished economist lecture. On the Web at http://www.cimmyt.org/Resources/Publications/cat-log2001/Pub_Cat2001-Economics.htm; Zimbabwe's Maize-Based Green Revolution: Preconditions for Replication, World Development, vol. 23, no. 5, pp. 805-808, 1995.

التشاؤم الحالي حول مقدرة القارة على إطعام نفسها له سابقة من قبل - في آسيا. وقد اتضح خطأ موقف المتشائمين بالنسبة لآسيا. لكن ذلك استغرق فترة طويلة، من الالتزام المنسق بالبحوث الزراعية، الإرشاد الزراعي، والتعليم الزراعي العالي. وتلك هي الدروس التي ينبغي تعلمها من الثورة الخضراء في آسيا وأمريكا الجنوبية.

«تكتشف تجربة التنمية في آسيا أن المستقبل الاقتصادي الكئيب لأفريقيا في القرن الحادي والعشرين ليس قدرا محتوما. فقد تحطمت عشرات الكرات البللورية المستخدمة في التنبؤات الاقتصادية. وحتى حائزو جوائز نوبل مثل جونار ميردال يمكنهم أن يخطئوا في إصابة الهدف. فقد كان ميردال متشائما إزاء احتمالات التنمية في آسيا في أواخر الستينيات بسبب الفساد، والدول «الرخوة»، والنمو السكاني السريع، والتوقعات المظلمة للزراعة. لكن ميردال فشل في التنبؤ بثورة آسيا الخضراء، التي كانت جذورها قد بدأت تمتد في الوقت الذي كانت تجري فيه طباعة كتابه *الدراما الآسيوية* في ١٩٦٨. ويبرز الانتشار السريع لسلالات القمح والأرز الناتجة عن الثورة الخضراء في آسيا في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات، وتحقيق الصين لأسرع معدل للنمو الزراعي في العالم من ١٩٨٠ إلى ١٩٩٥، مخاطر التنبؤات الاقتصادية. «وحتى بنغلاديش، التي اعتبرت لفترة طويلة «حالة مينوسا منها» أصبحت أخيرا قصة نجاح زراعية. وفي أمريكا اللاتينية، أصبحت البرازيل وشيلي منافسين قويين في أسواق الغذاء العالمية.

إن ما يجمع بين تلك الدول هو التزام طويل الأمد بالبحوث الزراعية، والإرشاد الزراعي، والتعليم العالي - تنمية ما وصفه كارل إيتشر بأنه «مثلث المعرفة الزراعية». ويقياس الوقت اللازم للتنمية الزراعية الناجحة بالعقود، وليس السنوات، ويتطلب دعما طويل الأجل على المستوى

الغذاء واختيارات المستهلك، وقواعد التجارة الدولية، وتنظيم ودور بحوث القطاع العام (الجدول ١-٥)^(٥٢).

وبالنسبة للسلامة الحيوية، وسلامة الغذاء، واختيارات المستهلك والتجارة، هناك آليات نشيطة للاستشعار، أساسا من خلال المنظمات غير الحكومية والشبكات الرسمية وغير الرسمية. فقد زادت الإنترنت إلى حد بعيد من قدرة الاتصال بالشبكات. وآليات الموازنة بين المصالح ضعيفة عبر الأبعاد الخمسة كلها. ويتطلب الأمر إيلاء المزيد من الاهتمام لصياغة المناظرة وحتى يتسنى للرأي العام إدراك أفضل للمنافع والمخاطر باتخاذ مواقف مستقلة، متفق عليها من قبل القادة العلميين، ومتاحة لاطلاع العامة عليها. ويتم تنفيذ العلاجات المؤسسية في كل من تلك المجالات في سياق عالمي، وتظهر أطر لصياغة اتفاقات دولية. ونظرا لأن تلك الأطر لا تعكس عادة توافق الرأي المرضي على المستوى الوطني، فمن المتوقع أن يكون طريق تنفيذها مليئا بالصعاب.

وقد قاوم هذان الهدفان برامج الاستنبات التقليدية لكنهما أصبحا قابلين للتنفيذ فعلا مع تعديل الجينات^(٥٣). ويتطلب المبدأ الوقائي الموازنة بين البدائل، والتكلفة، والفائدة من مساعدة هؤلاء المزارعين. وكما سبقت الملاحظة، فإن مجتمع التنمية يؤيد توافق الرأي العريض بأن البدائل التي يمكن الأخذ بها على نطاق واسع قليلة، وأنه يمكن تدبر المخاطر الناجمة عن التحويل الوراثي. ويتمثل التحدي في تركيز البحوث وتشجيع تقاسم المعرفة لتحسين «المحاصيل اليتيمة» - وهي المحاصيل ذات الأهمية للفقراء وإن كانت لم تحقق منافع البحوث المهمة بسبب إمكاناتها المحدودة في الأسواق.

فصل العناصر. تمثل الأبعاد الأخلاقية، والمعنوية، والاجتماعية للتكنولوجيا الحيوية تحديا لمؤسسات المجتمع على كافة المستويات، من الحقل إلى العالم كله. وهي تتحدى مفاهيم الملكية ومؤسسات حقوق الملكية، والمؤسسات الوطنية والدولية المسؤولة عن السلامة الحيوية، والمؤسسات المعنية بسلامة

أداء أسواق بيع الأراضى وإيجارها، وحيثما يلزم، إعادة توزيع الأرض من خلال الإصلاح الزراعى.

إيضاح وإقرار حقوق الملكية مثلما تمليه ندرة الأرض. تحتاج البلدان التى تمر بمرحلة تحول من الأشكال الجماعية للملكية على المشاع إلى أشكال أكثر فردية للملكية الأرض، إلى وضع إطار قانونى يسمح بتطوير حقوق ملكية الأرض فى اتجاه الحياة الفردية حسب الحاجة مع زيادة إضفاء الصبغة التجارية وندرة الأرض. وحيثما تتعرض ترتيبات الحياة للاضطراب الحاد بسبب النزاعات المدنية والحرب، أو الإصلاح الزراعى القائم على التجميع، أو استيلاء الأفراد ذوى النفوذ على الأرض (بوليفيا، كوبا، إثيوبيا، هندوراس، نيكاراغوا، تنزانيا، أوغندا، فييت نام)، يستلزم الأمر نهجا للفصل بين الإدعاءات المتداخلة وإقامة حقوق ملكية واضحة بأقل تكلفة.

وحيثما يؤثر انعدام أمن حيازة الأرض فعلا على الحوافز، فيجب البدء فى إصدار سندات ملكية الأرض. فإصدار سندات الملكية المستند إلى المساحة مهم حيث ينجم عدم الأمن عن محاولات الأقوياء انتزاع الأرض من الأقل قوة. وفى ظل هذه الظروف فإن برنامج إصدار السندات «عند الطلب» قد يزيد من سهولة انتزاع الأرض، ويكون النظام القائم على المساحة أكثر ملاءمة. ومثال ذلك الإصلاح الناجم عن تنفيذ أحد مخططات الرى فى الصومال - حيث ستزيد قيمة الأرض بدرجة كبيرة مع تحسن إمكانية الحصول على المياه وحيث يكون حكم القانون ضعيفا، يتعرض الأشخاص الأقل قوة لضياح الأرض منهم لحساب أفراد لهم اتصالات سياسية قوية أو يحتلون مراكز السلطة^(٦٢). وتظهر التجربة فى كل من بوليفيا، والسلفادور، وبيرو وتايلند إن إصدار سندات الملكية القائم على المساحة يمكن إنجازه بإدخال إصدار سندات الملكية مصحوبا بألية لتسوية المنازعات.

ويمكن تبرير نهج التسجيل «عند الطلب» فى ظل أربعة ظروف. أن تكون الزراعة التجارية قد بدأت بالكاد تظهر كاستثمار مربح بالنسبة لأكثر المنتجين تجديدا وتطويرا. أن القيم والأعراف التقليدية للمجتمعات المحلية لا تزال سارية بقوة. والسلطة السياسية المحلية فى الهيكل الحكومى الرسمى مقيدة بصورة فعالة بالهياكل السياسية التقليدية وبالسلطة التقليدية. وتبسط الأنظمة الإدارية الوطنية حكم القانون على المناطق المحلية.

وبموجب هذه الظروف فإن الناشئين من المنتجين منظمى المشروعات ذوى الاتجاه التجارى قد يكونون فى حاجة إلى أمن الملكية بأكثر من حاجة غالبية المزارعين الذين لا يزالون إلى حد

والأمر الأكثر أهمية للنجاح فى إدخال المزيد من العلم والتكنولوجيا إلى المجالات المهمة فى مجال الزراعة فى البلدان النامية، هو توافر التزام طويل الأمد لتنمية المعرفة الزراعية وتشجيع المؤسسات - خاصة فى أفريقيا (انظر الإطار ٥ - ٨).

تكثيف استخدام الأرض

إن إنشاء مجتمعات زراعية أكثر دينامية واستخداما للمدخلات فى المناطق القريبة من الأسواق، حيث تجعل حوافز السعر للتكثيف جذابا، يتطلب جهودا مستمرة على عدة جبهات^(٥٤). أولا، توفير الظروف الملائمة لتنشيط سوق الأراضى وجعل أسعار الأرض فى مقدور المزارعين الحائزين. ثانيا، أن تتاح الفرصة لصغار الحائزين للحصول على قروض ائتمانية تجعل حيازتهم للأرض وحدة اقتصادية قادرة على البقاء. وثالثا، أن تتوافر الحماية الكافية من المخاطر لصغار الحائزين ليتمكنوا من الاستثمار فى مدخلات تزيد الغلة، مثل الأسمدة والبذور المحسنة.

وهناك ثلاثة أنشطة مهمة لانتقال المزيد من الأراضى إلى أيدي صغار الحائزين: إيضاح وإقرار حقوق الملكية، تحسين

الإطار ٥ - ٩

إضعاف اهتمام ملاك الأراضى بالأرض غير المنتجة

حولت البرازيل، فى ١٩٩٥، تحصيل ضريبة الأرض من وكالة إصلاح الأراضى (INCRA) إلى وزارة المالية. ومع هذا التغيير، بدأ التقييم الجاد للضريبة للمرة الأولى. إضافة إلى أن البنوك الفيدرالية البرازيلية بدأت فى حبس الرهن الضامن للدين المدومة وهو الأرض، وانخفضت أسعار الأراضى بسبب انضمام البرازيل إلى السوق الجنوبية المشتركة وإنهاء التضخم المفرط (الذى أدى إلى الهرب إلى الأصول الحقيقية).

وأدت تلك الوقائع إلى بدء عملية إضعاف اهتمام ملاك الأراضى فى الاحتفاظ بالأرض غير المنتجة. ومع ضعف الاهتمام هذا أصبح من الممكن شن حملة رئيسية ضد الحيازات غير النظامية. وخلال السنوات القليلة الماضية قامت وكالة إصلاح الأراضى (INCRA) باستصلاح ما يزيد على ٥٠ مليون هكتار من الحيازات غير النظامية، وتم تحويل ١٠ ملايين هكتار منها فى منطقة الأمازون إلى المعهد البرازيلى للبيئة لإنشاء مناطق محمية. وأصبح الباقى متاحا لإعادة التوزيع، وطبقا لوزير الإصلاح الزراعى، لا توجد الآن أى قيود على الأراضى المتاحة للتوزيع على المعدمين الذين لا يملكون أرضا فى البرازيل. والقيد هو موارد الميزانية المطلوبة بمقتضى الدستور البرازيلى لمساعدة المستفيدين من الاستصلاح الزراعى على إقامة وحدات إنتاج عملية.

المصدر: موظفو البنك الدولى

الإطار ٥ - ١٠

السباق على المياه - والأرض - وإجبار الفقراء على النزوح

فى بعض الأقاليم القاحلة فى أفريقيا جنوب الصحراء، تكون حقوق ملكية الأرض أقل أهمية من حقوق استخدام المياه فى مواقع محددة مثل بئر طبيعية معزولة. قد تكون حقوق استغلال أرض المزارع مفتوحة للمجتمع المحلى كله أو حتى لعدة مجتمعات محلية، ولكن حقوق استخدام الماء مقيدة. وتعنى السيطرة على المياه السيطرة بحكم الواقع على الأرض، وهى العكس تماما من وضع الأرضى البكر فى الأمريكتين. وهكذا فإن الحصول على حق فى المياه كان أكثر أهمية من امتلاك حق الرعى فى الأرض.

ومع مجيء تكنولوجيا حديثة - الآبار الارتوازية - ثم فجأة تخفيف القيود على الرعى، وأصبح من الممكن بالنسبة للأفراد الأثرياء أو الأقوياء الوصول إلى الأرض والرعى من خلال تطبيق تكنولوجيا الآبار الارتوازية الجديدة. وشجع برنامج سياسة الرعى فى أراضي القبيلة فى بوتسوانا الملكية الخاصة لأراضي الرعى ونقاط مياه الآبار الارتوازية طبقا للنظرية القائلة بأن الملكية الفردية ستخلق حوافز لتعظيم الإيراد من الرعى، والمحافظة على أو تحسين نوعية المراعى، وتزيد معدل نمو القطيع والدخل القومى. وكانت النتيجة هى أن الكثير من مزارع تربية الماشية الخاصة أصبحت ملكا للأشخاص الأغنياء وتناقصت فرص الرعى، والصيد، والجنى بالنسبة للفقراء.

المصدر: Richard Barrows, Parsonal Communication.

الذى يتم التوصل إليه عن طريق «التفاوض». وبالرغم من أنه من السابق لأوانه استخلاص نتائج محددة، فإن الشواهد الأولية مشجعة. والعناصر الرئيسية لهذا النهج هى^(١٨):

- التركيز على تخفيض أعداد الفقراء بطريقة مستدامة من خلال التوسع فى مشروعات المزارع المتكاملة بواسطة الفقراء (والتي يتم دعمها آنذاك بمنح لشراء الأرض).
- لا مركزية التنفيذ والتكامل مع أهداف التنمية على المستوى المحلى، مع التأكيد الشامل على تدريب المستفيدين وتكوين رأس المال البشرى.
- إشراك القطاع الخاص فى تنمية وتمويل وتنفيذ المشروع.
- العمل على بناء دوائر مؤيدة عريضة والمحافظة عليها، تضم ملاك الأراضي، ونقابات العمال الريفيين، ومشروعات الأعمال الزراعية والبحث والإرشاد الزراعى.

تكثيف استخدام المياه

مع ازدياد ندرة المياه، تبدأ الأسواق فى الظهور - بصورة رسمية أو غير رسمية، قانونية أو غير قانونية، سليمة أو من خلال العنف. ويميل الاتجاه إلى تخصيص للمياه للاستخدامات

كبير من منتجى الكفاف. وعلى سبيل المثال، فإن جماعة ناشئة من منظمى المشروعات قد تحتاج إلى فرص الوصول إلى أسواق الائتمان الرسمية، وهو ما يتطلب عادة تأمينا أكبر للملكية. وفى ظل مثل تلك الظروف فإن مشروع لإصدار سندات الملكية على اتساعه سيكون مكلفا وغير كفء لأن التكلفة سوف تتجاوز المكاسب بالنسبة لمعظم القطع. فضلا عن أنه يمكن استخدام القوة السياسية والمساندة المحلية للسلطات التقليدية لتوثيق الحدود بطريقة منصفة بدون إصدار سندات للملكية باتساع المساحة. وتوجد مجتمعات من هذا النوع بالضبط فى مناطق كثيرة من وسط وغرب أوغندا^(١٩).

تحسين أداء أسواق بيع الأراضي وتأجيرها. كثيرا ما توضع قيود عادة على عمليات أسواق الأراضي للتعويض عن الفشل فى أسواق الائتمان والمخاطر - وعن السياسات التى ترفع سعر الأرض عن القيمة المتوقعة فى الاستخدام الزراعى، مثل استخدام الزراعة كثغرة ضريبية، وتوجيه الائتمان الزراعى المدعوم إلى كبار ملاك الأراضي. وتقل تلك القيود على عقود الإيجار والبيع بصورة تقليدية من رغبة ملاك الأرض فى جعل الأرض متاحة لصغار المزارعين من خلال عمليات البيع أو الإيجار ومن ثم يجب إلغاؤها. ويجب مواجهة الأسباب الأساسية وراء فشل الأسواق بصورة مباشرة. ويمكن أن يؤدي فرض ضريبة على الأرض إلى تقليل حوافز كبار ملاك الأرض للاحتفاظ بالأراضي غير المنتجة (الإطار ٥-٩). والضريبة المحلية الإجمالية على الأرض لها ميزة الحفاظ على حوافز الإنتاج، وتوفير إيرادات للحكومات المحلية. إضافة إلى أنه برسملة مرافق الخدمة المحلية فى قيم الأرض، فإن ضريبة محلية على الأرض تقيم صلة مباشرة بين مستويات الضريبة وبين المنافع التى يحصل عليها دافعوا الضرائب^(٢٠).

نزع الصفة السياسية عن الإصلاح الزراعى وتأكيد أهمية الإنتاجية المستدامة وتخفيض أعداد الفقراء. نظرا لأن الكثير من عمليات الإصلاح الزراعى تمت استجابة لأزمات سياسية، مع التزام مستمر قليل بجعل مزارع صغار الحائزين منتجة، كانت النتائج مخيبة عادة^(٢١).

ذلك أن تحويل مزرعة كبيرة إلى مجموعة عملية من مشروعات صغار الحائزين، يتطلب نمطا جديدا من الإنتاج، وتقسيم المزرعة، وإنشاء البنية الأساسية^(٢٢). وهكذا، فإن إدراك الفوائد التى تعود على الإنتاجية من إعادة التوزيع يتطلب تحولا من الأهداف السياسية المخصصة إلى الأهداف المتعلقة بالإنتاجية وتخفيض أعداد الفقراء. وتقوم البرازيل، وكولومبيا، وجنوب أفريقيا بتطبيق نموذج جديد من الإصلاح الزراعى

المال الأولى اللازم للاستثمار. والثاني، أنه ما لم يتم إدارته جيدا. فإنه يؤدي إلى سباق مدمر على حقوق الملكية وضياح الخدمات البيئية للمياه.

وقدم اقتراح بإعادة التوزيع غير الطوعي للاستخدام القائم للمياه والحقوق المتصلة به، لكن تبين أنه غير عملي - في كل من البلدان الصناعية مثل استراليا والولايات المتحدة - والبلدان النامية ذات الحكومات المركزية القوية مثل المكسيك (حيث إن إعادة توزيع حقوق المياه سوف تتطلب، حسبما قال أحد دعاة الإصلاح البارزين « القيام بثورة »). كما أنه مثير للمشاكل حتى في البلدان النامية ذات التفويض القوي لإعادة التوزيع (مثل، جنوب أفريقيا). إن مكاسب إضفاء الصفة الرسمية على حقوق الأمر الواقع لمستخدمي المياه، والعمل مع هؤلاء المستخدمين لإدارة المورد بطريقة مستدامة، قد اتضح أنها في معظم الحالات ترجح عيوب تدعيم أوجه عدم الإنصاف القائمة^(٧٠).

إذا ما طال أمد إقرار الحقوق، فإن استراتيجيات التفاوض بين الأفراد المدعين بالحقوق سوف تؤدي إلى استنزاف مبدد

الإطار ٥ - ١١

برلمانات المياه في فرنسا

يتم منذ ١٩٦٤ إعداد السياسة المائية في فرنسا، وتعد لجنة حوض النهر على مستوى كل من المستويات المائية الجغرافية الستة، وهذه اللجنة هي البرلمان المعتمد لمياه حوض النهر. ويتفاوت عدد المقاعد من ٦١ إلى ١١٤، على أن يتم تحديد التشكيل بقرار وزاري ويضم ثلاث مجموعات هي:

- ١- المستخدمين، من الأعيان المحليين المؤهلين، وممثلو المجموعات الاجتماعية المهنية (٤٠ - ٤٥ في المائة من المقاعد)
- ٢- ممثلو السلطات الإقليمية (الأقاليم، الإدارات، الكوميونات: ٣٦ - ٣٨ في المائة من المقاعد).
- ٣- ممثلو الدولة (١٩ - ٢٣٪ من المقاعد).

وتهدف هذه المنظمة إلى الحد عمدا من نفوذ الدولة وتعكس الرغبة في دعم دور ومسؤولية القوى الفاعلة المختلفة - المستخدمين والممثلين المنتخبين - في كل حوض نهر وتشجيعهم في التوصل إلى اتفاق. ويجب أن تقوم لجنة حوض النهر بإعطاء موافقتها على الرسوم وعلى الأسس التي تستخدم لحسابها.

ومجلس المياه هو الوكالة التنفيذية للجنة حوض النهر (وكالات المياه)، وهو هيئة عامة للإدارة تحت مسؤولية الدولة. وله دور مزدوج:

- المشاركة في تمويل الأشغال العامة في حوض النهر.
- القيام ببحوث الدراسات المتصلة بالمياه.

المصدر: Chéret (1993).

الأعلى قيمة في ضوء البنية الأساسية القائمة. وبالرغم من أن ذلك يوفر بعض الراحة، لأن المجال كبير أمام تحسين كفاءة استخدام المياه من خلال التسعير الأفضل، فإن المؤسسات القائمة وراء تلك الأسواق سوف تحدد التكلفة الاجتماعية للانتقال إلى الأسواق وكفاءة البنية الأساسية القائمة التي تجعل عملية نقل المياه وأسواق المياه أمرا ممكنا^(٦٩).

وبالنسبة للأرض، فإن ظهور الحماية القانونية للملكية يخلع عادة حق التملك على المستخدمين الأول. ولكن الحصول على حقوق ملكية آمنة حقا يعد أمرا أكثر تعقيدا بالنسبة للمياه عنه بالنسبة للأرض. فالبعد المادي واختلاف الولاية القانونية والإدارية (ولايات، وأقاليم، وأمم) يعقد الاتفاقات بين المستخدمين أعلى المجرى وأدناه. وتصبح الكميات المضمونة بلا مغزى إذا ما تدهورت النوعية. كما أن تعقيد الشبكات الهيدرولوجية للمياه والمناخ الذي لا يمكن التنبؤ به يجعل « الملكية » مفهوما مشروطا. ولهذه الأسباب. فإن حقوق الملكية في المياه لم تظهر إلا في مواقف الندرة، وتختلف طبيعة الحقوق طبقا لخواص حوض المياه.

والمنافسة على المياه لها مرحلتان: واحدة تتعلق بفرص الحصول على المياه الرخيصة وواحدة تتعلق بالحقوق في المياه. وتأخذ المنافسة بشأن فرص الحصول على المياه شكل المنافسة على حقوق الملكية للأرض التي تتمتع بهبات طبيعية من المياه (الإطار ٥ - ١٠). ويعني هذا شراء أراض جيدة، سهلة الري، وأراضى فوق مياه جوفية قليلة العمق، أو أراضى يمكن إقناع الحكومة بأن توفر لها مياهها بتكلفة قليلة. وفي كل الحالات فإن الحقوق في المياه أقل إثارة للخلاف - في المراحل المبكرة - عن الحقوق في الأرض. وعندما تظهر ندرة المياه في مرحلة تالية فحسب، عادة نتيجة للتعارض مع الاستخدام الحضري أو العام، يسعى مستخدمو المياه للرى لتحويل الاستخدام التقليدي للمياه إلى حقوق ملكية. وهناك ميل لقبول مبدأ التخصيص حسب الأسبقية - حقوق واضح اليد في المياه - في معظم الأطر.

والتخصيص حسب الأسبقية له مزاياه وعيوبه. فمن مزاياه أنه يميل لمكافأة سلوك تنظيم المشروعات والاستثمار في الموارد المنتجة. فالزراع الذي يخشى ضياع حقه في المياه يقلل احتمال قيامه بالاستثمار في البنية الأساسية لتسوية الأرض والرى، عن المزارع الذي يوقن باستمرار وتوافر المياه. كما أن المجتمعات المحلية تفضل أن ترى النشاط الاستثماري والاقتصادي عن أن ترى وجود موارد عاطلة.

وهناك عيبان، الأول أن التخصيص حسب الأسبقية يزيد من حدة التفاوت في الدخول والأصول بمكافأة من يملكون رأس

هى التفاوت المتزايد بين قيم المياه فى الرى وفى الاستخدامات الحضرية والصناعية. وبالنسبة للمياه الجوفية فإن الإشارة المبكرة لوجود مشكلة هى انخفاض المستويات، والتي عادة ما تلاحظها المجتمعات المحلية من آبار مياه الشرب الضحلة قبل أن تصبح مشكلة للرى بفترة طويلة.

موازنة مصالح كل المطالبين بحق فى المياه. تتطلب موازنة المصالح المتضاربة المتعلقة بالمياه توافقا فى الرأى على الطبيعة الفنية للمشكلة. ويتطلب ذلك خبرة على مستوى حوض النهر. ومن الأمور الحاسمة التحديد المبكر للتدفقات البيئية. وإذا لم تظهر الحاجات البيئية إلا بعد الظهور الفعلى للنزاع الاقتصادى، تصبح مشكلة الموازنة أكثر إثارة للجدل. ومهمة وكالة المياه هى تقديم تحليل للنوعية ومعلومات فنية عن الخواص الهيدرولوجية لحوض النهر، بما فى ذلك تحليل السيناريوهات البديلة للاقتسام، وتجارة، وتسعير المياه.

ويجب الموازنة بين المصالح حيثما تتضارب - مبدأ دبلن المؤسسى. وحيثما تكون المشكلات محلية، مثل إدارة منطقة رى، والقوى الفاعلة متجانسة، فإن المجتمعات المحلية عادة ما تجد آليات لحل النزاع^(٧٧). وتتطلب النزاعات بين مطالبين بالحقوق واسعى الاختلاف - مثل، منطقة الرى والإمداد بالمياه الحضرية، مع سد للقوى الكهرومائية كمشكلة إضافية - وساطة على مستوى حوض النهر. وتصبح برلمانات المياه، أو الهياكل المؤسسية المشابهة، التى تمثل كافة أصحاب المصلحة فى حوض النهر، أمرا جوهريا. ويجب أن تحصل برلمانات المياه على الدعم الفنى من وكالة مياه قوية ومحترمة (الإطاره - ١١).

تنفيذ الترتيبات لتقاسم المياه. يتطلب العمل إما تقاسم المياه المتاحة بصورة أفضل أو بناء بنية أساسية جديدة لجلب المزيد من المياه، أو زيادة تدفق ونوعية المياه من خلال تجميع مياه الأمطار أو تحسينات المشهد الطبيعى. وقد تطورت مؤسسات إدارة المياه تاريخيا لعلاج توزيع التدفقات المائية القائمة؛ ويتطلب الأمر المزيد من الاهتمام لتعزيز العمل المؤسسى حول إنتاج المياه وكفاءة استخدامها. وهناك ميل لسوء توزيع المياه، حتى فى البلدان الصناعية^(٧٨). وهكذا فإن مجال تقاسم المياه على نحو أفضل، دون اللجوء إلى موارد جديدة للإمدادات، يعتبر كبيرا بصفة عامة، لكن لابد من وجود الحوافز. وحيث يكون عدد المستخدمين المتنافسين صغيرا نسبيا، فيمكن البحث عن حل مخصص. فمثلا، يمكن لمرق المياه شراء أجهزة رى عالية الكفاءة لمنطقة الرى (مثل امبريال فالى فى كاليفورنيا). أو يمكن للمرق أن يدفع للمزارعين مقابل عدم الرى مطلقا (سوق المياه فى كاليفورنيا وغيرها). ومع تزايد

للموارد - وإلى الاستثمار السابق لأوانه. إن نظام حقوق الملكية الذى لا يعجل بتخصيص الحقوق لا يخاطر فقط بتبديد المياه، ولكنه يؤدى أيضا إلى وجود بنية أساسية غير اقتصادية تهدف إلى « تجميد » ادعاءات الحقوق فى المياه قبل قيام المدعين الآخرين بالحقوق بذلك - وعادة ما يكون ذلك قبل ظهور ما يبرر هذا الطلب بسنوات وربما عقود. فعلى سبيل المثال، فإن الضغوط من أجل تحديد شبكة للنقل بطول ٢٠٠٠ كيلو متر لنقل المياه من نهر سان فرانسيسكو إلى شمال شرق البرازيل - بالرغم من أن معظم الطلب الحضرى الذى يبرز المشروع لن يبدأ فى الظهور قبل أقل من ١٠ سنوات - تصدر فى جانب منها بدافع الاهتمام بضمان حقوق المناطق الفقيرة والفاصلة فى شمال شرق البرازيل فى مياه نهر سان فرانسيسكو المحدودة. وتوجد ضغوط مماثلة فيما بين الولايات فى الهند^(٧٩).

ولن تتم الحماية البيئية لاستخدام المياه بدون تدخل محدود من المؤسسات. وفى ظل غياب المؤسسات الحامية فإن سعر الاستخدام البيئى للمياه يكون صفرا - وسوف يؤدى كل استخدام آخر إلى إيجاد مطالبة بحق السبق. وإذا ما رغبتنا فى المحافظة على النظام الايكولوجى لمصببات الأنهار والمياه العذبة، فيجب تطبيق الحلول المؤسسية لمراعاة طبيعة المياه كسلعة عامة.

ما هى القضايا المؤسسية الرئيسية للمجتمعات المحلية الريفية فى السيطرة على السباق من أجل المياه؟ الأولى، المبدأ « المؤسسى » لإدارة موارد المياه، وهو أن إدارة المياه يجب أن تتم عند أدنى مستوى ملائم - وأن تقوم على المشاركة قدر الإمكان. الثانية، المبدأ « الايكولوجى » ويتطلب الإدارة الشاملة الكلية للمياه، بما فيها إدارة مستجمعات المياه وضمانات صيانة القيم البيئية. وأخيرا، الثالثة، وهى مبدأ « الأداة » ويتطلب إدارة المياه بوصفها موردا اقتصاديا. وتلك المبادئ الثلاثة، المعروفة على نطاق واسع بأنها مبادئ دبلن، نسبة إلى مؤتمر دبلن فى ١٩٩٢ حيث تم تطويرها والموافقة عليها، هى التى يوافق إخصائيو المياه على ضرورة احترام إدارة المياه لها.

التقاط إشارات اعتلال البيئة. مشكلات المياه بيئية واقتصادية. وتلتقط المجتمعات الريفية إشارات اعتلال البيئة مثل فقد التدرجى لمصادر الأسماك والقيمة الترفيهية والجمالية للمياه، وكذلك نوعية وإمدادات المياه للاستخدام المنزلى، ووجود الأمراض البشرية التى تنتقل بواسطة المياه. وهذه الإشارات لا يفتن إليها عادة، أو يساء تفسيرها. ولحماية التدفقات البيئية، يجب حشد الخبرة على مستوى حوض النهر قبل ظهور أى نزاع اقتصادى على المياه. والإشارة الاقتصادية

الإطار ٥ - ١٢

قرار مربى الماشية فى الأمازون بإزالة الغابات

عادة ما تتدهور المراعى فى الأمازون إلى ما دون الاستخدام الاقتصادى خلال ١٠-١٥ سنة. بعدها يكون على صاحب مزرعة تربية الماشية أن يقرر ما إذا كان يقوم بإحياء المراعى من خلال عمليات الحرث، واستخدام الأسمدة، وزراعة أعشاب رعى جديدة أو أن يقوم بالزراعة فى أراضي غابات قطعت أشجارها أخيراً. ويعتمد القرار إلى حد بعيد على التكلفة النسبية للأرض الجديدة (صافى مبيعات الأخشاب ذات القيمة التجارية) وتكلفة الأسمدة والجير اللازمين لاستصلاح الأرض المتدهورة.

وفى مناطق التكتيف حيث تزيد تكلفة الأرض الجديدة على ٣٠٠ دولار للهكتار، فإن المزارعين سوف يختارون بصفة عامة إصلاح المراعى. ولكن حيث تتراوح قيمة الأرض بين ٢٠ و ١٠٠ دولار للهكتار، يجد المزارعون أن إزالة الغابات من أراضي جديدة من الغابة وهجرة المراعى المتدهورة، أكثر ربحاً. وبالتقدير المعتدل لقيمة تخزين الكربون، فإن قيمة الهكتار فى غابات الأمازون فى تحيئة الكربون تزيد على ٨٠٠ دولار. وهكذا، فإنه بالرغم من أن إزالة الغابات تعود على المزارع بفائدة تقل عن ٣٠٠ دولار، وتكلف المجتمع ما يزيد على ٨٠٠ دولار من المكاسب الضائعة لتخزين الكربون، فإنه لم ينجح بعد أى ترتيب وطنى أو دولى فى تطوير مؤسسات يكون لها تأثير على قرارات مربى الماشية.

المصدر: تقديرات البنك الدولى.

يقررون بيع كل المياه والاستثمار فى سبل رزق بديلة. ويجب تعيين حقوق ملكية مماثلة للمؤسسات التى تقوم بحماية الخدمات البيئية لحوض النهر.

النجاح فى تجاوز الحدود

ما الذى يدفع توسع الحدود الزراعية إلى المناطق البرية المختلفة؟ الفقر والبحث عن الفرصة. وفى هذا القسم تتم مناقشة حدود الغابة. ولكن النمط ينطبق أيضاً على تحويل الأراضي الرطبة، وأراضي المراعى، وغيرها من حدود الزراعة - أو البرية. وقد تشكلت عملية الاستيطان شرقى الأمازون فى البرازيل بفعل مواطنى الشمال الشرقى الفارين من فترات الجفاف الدورية. وعلى النقيض من ذلك، تنزع المستوطنات الغربية، إلى أن يسكنها صغار الحائزين الذين باعوا مزارعهم فى جنوب البرازيل خلال ازدهار سوق الأرض فى منتصف السبعينيات وأوائل الثمانينيات بحثاً عن الفرص بشراء أراض أرخص فى منطقة الأمازون، وحصلوا عادة على ٥-١٠ هكتارات من الأرض فى منطقة الأمازون مقابل كل هكتار باعوه فى الجنوب^(٧٦). وتحتوى قصص التوسع المماثلة فى غابات إندونيسيا، وماليزيا، والفلبين، وتايلند على عناصر هروب بدافع الفقر والحصول على فرص يحركها الربح^(٧٧). وتبرز عمليات التوسع عبر الحدود أهمية وجود مؤسسات لمواجهة السباق على حقوق الملكية.

عدد اللاعبين، أو مع استفاد كافة الحلول السهلة، تصبح أسواق المياه أكثر كفاءة فى تخصيص المياه وتنسيقها.

ويجب إنشاء لجان أحواض المياه، أو وكالات المياه، لفتح الحوار حول توفير فرص متساوية تخدم الجميع فى تقاسم المياه. وفى نهاية الأمر سوف تنشأ أسواق المياه من خلال تلك العملية الخاصة بالتفاوض المخصص ومقارنة القيمة^(٧٤). وتضمن أسواق المياه أن تصل المياه فى كل حوض إلى الاستخدام الأعلى قيمة. كما أنها تضمن أيضاً أن فروق الأسعار تشير بوضوح إلى المنافع المحتملة من زيادة التدفقات من خلال السدود، والخزانات، أو التحويلات فيما بين الأحواض.

بيد أن الانتقال إلى تخصيص المياه من خلال السوق يتطلب إجراءين مهمين. الأول، يجب تعيين حقوق الملكية: أن يتم تقرير من يتعين عليه أن يدفع لمن مقابل المياه. الثانى، أن يتم التخصيص البيئى - حجم كمية المياه التى توضع جانباً للحفاظ على التدفقات الحاسمة بيئياً فى الحوض؟ ولن تقوم السوق باتخاذ تلك القرارات. فالأول يجب أن يحدده القانون القائم والأفكار السائدة عن العدالة، والثانى من خلال توليفة من المعايير الفنية والسياسية^(٧٥). وفى غياب آليات الموازنة الملائمة، يتوقف تدفق الكثير من الأنهار الرئيسية إلى المحيط أو فى البحيرات الأرضية.

وستقوم أسواق المياه فى نهاية الأمر بطرد المستخدمين الذين يحققون قيمة منخفضة من استخدام المياه من السوق. وهذا قد يكون له نتيجتان سيئتان. إذا كان مجتمع مستخدمى القيمة المنخفضة قوياً، وله من يمثل جيداً، ويحظى بأهمية استراتيجية من الناحية السياسية، فيمكنه عرقلة إصلاح السوق - يؤخر أو حتى يمنع التحسينات الملحة فى مجال تخصيص المياه. وإذا ما كان ضعيفاً، فإنه يخاطر بخسارة قاعدته الاقتصادية بدون بدائل واضحة، مع تسعير المياه بقيم تفوق قدراته.

ولكن إذا كانت قاعدة التخصيص حسب الأسبقية ستعين حقوق الملكية للمستخدمين الريفين، فإن الانتقال إلى تخصيص السوق سوف يتم بسهولة أكبر. وعندما يكون المزارعون المحليون هم ملاك المياه، فإنهم يصبحون دون لبس أفضل حالا نتيجة ارتفاع قيمة المياه بفعل السوق. ويكون لديهم سلسلة من الاختيارات: فيمكنهم مواصلة قيامهم بالزراعة مثلما كانوا، مضحين بالدخل الذى يمكنهم الحصول عليه من بيع المياه؛ أو يمكنهم الارتقاء بالاستثمار فى معدات الرى الموفرة للمياه والمحاصيل عالية القيمة وبيع فائض المياه الناتج عن ذلك؛ أو قد

ويتمتع السكان والحياة البرية لغابات العالم الضخمة عبر الحدود - الأمازون الغربى، أجزاء من حوض الكونغو، سيبيريا، وغينيا الجديدة- بالحماية، جزئيا فقط وفى الوقت الحالى، بسبب صعوبة الوصول إليهم. وتلك هى آخر الأماكن التى تمثل فيها عمليات النظم الأيكولوجية التجربة قبل الصناعية، وهى مأوى للكثير من السكان الأصليين، والنباتات وأنواع الحيوان. وهى اليوم أيضا عرضة للتهديدات المتزايدة. فالطرق التى تبنى لتطوير عمليات استخراج الزيت والغاز، واستخراج خشب الماهوجنى، أو للأغراض العسكرية يمكن أن تفتح تلك المناطق للتعدى التدريجى - وغالبا للاستغلال المبدد من قبل قاطعى الأشجار وأصحاب مزارع الماشية والمزارعين - وللحرائق المدمرة. إن اجتماع عمليات التمويل والقطع المسرف للأشجار يوفران وصفا قاتلة لحرائق الغابات: فسقف الغابات المفتوح يؤدى إلى جفاف التربة، وبقياء قطع الأشجار سريعة الاشتعال على الأرض، وامتداد نيران تطهير الأرض^(٨٢). وقد تسببت كارثة حرائق الغابات فى إندونيسيا فى ١٩٩٩ فى أضرار بلغت ٧,٩ مليار دولار للاقتصاد الإندونيسى إضافة إلى الأضرار الصحية والسياحية للبلدان المجاورة^(٨٣). وبدون التدخل، يحتمل أن تواجه تلك المناطق، خلال مدة تمتد من ٥ سنوات إلى خمسين سنة قادمة، تجربة المشكلات الاجتماعية والبيئية للحدود السابقة.

فخ المناطق البكر (الحدود). يخلق السباق على المناطق البكر تفاوتاً حاداً بين ما يصلح لحائز الأرض الفرد وما يصلح للمجتمع. فأولاً، لا يرجح أن يراعى مربو الماشية أو المزارع الذى يفتح أرضاً جديدة، خسارة التنوع الحيوى وتخزين الكربون (الإطار ٥-١٢). ثانياً، تنزع الحيازات الواقعة على الهامش الممتد للارتباط بالكثافة المنخفضة والمجتمعات العابرة - مما يرفع التكلفة ويقلل من نوعية خدمات الحكومة ويخلق فرصة قليلة لبناء رأس مال بشرى واجتماعى. وهكذا فإن الاقتصاد الزراعى النهاب والمتوسع إما أن يكون على التكلفة بصورة حادة بالنسبة للدولة فى مجال تقديم خدمات إنسانية مكافئة، أو أن تكون خدماته هزيلة، تؤدى إلى فقد مماثل فى القدرة البشرية.

مؤسسات ضعيفة لدعم المجتمعات المحلية وحماية التنوع الحيوى

مهما يكن الدافع الذى يحرك الاستيطان فى أراض جديدة، فإن الظروف الاقتصادية والمؤسسية المهمة ثابتة لا تتغير. فأولاً، يخلق الجمع بين الأرض الوفيرة غير المكلفة والمدخلات الزراعية عالية التكاليف (بسبب ارتفاع تكاليف النقل وضعف تطور

وكثير من الغابات كانت فى الأصل مطلباً للمجتمعات المحلية، ولكن تلك الحقوق منحت إلى الحكومات إبان فترة الاستعمار أو ما بعد الاستعمار. وفى حين واجهت الحكومات عادة مصاعب هائلة فى إدارة تلك الغابات (ذات المساحات الهائلة عادة)، فإن الافتقار إلى الحقوق المحلية والمنافع الاقتصادية من الغابات قد قللاً من الحوافز المحلية لحمايتها. وقد شهدت الخمس عشرة سنة الماضية تحولاً رئيسياً فى حياة الغابات فى البلدان النامية وذلك بإعادتها إلى المجتمعات المحلية وإلى السكان الأصليين، بحيث أصبح ١٤ فى المائة منها مملوكاً الآن للمجموعات المحلية والمجموعات الأصلية، ولا يزال ٤ فى المائة أخرى منها ملكية عامة لكنها محجوزة للاستخدام الخاص للمجتمعات المحلية والمجموعات الأصلية^(٧٨). ويعنى هذا التحول فى ملكية الغابات، إضافة إلى التحول المثير فى كثير من البلدان التى تشكو ندرة الغابات إلى زراعة الأشجار فى المزارع، أن أسواق المنتجات التجارية للغابات وأسواق خدمات النظام الأيكولوجى يمكنها الإسهام بنصيب أوفر مستقبلاً فى سبل الرزق الريفية أكثر مما كانت عليه فى الماضى، خاصة مع الإصلاحات فى سياسات الأسواق^(٧٩).

وتبدأ عملية التحول إلى الزراعة عادة بقطع الأشجار. ومع امتداد الطرق وتطور الأسواق، تصبح الغابات جديدة بالاستيلاء عليها. وفى آسيا وأمريكا اللاتينية توجد موجات نموذجية من عمليات قطع الأشجار، تقوم على التوالى بالانتقال من إزالة الأشجار الأكثر إلى إزالة الأشجار الأقل قيمة، ويعقب ذلك القيام بحرق الأشجار المتبقية التى ليس لها قيمة أساسية، وفى النهاية إنشاء مزارع لتربية الماشية أو مزارع للاستغلال التجارى. وفى أفريقيا فالاحتمال الأكبر أن تتحول الغابة المليئة إلى مزارع لصغار الحائزين. وعادة ما تكون تلك المزارع ذات صبغة تجارية (الفصل ٨، الشكل ٨-١).

ويتطلب الاستغلال الرشيد للحدود والمحافظة على تنوعها الحيوى تنظيمًا وإدارة وسياسات وطنية أفضل. فمشروعات التدخل لتحسين رفاهية المجتمع المحلى حسنة النية ويحتمل أن تكون مفيدة، ولكنها لا تعالج مدى المشكلة^(٨٠). وتحتاج البلدان أولاً إلى كبح جماح عمليات القطع غير المنظمة للأشجار، والتى تحفز عمليات التحول والتدهور وتربح أفراد من القطاع الخاص ينتمون إلى العامة أو السكان الأصليين. ويمكن فنيا القيام بذلك، ولكن المصالح المكتسبة الأكثر نفوذاً يمكنها مقاومة التغيير. وغالبا ما تعود عمليات قطع الأشجار واسعة النطاق بالفائدة على زعماء الحكومة أو غيرهم من أصحاب المصالح القوية - أحيانا للمكاسب الشخصية، ولكن غالباً لأن الغابة توفر مورد دخل من خارج الميزانية للإنفاق على المشروعات^(٨١).

الإطار ٥ - ١٣ البرازيل: التقدم نحو الأراضي البكر

يقع ١٤٠ مليون هكتار في منطقة الأمازون البرازيلية، أو ٢٨ في المائة في مناطق محمية - متنزهات قومية، محميات بيولوجية، ومحميات استخراجية، أو محميات أصلية. وتظهر عمليات التحليل القائمة على صور الأقمار الصناعية وعمليات المسح الميدانية، لثغرى إشارات احتلال الغابات، وإمكانات الغابات، والقيم العالية للتنوع الحيوي، أنه بدون استخدام تنافسي، يمكن وضع ٤٦ مليون هكتار جديدة (٩ في المائة من الأمازون البرازيلي) تحت حماية التنوع الحيوي و ٧٠ مليون هكتار (١٤ في المائة) للإنتاج القومي للحرجة المستدامة.

وإذا أمكن تحقيق ذلك، فإن ما يزيد عن نصف منطقة الأمازون سوف يخصص إما للمحافظة على الغابات أو الاستخدام المستدام لها. وقد تعهدت الحكومة بوضع نسبة ممثلة من غابات الأمازون تعادل ١٠ في المائة منها (٤١ مليون هكتار) داخل مناطق محمية جديدة من خلال الصندوق العالمي للطبيعة - برنامج البنك الدولي لتحالف الغابات. وهي تقوم بتطوير برنامج قومي للغابات لتقوية منظومة الغابات، وإنشاء غابات قومية جديدة. والهدف بعيد المدى هو خلق خليط متنوع لاستخدام الأرض للسيطرة على زحف الزراعة للمناطق الجديدة البكر ودعم المجتمعات المحلية من خلال الأنشطة المستدامة، وضمان العزل الاستراتيجي لمناطق التنوع الحيوي ذات القيمة العالية.

المصدر: Veríssimo وآخرون (٢٠٠٠).

التعليم والمهارات الحضرية، سوى بضعة بدائل. ومما يزيد الأمور سوءاً، أن نمط التوسع في المناطق البكر الذي يغلب عليه انخفاض المدخلات وانخفاض كثافة السكان يقلل بصورة حادة من فرص العمل خارج الزراعة. وهكذا يفتقر المستوطنون الفقراء إلى بدائل لإدارة التأمين والمخاطر، عدا بيع المزرعة والهجرة مسافات أبعد في اتجاه الحدود. ويولد ذلك دورة مدمرة لكل من الفقراء والغابات. وبالرغم من أن رأس المال الاجتماعي قد يكون جوهرياً في مناطق الاستيطان البكر - خاصة في المستوطنات التي يكون المهاجرين فيها قد جاءوا معاً من نفس المجتمع المحلي - فإن القدرة على تجميع المخاطر من خلال العمل الجماعي منخفضة. وما دام معظم المستوطنين الفقراء يمارسون نفس الأنشطة، فإنهم يتعرضون جميعاً لنفس مخاطر الآفات، والجفاف، والمرض، وليس في استطاعتهم التأمين على أنفسهم كمجموعة.

جعل المؤسسات تتقدم على الحدود

تقع معظم الأراضي البرية الكبيرة المتبقية في مناطق نائية إمكاناتها الزراعية منخفضة. وتندم الإجراءات التي تتخذ في تلك المناطق لاستبعاد الأرض من سوق الأراضي - بإنشاء المتنزهات، والمحميات الأصلية، أو المحميات البيولوجية -

الأسواق) ضغطاً اقتصادياً من أجل الأخذ بتقنيات تستند إلى كثافة استخدام الأرض. ويشمل ذلك استنزاف مغذيات التربة والفشل في السيطرة على تآكل التربة. ثانياً، تضعف الحكومة والتنظيم والإدارة، مع اشتراك الكثيرين من سكان الأراضي البكر في ادعاءات من جانب واحد بملكية أراضي الغابات. ثالثاً، لا تدخل خسارة التنوع الحيوي القيم والإسهام في الاحترار العالمي في الحسابات الاقتصادية للمزارعين الذين يفتحون أراضي جديدة.

في ظل هذه الظروف فإن الدوران السريع في ملكية المزارع وزوالها بالنسبة للفقراء أمر محتوم تقريباً. ويفتقر الفقراء إلى الأرضة - ضمان إضافي، فرص الحصول على الائتمان، فرص الحصول على مصادر دخل أخرى غير زراعية، والمهارات الحضرية - لتعويض أسواق مدخلات ومخرجات القطاع الرسمي. ونتيجة لذلك فمن المتوقع دائماً تقريباً أن يتقدم أحد المضاربين في سوق الأوراق المالية أو أحد منظمي المشروعات - إن أجلاً أو عاجلاً - بعرض شراء لا يمكن لصاحب المزرعة الفقيرة أن يرفضه - بسبب ضائقة عامة، مثل فشل الحصول، أو موت أحد أفراد الأسرة، أو المرض^(٨٤). وتهرب بعض الأسر من الفقر بتكرار الاستيطان في أراض جديدة، وتحسينها ثم بيعها والانتقال إلى أراض بكر. بينما يبقى كثيرون آخرون محبوسين في فقر دائم.

وتتكرر العملية التي يتم من خلالها احتلال الفقراء الأرض وحصولهم على حقوق واضعى اليد، ثم يقومون فيما بعد ببيعها إلى وكلاء منظمي المشروعات، بأشكال مختلفة وفي أوضاع عديدة. وفي منظومة بابوي (pa boei) في منطقة شون بوري البعيدة عن الساحل في جنوب شرق تايلند، يدفع منظمو المشروعات المحليون الأموال إلى صغار المزارعين الفقراء لكي يقوموا بإنشاء مزارع على أراضي الغابات الفيدرالية، مع اتفاقات بإعادة الأرض إلى الكفيل بعد ثلاث أو خمس سنوات^(٨٥). وسواء أكان هناك ترتيب رسمي مسبق أو ناتج عن البيع بسبب الحجز أو أسعار الخصم الضمنية المختلفة، فإن هذا النموذج من حصول الفقراء على حقوق الملكية غير الرسمية من خلال إزالة أشجار الغابات، ثم بيع الأرض فيما بعد إلى وكيل لمنظمي المشروعات، يعتبر أمراً مألوفاً في أرجاء العالم النامي^(٨٦).

وتكمن تلك الدورة من زوال الأوضاع، في أعماق كل من الوضعين التعليمي والاجتماعي للمستوطنين الفقراء وفي البيئة المؤسسية للمناطق البكر الناشئة. والتعليم بدائي في أفضل الحالات، وهكذا لا يكون أمام الحائز الفقير، الذي يفتقر إلى

تطوير عمليات تقييم التنوع الحيوى واستراتيجيات العمل فى كثير من البلدان.

ويمكن أن تساعد المبادرات المبذولة لدعم الشفافية فى حفز التغيير. وتعنى توليفة من قدرة سكان الغابات على إبداء الرأى والتكنولوجيا الأفضل للاتصالات، والتقدم الذى تم فى الاستشعار عن بعد، أن أنشطة الغابات أصبحت أكثر وضوحا الآن عن ذى قبل. ويمكن للمنظمات غير الحكومية ومجموعات الإصلاح فى الحكومة الاستفادة من تلك المعلومات فى الدعوة إلى خضوع أكبر للمساءلة حول كيفية قطع الأشجار واستخدام إيرادات الغابات. إن الشفافية فى منح الامتيازات وفى مراقبة الحاصلين على الامتياز تعد خطوات مهمة نحو تنظيم أفضل للغابات. وتظهر الجهود الأخيرة فى الكمرون كلا من التحديات والمكاسب فى التوجه نحو الشفافية (الفصل ٧، الإطار ٧-١٠).

موازنة مصالح المجتمعات المحلية والقائمين بالتطوير. ومع ذلك، ففى النهاية لا يمكن استخدام تلك الأدوات إلا إذا كان هناك توافق شعبى فى الرأى على استراتيجيات التنمية الإقليمية ودعم السياسات التى تحدد الحوافز الإيجابية والسلبية الضرورية. وهناك حاجة لأن تناقش المقاطعات والأمم، على سبيل المثال، استصواب تكثيف ورفع كفاءة شبكات الطرق الريفية فى المناطق الريفية عالية الكثافة السكانية بينما يتم تقييد إنشاء طرق جديدة فى المناطق المهمة للتنوع الحيوى وغير الملائم كثيرا للزراعة. وهناك بضعة أمثلة جيدة لهذا النوع من التخطيط واسع النطاق لاستخدام الأرض، والذى يتجاوز النهج التكنوقراطى المعيب لتخطيط المناطق. وذلك مجال يمكن للموارد المالية الدولية أن تلعب فيه دورا حاسما فى المساعدة على سهولة الاتفاق محليا على نهج مستدامة اجتماعيا لتنمية إقليمية مواتية للتنوع الحيوى ورشيقة اقتصاديا. لكن جدول أعمال ذلك بدأ يتبلور بالكاد.

وتظهر التجربة أن موازنة المصالح فى إنشاء متنزهات فرادى، ومناطق محمية، ومحميات إنتاج الغابات أكثر سهولة من بناء توافق الرأى بشأن تقسيم المناطق الأكثر شمولا. وهذا إلى حد كبير أمر يتصل بإحراز تقدم كاف نحو الحدود البكر التى لم تبلغها بعد ضغوط التنمية. وبمجرد أن تصبح المنطقة المحمية أو المحميات شاغلا مستمرا؛ فإن الأمر لا يتطلب سوى وجود قليل للسلطة للمحافظة عليها.

ومع ذلك، فإن الإبقاء على الأرض فيما بعد الحدود سوف يولد مقاومة من جماعات مصالح التنمية ذات النفوذ ومن المجتمعات المحلية التقليدية. وإذ يوفر نمط استخدام الأرض القائم على «خليط من» استخدام الأرض - خليط من غابات

الجهود الإضافية التى تبذلها السلطات الوطنية لتشجيع الإنتاج الأكثر كثافة فى الأراضى المزروعة فعلا. ولوضع تلك الأراضى جانبا فوائد عامة مهمة. فهو يحمى النظم الايكولوجية الحاسمة، ويدعم القوى الاقتصادية لتكثيف استخدام الأراضى الأقرب إلى الأسواق. وهو يحبط استنزاف مغذيات التربة، ويعمل على استقرار المجتمعات، ويساند الاستخدام المكثف للأرض، بقدر ما يغلق الحدود ويرفع أسعار الأرض (مما يعكس النقص فى وفرة الأرض). وقد أحرز إنشاء المتنزهات، الذى هو لب معظم مشروعات المحافظة على البيئة، نجاحا ملحوظا: ذلك أن ٣٠ فى المائة من الغابات المطيرة فى الأراضى المنخفضة فى العالم أصبحت محمية فعلا^(٨٧). وتكون مثل هذه المتنزهات فعالة، خاصة مع وجود الحراس ومشاركة السكان المحليين أو تعويضهم^(٨٨).

ويحظى تمويل صيانة المناطق المحمية بالاهتمام فى كل مكان. وقد وجه الكثير من النقد إلى «المتنزهات الورقية» التى تفتقر إلى البنية الأساسية الملائمة أو إلى الموظفين الكافين. ولكن الأبحاث الحديثة تظهر أن مجرد تحديد المتنزهات له تأثير مهم على أنماط الاستيطان مستقبلا^(٨٩). وحيثما يتم إنشاء مناطق محمية قبل عمليات التقدم نحو الحدود بفترة كافية، يكفى الوجود الرسمى الخفيف لوقف الدخلاء. وينتظر أن يزيد الضغط على الحدود مبدئيا خلال الثلاثين إلى الخمسين عاما القادمة، ثم ينخفض بعدها مع الاستقرار فى عدد سكان العالم، ومع خلق الدخول الأعلى والتعليم لفرص وظيفية أفضل. وتجنب الخسائر التى لا يمكن تعويضها خلال هذا المد والجزر سيكون له دون شك مردود عال بالنسبة للأجيال القادمة.

الاحتياجات المؤسسية الرئيسية لإنشاء مناطق محمية متقدمة على الحدود

الاحتياجات المؤسسية الرئيسية هى (أ) التقاط إشارات ضياع التنوع الحيوى؛ (ب) موازنة مصالح المجتمعات المحلية مع حماية التنوع الحيوى؛ و (ج) تنفيذ الأنشطة لحماية التنوع الحيوى.

التقاط إشارات ضياع التنوع الحيوى. يصعب محليا تحديد إشارات الفقد فى النظام الايكولوجى أو الأنواع نظرا لأن الفقد عادة ما يكون جزءا من تأثيرات متراكمة على نطاق أكثر اتساعا. وتتزايد عمليات الرصد لإشارات التحذير من ضياع التنوع الحيوى، مثل تحويل الغابات، بواسطة وكالات البيئة الحكومية والجامعات. كما تلعب منظمات الرصد المتخصصة، مثل هيئة الرقابة العالمية على الغابات، دورا حيويا بصورة متزايدة. وكان لصندوق البيئة العالمى دوره الفعال فى

الحكومية المحلية لإنشاء متنزهات وإنشاء وترخيص محميات مستدامة لقطع الأشجار^(٩٠). إن برنامج البرازيل الرائد للمحافظة على الغابات المطيرة البرازيلية، الذى تشترك فى تمويله البرازيل وهولندا ومجموعة السبع، قد حدد معيار لمشاركة المنظمات غير الحكومية والسكان المحليين فى أنشطة حماية الغابات.

وتتوافر الحلول الفنية لضمان حكم القانون فى المناطق التى يصعب الوصول إليها، جزئياً بفضل التقدم التكنولوجى السريع. وقد أظهرت البرامج القانونية البرازيلية Proarco وAmazonia Fique، أنه يمكن فنيا اكتشاف العمليات غير القانونية واسعة النطاق لإزالة الغابات، من خلال التنسيق بين الاستشعار عن بعد وعمليات التفتيش الميدانية. وباستخدام عمليات الاكتشاف بواسطة الأقمار الصناعية تحركت ولاية ماتو جروسو بقوة لمقاضاة القائمين بإزالة الغابات بصورة غير قانونية. واستخدمت كل من البرازيل وإندونيسيا الإنترنت لتحديد مواقع وهويات منتهكى القانون^(٩١).

الإنتاج، ومحميات الاستخراج، والأراضى الأصلية، والمناطق المحمية بالكامل، مكاسب اقتصادية وبيئية، فإنه يمكنه المساعدة فى بناء دوائر مؤيدة من أنصار البيئة، وخبراء الغابات، وسكان الغابات، بمن فيهم السكان الأصليون (الإطار ٥ - ١٣). وعلى النقيض من ذلك، تواجه مبادرات المناطق المحمية الكبيرة، غير المصحوبة ببدائل لإنشاء الوظائف، مناورات سياسية مروعة.

تنفيذ أنشطة حماية النظام الإيكولوجى. يمكن حماية المناطق فيما بعد الحدود من خلال المحميات البيولوجية، والمحميات الأصلية، والمحميات الاستخراجية، أو غابات الإنتاج. وتساعد الموارد الدولية الحكومات فى الإبقاء على استخدام الأرض وحماية التنوع الحيوى. فعلى سبيل المثال، يعمل البنك الدولى والصندوق العالمى للطبيعة بهدف وضع نسبة ممثلة لكافة النظم الإيكولوجية للغابات وقدرها ١٠ فى المائة تحت الحماية الكاملة، ووضع ٢٠٠ مليون هكتار فى نطاق غابات الإنتاج المعتمدة، مع الحكومات والمنظمات غير

الحصول من المدن على أفضل ما بها

تحتاج إلى مؤسسات أقوى تتيح فرصة الوصول إلى الأصول، والموازنة بين المصالح مما يكفل توفير السلع العامة. فهذه المؤسسات لا غنى عنها في التنظيم والإدارة الحضرية التي تشمل كل المقيمين، وتستجيب لاحتياجاتهم، وتؤدي إلى الإدارة الحسنة للموارد الطبيعية والنفايات.

ويبدأ هذا الفصل أولاً ببيان الفرص والتحديات التي تواجه حياة الحضر، ثم يتناول الأسئلة التالية:

- كيف يمكن إيجاد دوائر مؤيدة مطلعة في مواجهة فيض النتائج وتوقع المخاطر؟ إن توفير المعلومات، وبناء المعرفة، وتعبئة المصالح المتفرقة، كلها ضرورية لخلق دوائر تأييد تعمل معاً على توقع المشكلات ومنع الكوارث والتصدى لها.
- كيف يمكن إيجاد التوازن بين المصالح المتضاربة والتعبير عن المصالح المتفرقة من أجل توفير السلع العامة الحضرية؟ إن بعد النظر، والإرادة السياسية، والإدارة والتنظيم المسؤول أمام مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، كلها عناصر ضرورية لإنجاز الالتزامات ذات المصادقية.
- كيف يمكن تشجيع الانتماء والشمول وفرص الحصول على الأصول - وذلك من مفاتيح الاستدامة في المدن؟ إن أمان الحياة، وتوجيه المستوطنات الجديدة من أجل منع ظهور الأحياء العشوائية في المستقبل يحد من عدم التكافؤ في الحصول على الأصول، وبذلك يتمكن الفقراء من أن يصبحوا أعضاء منتجين في المجتمع الحضري.
- ما الآليات المؤسسية اللازمة للتنظيم والإدارة الحضرية الجيدة والتنمية الحضرية المستدامة؟ هذه تشمل التقاسم المناسب للمسؤولية، والتنسيق بين مجموعات أصحاب المصالح، والمشاركة الواسعة في التخطيط الاستراتيجي، وعمل الممارسين وأصحاب المصالح من خلال الشبكات.

أضواء المدينة: منارات للأمل وأنوار تحذير

إن ازدياد حصة الأهلالي الذين يعيشون في المناطق الحضرية، وما يصاحب ذلك من نمو اقتصادي للمدن والبلدات، هما من

مدن العالم النامي مهمة جسيمة، بالنظر إلى معدل النمو السريع ومجرد الأعداد الكبيرة من المقيمين في الحضر الذين يحتاجون إلى العمل، والإسكان، والخدمات. وتتيح المدن قرب المكان، الذي تترتب عليه آثار خارجية إيجابية وسلبية على السواء. فعلى الجانب الإيجابي، يوفر قرب المكان مصدراً للإنتاجية وتنشأ الأنشطة الصناعية والخدمية في المدن لأن منظمي المشروعات والمؤسسات الصغيرة يستطيعون أن يتقاسموا الأسواق، والبنية الأساسية، والأيدى العاملة، والمعلومات. وتنبع وفورات التكاليف ومزايا الإنتاجية التي تترتب على قيام المنشآت في مواقع متقاربة من بعضها البعض في نفس الصناعة وبالقرب من الأنشطة الاقتصادية الأخرى، بصورة مباشرة نتيجة للقرب المادي أو بصورة غير مباشرة من التفاعل الذي قد لا يكون ملموساً بنفس القدر بين القوى الفاعلة الاقتصادية (التعلم وتكوين الشبكات مما يفرض على التجديد). غير أن وجود مجموعات كبيرة من الناس والأعمال في تقارب وثيق يولد أيضاً آثاراً خارجية سلبية: عدم كفاية الصرف الصحي، وتلوث الهواء والماء، والازدحام، والجرائم، وما إليها. وهذا يزيد من أهمية نوعية المؤسسات - سواء منها الرسمية وغير الرسمية - من أجل توفير الآثار الخارجية الإيجابية والحد من الآثار الخارجية السلبية.

وكما أوضح الفصلان السابقان، فإن تنمية المناطق الحضرية ينبغي أن تنسق تنسيقاً أفضل مع تنمية المناطق الريفية، عن طريق توفير أسواق للمنتجات الريفية، وعن طريق التعاقد من الباطن على بعض الأنشطة من أجل توسيع فرص العمل الريفية غير الزراعية، وعن طريق مساعدة المهاجرين من الريف على سرعة التلاؤم مع حياة المدينة. فالمدن والبلدات تيسر التحولات التي يمر بها المجتمع في المعرفة، والمؤسسات، والنشاط الاقتصادي. والمناطق الحضرية، إذ تجمع معاً أشخاصاً مختلفين وأنشطة مختلفة، تتيح فرصاً كبيرة لتحسين نوعية الحياة^(١) وحتى تحقق المدن والبلدات ما تعد به من حياة أفضل - ولاسيما للفقراء المهاجرين من المناطق الريفية - فإنها

الإطار ٦-١

التركيز على كل ما هو «حضرى» فى هذا الفصل

هناك فئتان من القضايا الحضرية يهتم بهما هذا التقرير: النظام المكانى للمناطق الحضرية فى البلد، وأداء المناطق الحضرية. ونحن سنتناول الموضوع الأول فى الفصل ٧، أما الفصل الحالى فيتناول الفئة الثانية من القضايا الحضرية - المدينة وتنظيمها وإدارتها - ويجعل ذلك وحدة الدراسة. والتركيز على المدينة يلقي الضوء على تأثيرات الحياة الحضرية (الحسنة والرديدة) وكيف أن الإطار المؤسسى المعنى، سواء الوطنى أو المحلى، يؤثر على هذه النتائج.

وبالرغم من أن التحليل الوارد فى هذا الفصل ينطبق على المدن والبلدات على السواء، كما ينطبق على نظيراتها الأصغر حجماً، فإن المناقشة تتناول المدن فى الأساس. فمعظم المنافع الناتجة من التجمع، ومعظم الوفورات السالبة تظهر عندما تتحول البلدات إلى مدن معترف بها.

ويناقش التقرير الفرص والتحديات المتغيرة التى تظهر مع تحرك السكان على الخط المستمر لحجم المستوطنات، ولكنه لا يقول إن الاستدامة راجعة إلى الحجم. والمستوطنات الكبيرة للغاية (المدن التى يبلغ سكانها عدة ملايين) ليست بالضرورة هى الأفضل أو الأسوأ فيما يتعلق بالتنمية المستدامة.

- ففى بعض البلدان تميل نوعية الهواء الحضرى لأن تكون الأسوأ فى المدن متوسطة الحجم (سكانها بين ١٠٠ ألف و٥٠٠ ألف). (*)
- وكثيراً ما تغدو الجريمة والتعرض للكوارث من المشكلات التى تعانيتها التجمعات الحضرية التى يقل سكانها عن المليون الواحد، ولكن هذه المشكلات لا تزيد بنفس النسبة عندما يزيد عدد السكان.
- تميل زحمة المرور إلى التفاف مع حجم المدينة ولكنها تتوقف أيضاً على عوامل أخرى مثل النقل العام، وإدارة المرور، وحجم الطرق.
- يبدو أن الكثير من المنافع الاقتصادية للإنتاجية الحضرية، مثل الأجور الأعلى وزيادة رأس المال البشرى، ترتبط ارتباطاً إيجابياً بحجم سكان المدينة، وذلك على الأقل حتى عتبة عالية نسبياً.

وأكثر الأمور وضوحاً هى أن نوعية الإدارة والتنظيم الحضرى لها تأثير حاسم على جنى المنافع والحد من الجوانب السلبية للمدن أى كان حجمها. وكما ورد فى الفصل ١ فإن الاتجاه المتوقع لزيادة عدد الأشخاص (وربما حصة سكان الحضر) الذين يعيشون فى مدن كبيرة للغاية خلال العقود المقبلة فى الدول النامية يتطلب بناء مؤسسات لمواجهة مشكلات هذه المدن.

(*) اعتمدت هذه الملاحظة على البلدان التى تتوفر عنها بيانات تفصيلية عن المدن. (Lvovsky (2001), annex B.

السمات المميزة للتطور الاقتصادى والاجتماعى (الإطار ٦-١). وتتيح المناطق الحضرية إمكانيات لقدر أكبر من الرخاء لأنها تتيح للأفراد الفرصة (من خلال حشد كبير من الأسواق الحضرية العاملة) وإنشاء حافظة من الأصول أوسع وأكبر - لتحقيق عائدات أعلى لعملهم. وكثيراً ما تتوافر هذه الفرص أيضاً بسبب الاهتمامات الجماعية لاقتسام الثقافة، والمعرفة، ورعاية الأصول الدينية والحماية المتبادلة.

غير أن هناك شواهد فى المدن فى كل أنحاء العالم تدل على أن الميزات الممكنة، سواء منها الفردية والجماعية، لا تتحقق بالكامل، وبدلاً من ذلك يحيط بها حشد كبير من المشكلات. فعدم توفير القدر الكافى من الوظائف والمساكن وغير ذلك من السلع والخدمات ينبع من عيوب الأسواق والسياسات. فالأسواق لا تستطيع أن توفر بالنسبة للكثير من الشواغل البيئية والاجتماعية التنسيق اللازم للكشف عن المصالح وإنقاص تكاليف المعاملات إلى الحد الأدنى. ويعنى فشل المؤسسات فى كثير من البلدان أن الأسواق أقل فاعلية مما يمكن أن تكون عليه، بينما لا تتطور بالقدر الكافى الحلول البديلة والاستخدامات المبتكرة للأسواق وأدواتها لمعالجة المخاطر التى تواجهها التنمية المستدامة. وهذا الفصل لا يبحث المجموعة الكاملة من السياسات الحضرية الجيدة^(٢). بل يركز بدلاً من ذلك على الشروط اللازمة لبناء المؤسسات من أجل حماية الأصول الحضرية - ولاسيما الأصول البيئية والاجتماعية - فهذه الشروط تلقى الضوء على إمكانية تحديد السياسات الجيدة والأخذ بها، وبيان قدرة المجتمع على الاستجابة لاهتمامات المستقبل.

دور المدن فى التنمية المستدامة

على امتداد العقود الثلاثة المقبلة سيزيد سكان الحضر فى البلدان النامية (بسبب الزيادة الطبيعية، والهجرة، وإعادة تصنيف المناطق التى كانت ريفية فى السابق) بمعدل ٦٠ مليون شخص فى السنة - أى ما يساوى سكان جمهورية مصر العربية أو إثيوبيا. وسيكون على المناطق الحضرية أن تؤدى عدداً من الوظائف الجوهرية لدعم التنمية الوطنية المستدامة:

- تيسير التغيير الاجتماعى والمؤسسى، عن طريق تحسين فرصة الحصول على الأفكار والمعرفة والتكنولوجيا، وخلق الحافز والفرصة للتجديد.
- توفير العمالة والخدمات على نطاق يكفى المقيمين فيها حالياً والوافدين الجدد. وتوفير العمالة المنتجة أمر حاسم حتى يمكن ترجمة الانخفاض المتوقع فى معدلات الإعالة الديموغرافية فى معظم البلدان النامية خلال السنوات العشرين إلى الثلاثين المقبلة إلى زيادة فى المدخرات والاستثمار.
- ضمان بيئة صحية وجذابة لسكان المدن مع حماية الموارد

الطبيعية والحد من الآثار الضارة على المناطق الأوسع والأجيال اللاحقة. وسوف تكون الاستثمارات الجديدة الهائلة فى الرصيد الرأسمالى للمدن اللازمة من أجل مضاعفة عدد سكان الحضر بحلول عام ٢٠٣٠ حاسمة بالنسبة للنتائج البيئية.

من أنشطة اقتصادية أخرى تتيح لها التشارك في الأسواق والخدمات والبنية الأساسية والأيدى العاملة والمعلومات. وتعنى الميزة الإنتاجية أن للاستثمار الحضري تأثير مضاعف قوى فى حفز أنشطة أخرى ذات قيمة عالية. وتمتد هذه المنافع إلى المناطق الريفية التى تحتاج إلى فرص للوصول إلى الأسواق الحضرية من أجل توسيع وتنوع الإنتاج الزراعى وغير الزراعى على السواء.

وكقاعدة عامة، فإن المناطق الحضرية الأكبر هى الأكثر إنتاجية، لأنها تسمح بقدر أكبر من التخصص فى استخدام الأيدى العاملة، والتوفيق الأفضل بين المهارات والأعمال، ووجود نطاق أوسع لاختيارات الاستهلاك لدى العمال والخدمات الإضافية للمنتجين^(١٠). ومادامت هذه الإنتاجية الأعلى تزيد على التكاليف الأكبر للأراضى والأيدى العاملة والإسكان وغير ذلك من الضرورات، يمكن للمدينة أن تزدهر. وعندما يصبح عدم تحقيق وفورات كبيرة بأكثر مما ينبغي، ربما تفقد المدن الكبيرة ميزتها فى خلق الوظائف أو تحسين رفاهية المقيمين بها، إلا إذا تمكنت من التخلي عن بعض الأنشطة (تلك الأكثر نضجا وتنميًا) وتركها للمدن الأصغر حجمًا من أجل إتاحة مكان لأنشطة أخرى (صناعات وخدمات أكثر تجديدًا ولها قيمة أعلى) وتحديث تغييرا فى استخدامات الأراضى.

وحتى تحقق المدن إمكانيتها كقاطرة للنمو الاقتصادى الوطنى فإن الأمر يقتضى ألا تكون سوق العمل عميقة فحسب، بل متكاملة وشاملة أيضا - أى تتوافر بها أماكن عمل وسكن يسهل الوصول إليها. وتستطيع المدينة أن تحسن مناخ الاستثمار بها. غير أن المدن لا تستطيع عادة أن تحسن مناخ الاستثمار القومى إلا إذا كان إطارها القانونى والتنظيمى العام مكملًا للإطار القومى، حتى تنخفض المخاطر والشكوك وتكاليف المعاملات التى يتحملها المستثمرون إلى الحد الأدنى. ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة إلى المنشآت الصغيرة ومنشآت القطاع غير الرسمى التى توفر الجانب الأكبر من فرص العمل الحضرية، وتعتمد بدرجة أكبر على البنية الأساسية والمعلومات التى يوفرها القطاع العام، والتى تكون معرضة بشكل خاص للمعاناة من أخطاء المؤسسات وغيوب السياسات.

خدمات يمكن تحمل تكاليفها وذات نوعية أعلى. يمكن النطاق الأوسع للمنافسة والتخصص فى كل السلع والخدمات المناطق الحضرية من توفير مزايا للمستهلكين فى صورة فرصة أوسع للاختيار والحصول على نوعية أرقى^(١١). ولكن لهذه الميزة أهمية خاصة للخدمات ذات التكلفة المرتفعة الثابتة العالية (ارتفاع عائدات الحجم) مثل التعليم المتوسط والعالى، والمرافق الصحية، والبنية الأساسية للشبكات^(١٢). وميزة التكلفة تفسر بعضًا من المؤشرات الاجتماعية الأفضل بوضوح فى المناطق الحضرية وفى البلدان الأكثر حضرية^(١٣). بمعنى أن الحضرة لها أثر إيجابى كبير على كفاءة البلد فى تحقيق النتائج فى

إن ما يتيح للأماكن الحضرية التشجيع على التغيير وتوفير نوعية أفضل للحياة، هو نطاقها وكثافتها - وما تتسم به من تنوع اجتماعى واقتصادى. فالقرب المكانى والتنوع يجعلان من المناطق الحضرية آليات للمعرفة والتعلم، ولإنتاجية والتطور السوقى، وللاختيار الأفضل للخدمات ونوعيتها. وهى تفعل ذلك بدرجة أكبر عندما تتوافر الشروط المؤسسية السليمة.

الحافز الحضري للتحويل والتجديد الاجتماعى. إن التحول من المجتمع الريفى إلى المجتمع الحضرى، بما يصحبه من زيادة الاختلاط بين أشخاص مختلفين، يؤدى إلى تغيير المواقف وأشكال السلوك الاجتماعية. وهو يكشف حدود القيم والمؤسسات التقليدية، ويكثف الضغوط من أجل التغيير فى التنظيم والإدارة المحلية والعلاقات بين الأجهزة الحكومية. فتطبيق الأعراف الاجتماعية التقليدية التى تعمل على إدامة انعدام المساواة بالنسبة للنساء وبعض الأقليات يميل لأن يكون أقل تشددًا فى البيئة الحضرية^(١٤). والأسر الحضرية تميل بوجه عام إلى الحد من حجم الأسرة، بسبب البدائل الاقتصادية وأساليب الحياة المختلفة.

و تولد بوتقة الحياة الحضرية أشكالًا جديدة من العمل الجماعى للتصدى لما ينشأ من تحديات. وكانت الدوائر المناصرة القيمة فى الحواضر هى القوة الدافعة وراء الكثير من قضايا البيئة التى تتناول السلع العامة القطرية والعالمية - مثل إنشاء المتنزهات الوطنية، وحماية التنوع الأحيائى، وإدارة المناطق الساحلية. ويقع أكثر من ٩٠ فى المائة من المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة فى الصين فى مدن المنطقة الساحلية الشرقية، الأكثر تطورًا نسبيًا^(١٥). وقد رأت دراسة حديثة عن إندونيسيا أن أفضل طريقة لحماية النمرور هى تعليم أطفال الحضر المعلومات المتعلقة بها^(١٦).

وقد كانت المدن من الناحية التاريخية هى مراكز التعلم والتجديد. وللكثافة المتزايدة لتبادل المعرفة الناشئة عن العولة وثورة تكنولوجيا المعلومات أكبر الأثر حيث تتوافر أيضا الفرصة للتواصل بين الأفراد^(١٧). وتزدهر المعلومات غير الرسمية أو المعرفة الضمنية، وهى مهمة للإنتاجية والعلاقات الاجتماعية، فى الاتصالات التى تتم وجها لوجه^(١٨). وتبين البحوث التى أجريت على المنشآت المكسيكية مثلا أن إمكانية الاتصال بالشبكات غير الرسمية (غداء الأعمال مع المشترين والموردين والمنافسين المحليين والمسؤولين الحكوميين) لها أثر كبير وإيجابى على إنتاجيتها^(١٩). ويوفر القرب من مؤسسات التعليم العالى للشركات فرصة ترويج أفكار البحث، وذلك غالبا عن طريق الشراكات بين الجامعات والمنشآت^(٢٠).

مصادر الإنتاجية الحضرية. تستفيد العمالة والخدمات الحضرية من وفورات الحجم الكبير - من الوفرة فى التكاليف وغيرها من المميزات التى تجنيها الشركات عندما تقع بالقرب من شركات أخرى تعمل فى نفس الصناعة، أو بمجرد قربها

دراسة لسوق العمل الحضرية في ولاية البنجاب بالهند أنه ليس ثمة ما يدل على أن المهاجرين يظل عملهم مقصوراً على الوظائف الهامشية أو أنهم يعانون البطالة بدرجة لا تتناسب مع عددهم^(١٩). وغالباً ما يحصل المهاجرون على العمل والإسكان والخدمات الحضرية عن طريق القطاع غير الرسمي، وكثيراً ما يعتمدون في ذلك على شبكات الدعم الاجتماعية (الإطار ٦-٢). ومع ذلك، فإن عدم التوازن في الطلب والعرض بالنسبة للوظائف والمساكن والخدمات الحضرية يمكن أن يسهم في الفقر في الحضر في المراحل الأولى، لفترات قد تطول.

وفي المدى القصير، ربما يؤدي تدفق المهاجرين أحياناً إلى إرباك مناطق حضرية معينة، خاصة عندما يتسارع التدفق بصورة حادة نتيجة للصراعات الأهلية أو الكوارث الوطنية. ولكن في المدى المتوسط، وكجزء من عملية التنمية الطبيعية، فإن الهجرة من الريف إلى المدن وما ينتج عنها من التدفق العكسي للتحويلات تؤدي إلى زيادة الدخل ورفع مستويات المعيشة في كلتا المنطقتين. والهجرة السيارة والمؤقتة إلى المدن ومنها تساعد على إدارة المخاطر بالنسبة للأسر المعيشية الريفية والحضرية على السواء^(٢٠). فالانفتاح على الأفكار وفرص التعلم التي يكتسبها المهاجرون إلى الحضر تنتقل إلى المجتمعات الريفية من خلال الروابط الاجتماعية والأسرية - ومن خلال استخدام التحويلات لإدخال التكنولوجيا في الأنشطة الريفية^(٢١). وفي المدى الأطول، فإنه بعد استكمال التحول الحضري، تصبح الزيادة الطبيعية للسكان في المدن،

مجالاً للصحة والتعليم^(٢٢). وحتى عندما تكون هناك حاجة إلى خدمات أكثر تكلفة لتحقيق المنافع البيئية والصحية (مثلاً للتخلص من النفايات، ومن أجل المجارى، ومعالجة المياه، والنقل الجماعي) فإن التكلفة الإضافية يمكن غالباً تبريرها بالعائد الاقتصادي الأعلى.

الهجرة من أجل الاختيار والتغيير. إن عرض فرص جديدة وحياة أفضل هو غالباً ما يجذب المهاجرين إلى المدن والبلدات (عامل الجذب). كما أن خيارات العمل المحدودة في المناطق الريفية، سواء نتيجة للاضطرابات الزراعية الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو الاجتماعية، أو نتيجة لزيادة الإنتاجية الزراعية التي تقلل من الطلب على الأيدي العاملة في الزراعة (الفصلان ٤ و٥) تسهم في ذلك (عامل الدفع)^(٢٣). وتسمح المدن والبلدات للأفراد بإحلال رأسمالهم البشري (جهد العمل والمهارات) بالأصول الطبيعية أو المالية أو المادية التي قد يفقدونها إليها - وبإجراء تحويل وتوسيع أكثر استمراراً لحواظ أصولهم بالقياس مما هو ممكن في الكثير من المناطق الريفية.

ومن يهاجرون إلى المدن غالباً ما تكون أحوالهم أفضل من جيرانهم الذين يبقون في ديارهم^(٢٤). فهم في المدن يحصلون على مزيد من التعليم وعلى مهارات أفضل، ويتمكنون في المدى الأطول من اللحاق بالقيمين في الحضر الأصليين^(٢٥). وبين مسح حديث في أمريكا اللاتينية تحقق كسب شخصي كبير نتيجة للهجرة إلى المناطق الحضرية، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن عوائد رأس المال البشري تميل لأن تكون أكبر هناك^(٢٦). وبينت

الإطار ٦-٢

كيف تعاون الشبكات الاجتماعية فقراء الحضر على مواجهة المخاطر ومواصلة الحياة

العشوائية هو انعدام الأمان في حيازة الأراضي. والأحياء الأكثر معاناة من ضعف الأمن هي عادة التي تتوزع مهاجرين جداً وآخرين ممن لهم شبكات اجتماعية محدودة، والعاجزين عن التفاوض مع البيروقراطيين ورجال السياسة. ومن شأن الشبكات الاجتماعية بين قاطني العشوائيات أن تساعد على البقاء على قيد الحياة (مواجهة الاحتياجات الطارئة) بطريقة شبيهة بالشبكات الريفية التقليدية، كما أنها تزيد حراك الأفراد والمجتمعات المحلية إلى أعلى. والانتقال من حي فقير «غير معترف به» إلى حي فقير «معترف به» يتيح فرصة الحصول على المياه والصرف الصحي والحصانة من الإزالة. وبالمثل، يستعان بالشبكات في الترقى المهني، سواء من خلال العمل في القطاع الرسمي أو العمل الحر. وكذلك يستخدم قاطنو العشوائيات علاقاتهم مع القادة المحليين من أجل الحصول على وضع المواطنة وتعزيز حمايتهم القانونية.

ويتنقل فقراء الحضر، بمن فيهم المهاجرون، من شبكاتهم الأولية الموروثة إلى شبكات تربطهم بالمنافع والموارد الخارجية التي تقع خارج مجتمعهم الأصلي. وعلى حين تمثل هذه الشبكات مورداً مفيداً، فإن طاقات الفقراء يمكن أن تستخدم بشكل أكثر إنتاجية إذا وفرت لهم الخدمات الأساسية وأمان الحيازة بشكل أكثر استمراراً وبطريقة تنطوي على الشفافية، مما يقضي على الحاجة إلى مفاوضات مرهقة للحصول على الاستحقاقات الأساسية وكذلك فرصة تريح الموظفين المحليين بشكل غير مشروع.

كثيراً ما يقال إن المناطق الحضرية تفتقر إلى رأس المال الاجتماعي. ومع ذلك فإن الشبكات الاجتماعية لها أهميتها في استراتيجيات البقاء والحراك لدى فقراء الحضر واتخاذ القرارات بشأن الهجرة من المناطق الريفية. وتنشأ المخاطر في السياق الحضري أساساً من ضعف حقوق الملكية (التي يمكن أن تؤدي إلى فقد الأصول وإعادة التوطن غير الطوعي) وعدم كفاية الصرف الصحي، والتعرض لجرائم العنف، والبطالة، أو غير ذلك من آثار صدمات الاقتصاد الكلي. ويواجه فقراء الحضر الموقف، شأن نظرائهم في الريف، باستخدام شبكاتهم الاجتماعية وأصولهم الشخصية.

وتعتمد الشبكات الاجتماعية في المدينة على الروابط المتبادلة بين الأفراد والأصدقاء أكثر من اعتمادها على الالتزامات العائلية (كما في الريف). غير أن الحفاظ على الروابط الوثيقة بين الشبكات الاجتماعية الريفية والحضرية قد يكون حاسماً في الحفاظ على هوية المرء. وكما هو الحال في الريف فإن قدرة المجتمعات الحضرية على القيام بعمل جماعي كثيراً ما يكون لها أثر حاسم في الحصول على الخدمات العامة. وهذا هو الحال على الأخص في المدن الكبيرة (مثلاً جاكارتا أو مانابلا) حيث يشكل فقراء الحضر - بسبب عددهم والسهولة النسبية التنظيم صفوفهم - دائرة سياسية مهمة، ويمكن أيضاً أن يتلاعب بهم المسؤولون عندما يعدون بتقديم الخدمات.

وتؤكد البحوث الميدانية الحديثة في الأحياء الفقيرة لدلهي أن أكبر مصدر للخطر تتعرض له المساكن والأصول بالنسبة لقاطني المستوطنات

تغير المناخ الدولي إلى التقريب بين الملامح البيئية للمدن في البلدان الصناعية والنامية، وذلك بانتشار بعض المخاطر (من الأمراض إلى الكوارث الطبيعية، على التوالي) إلى بلدان كلتا المجموعتين. والإصلاحات المؤسسية لازمة لكل هذا النطاق من المشاغل لحماية الفقراء والأصول البيئية في المدن سواء اليوم أو في المستقبل^(٢٤).

وقد تبدو قدرة المدن على تحويل المجتمعات وزيادة رفاهها في نفس الوقت الذي تجرى فيه حماية البيئة، أصعب اليوم في العالم النامي مما كانت عليه الحال بالنسبة للدول الصناعية عندما كانت في نقطة مماثلة من التحول الحضري. فلماذا؟ بسبب المعدلات الحالية الأسرع لنمو سكان الحضر (الشكل ٦-١) (حوالي النصف من الهجرة والباقي من النمو الطبيعي وإعادة تصنيف المناطق المتاخمة) ومجرد أعداد المقيمين في الحضر الذين يحتاجون إلى فرص عمل وإسكان وخدمات خلال العقود القليلة التالية. فقد كانت معدلات نمو سكان الحضر، ولاسيما في إفريقيا جنوب الصحراء، غير مسبوق، وإن كان من المتوقع أن تتباطأ كما حدث في المناطق الأخرى. وعلى الرغم من هذا التباطؤ فمن المتوقع أن ينضم إلى سكان المدن في شرقي آسيا في كل سنة نحو عشرين مليوناً حتى سنة ٢٠٣٠.

كما تخلق نفس الخصائص المميزة للمناطق الحضرية - الكثافة، ونطاق الاستيطان، والتنوع الاجتماعي - التي يمكن أن تحقق الاحتمالات الإيجابية لزيادة الوظائف والخدمات والتعلم، احتمالات سلبية والحاجة إلى تحقيق التوازن بين المصالح. وإلى جانب فيض الآثار البيئية التبعية، ترتبط المناطق الحضرية بأخطار أخرى تتعرض لها التنمية المستدامة وإمكانية العيش فيها. وتعرقل مشاكل استخدام الأراضي والقدرة على الحصول عليها (بما في ذلك الازدحام) من جدوى الحياة الحضرية وشمولها والاستمتاع بها، بينما تنشأ المخاطر المادية من سوء إدارة أخطار الكوارث الطبيعية، والجريمة، والعنف. و تؤثر كل هذه المشاكل على الفقراء كما تحد من رخاء كل المقيمين في المدن.

وليس بين هذه المخاطر ما هو مدفوع أساساً بمعدل الحضرة، أو بحجم المدينة، أو بالافتقار إلى الموارد المالية وغيرها - وإن كانت هذه العوامل (وعوامل أخرى مثل الجغرافيا، والثقافة المحلية، والتراث التاريخي) يمكن أن تجعل إدارة المشاكل أكثر صعوبة. وليس من الضروري أن تعاني المدن وفورات سلبية خانقة مهما يكن حجمها أو دخلها (انظر الإطار ٦-١). فشغهاى، وهى من أكبر المناطق الحضرية في العالم في واحدة من أفقر البلدان، تخصص أكثر من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمدينة لحماية البيئة. وقد تمكنت من تحقيق نتائج أفضل (مساحات خضراء، وتحسين في نوعية الهواء ومعالجة نفايات المجارى) تفوق معظم المدن الأخرى في البلدان النامية^(٢٥).

وليس الزيادة الراجعة إلى الهجرة من الريف إلى الحضر، هي المسؤولة عن الجانب الأكبر من النمو الحضري. وسوف تستمر الهجرة بين المدن استجابة للتغيرات المتاحة في الفرص الاقتصادية.

دفع البيئة للعمل لصالح قاطنى الحضر - وحمايتها من أجل الآخرين. تفرض الحياة الحضرية مخاطر بيئية تؤثر على السكان الحاليين (ولاسيما الفقراء) من خلال التأثيرات المحلية المباشرة على الصحة والأمان. كما تسبب التدهور البيئي، مع آثار أطول مدى وأوسع مساحة وممتدة عبر الأجيال^(٢٦). ويؤخذ من الفروق في تواتر مجموعة من المشاكل البيئية وشدتها النسبية عبر المدن التي تمر بمراحل مختلفة من التنمية، أن هناك اختلافات في أولويات العمل (الجدول ٦-١).

ففي المدن منخفضة الدخل، يحظى ما يقل عن نصف الأسر المعيشية بتوصيلات المياه والمجارى، ويبلغ نصيب الفرد من استهلاك المياه نصف مثيله في المدن التي ترد في الشريحة الدنيا من المدن متوسطة الدخل (الجدول ٦-٢). ويتم التخلص بالطريقة السليمة مما يقل عن ثلث النفايات الصلبة في المدن الفقيرة؛ ولا تتوافر المعالجة الشاملة لمياه النفايات إلا لأكثر المدن ثراء. ومما يعكس مخاطر البيئة جزئياً، أن متوسط وفيات الأطفال دون سن خمس سنوات في أفقر المدن يزيد على المثلين عنه في المدن التي تقع في الفئة التالية من حيث الدخل، ويصل إلى عشرين مثل نظيره في أكثر المدن ثراء.

ويواجه كثير من السكان مخاطر بيئية بسبب ظروف حياتهم وأماكن إقامتهم وخاصة في المدن ذات المستويات المنخفضة للتنمية. وهذه الأسر المعيشية هي الأقل قدرة على توفير آليات الحماية أو تخفيف الآثار - وفرض مطالبها بتحسين الخدمات. وأشد الفئات تعرضاً للمخاطر هي الأطفال والنساء، وكبار السن والمعوقون، وخدم المنازل الذين يتعرضون دائماً للأخطار في بيئتهم المباشرة.

وفي المدن الأكثر فقراً يؤدي النمو الحضري الذي تتم إدارته بصورة سيئة إلى تدهور الموارد الطبيعية، خاصة مستجمعات المياه، والتربة، والبيئات الساحلية - وذلك بسبب تصريف نفايات المجارى غير المعالجة، وسوء التخلص من النفايات الصلبة، والافتقار إلى وسائل تصريف مياه الأمطار. وعلى النقيض من ذلك، فإن الكثير من قضايا تدهور البيئة في المدن الأكثر غنى، مثل انبعاثات غازات الدفيئة من الوقود الهيدروكربوني، تنبع من أساليب الحياة التي تتطلب درجات عالية من الاستهلاك وما يرتبط بها من إهدار الموارد الطبيعية.

وعلى الرغم من هذه الفروق في تواتر المخاطر وارتباطها بالدخل والاستهلاك، فإن سكان المدن في البلدان متوسطة الدخل يعانون أنواعاً من الأذى البيئي بعضها تقليدي وبعضها حديث (مثل التعرض للنفايات الخطيرة وعناصر التلوث الكيميائي)^(٢٧). وقد أدت الأسفار والانتقالات الدولية وأنماط

الجدول ١-٦

قضايا البيئة الحضرية والحالة تبعا لتطور المدينة

القطاع أو مجال المشكلة	منخفض	متوسط منخفض	متوسط مرتفع	مرتفع
خدمة توفير المياه	تغطية منخفضة، وتلوث مرتفع بالبكتيريا، وعدم كفاية الكمية للنفائفة (مخاطر كبيرة لتلوث الأغذية وانتشار الأمراض المعدية)	عدم حصول السكان الفقراء والأحياء غير الرسمية عليها بالقدر الكافي	يمكن الاعتماد عليها بوجه عام، ولكن زيادة الطلب تؤدي إلى النقص في الكميات المعروضة من المصادر	عرض جيد ولكن إجمالي الاستهلاك مرتفع، وبعض القلق بشأن الملوثات النذرة
الصرف الصحي	تغطية منخفضة للغاية، والتبرز في العراء في بعض الأحياء وانخفاض نسبة المراحيض العامة إلى السكان. ارتفاع خطر أمراض الإسهال	تغطية أفضل بالكثافة والمراحيض العامة، ولكنها سيئة الصيانة، وانخفاض تغطية المجارى للصرف الصحي	فرصة أفضل للصرف الصحي المحسن، ولكن لا تزال أعداد كبيرة من قاطني المدن الكبيرة لا تشملهم الخدمة وخاصة في المستوطنات غير الرسمية. والجانب الأكبر من مياه النفائفات غير معالجة	تغطية كاملة، ومعظم مياه النفائفات تتم معالجتها
الصرف	صرف الأمطار غير كاف تماما، والصيانة ضعيفة. وتكرار الطغى، مما يخلق خطرا شديدا للأمراض التي تنقلها الحشرات التي تعيش على المياه (البعوض)	أفضل نوعا عن الحالة في مدن الدخل المنخفض	صرف أفضل، وطفح من حين لآخر	صرف جيد، وطفح محدود للغاية
موارد المياه	تختلط مياه المجارى ومياه الأمطار وتصل إلى مسطحات الماء، وتحدث تلوثا بالبكتيريا وتتسد بالزرايين	خطر تلوث المياه الجوفية من الكثافة سيئة الصيانة ومياه المجارى غير المعالجة	الآبار الخاصة تؤدي لانخفاض مستوى المياه الجوفية، وتلوث شديد من صرف المخلفات الصناعية والبلدية	مستويات مرتفعة للتحكم في النفائفات والمعالجة لإنقاص التلوث
إدارة النفائفات الصلبة	ضعف جمعها بطريقة منظمة. وإعادة التدوير على يد القطاع غير الرسمي، والمقالب المكشوفة أو إحراق نفائفات مختلطة. وتعرض شديد لنافقات الأمراض (الفئران والذباب)	تغطية متوسطة لخدمات الجمع، وفصل جزئي للنفائفات الخطيرة. ومقالب للقمامة معظمها غير خاضع للمراقبة	تنظيم أفضل لجمع القمامة، ومشكلات خطيرة ولكن مع ازدياد القدرة على إدارة النفائفات الخطيرة. والمقالب تحت سيطرة جزئية	زيادة الاهتمام بإنقاص إجمالي النفائفات، واستعادة الموارد، ومنع المخلفات الخطيرة. ومقالب أو محارق تحت السيطرة
تلوث الهواء	تلوث الهواء داخل المساكن وخارجها بسبب الوقود منخفض النوعية للاستخدامات المنزلية وتوليد الكهرباء	ازدياد تلوث الهواء الخارجى المحيط بسبب الانبعاثات الصناعية ومن المركبات (وهي انبعاثات عالية من كل مركبة بسبب عدم كفاءة الوقود والمركبات)	ما زال تلوث الهواء الخارجى المحيط شديدا (ولكن مع قدرة أكبر على المكافحة وخاصة من المصادر الصناعية)	تلوث الهواء الخارجى المحيط أساسا من المركبات (بسبب ارتفاع المركبات التي تقطعها المركبات)
انبعاثات غازات الدفيئة	منخفض للغاية بالنسبة للفرد	منخفض ولكنه أخذ في الزيادة بالنسبة للفرد	يزيد بسرعة، أساسا بسبب استخدام المركبات	مرتفع للغاية بالنسبة للفرد
إدارة الأراضي (التقسيم البيئي للمواقع الهشة والتحصين لمستوطنات جديدة)	التنمية العمرانية غير المقيدة التنمية الأرضي، والضغط الشديد من المستوطنات العشوائية على المواقع المفتوحة	ضوابط غير فعالة أو غير كافية لاستخدام الأراضي، تدفع المستوطنات الجديدة نحو أطراف الحضر، واستمرار الزيادة الكبيرة للسكان	قدر من تقسيم المناطق على الأساس البيئي	الاستخدام المنظم لتقسيم المناطق على أساس بيئي. وزيادة طفيفة في السكان، ولكن ارتفاع الدخول يدفع إلى المزيد من استخدام الأراضي من جانب المقيمين الحاليين
خطر الحوادث	الحوادث داخل البيوت وفي مواقع العمل بسبب الازدحام، واشتغال الحرائق	ازدياد مخاطر أماكن العمل الصناعية وحركة المرور (الشبكات والمركبات التي لا تستخدم المركبات)	ازدياد حوادث النقل، ولكن مع قدر من التخفيف ومعالجة الحالات الطارئة	انخفاض معدل الحوادث الصناعية وحوادث النقل بالرغم من زيادة الانتقالات (الكيلومترات التي تقطعها المركبات)
إدارة الكوارث	ينتج عن الكوارث الطبيعية خسارة كبيرة في الأرواح والممتلكات خاصة في المستوطنات القائمة في مناطق معرضة للكوارث. وقبيرة محدودة على تخفيف النتائج أو التصدي للطوارئ	أفضل قليلا من الحالة في مستوطنات الدخل المنخفض، ولكن مع ازدياد خطر الكوارث الصناعية	ازدياد الوعي والقدرة على تخفيف الكوارث والتصدي للطوارئ	قدرة جيدة على التخفيف والتصدي

ملاحظة: تم تجميع المدن على أساس المنتج التقديري للمدينة (حسب متوسط دخل المدينة بأساليب الحسابات القومية). وتشمل العينة المدن (بما في ذلك المدن المنتمية إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) والتي تتوافر عنها البيانات والتي غير ممثلة إحصائيا. ومدن الدخل المنخفض هي المدن التي يقل إنتاجها عن ٧٥٠ دولارا للفرد في السنة، والمتوسطة المنخفضة ٧٥١-٢٤٩٩ دولارا، والمتوسطة العالية ٢٥٠٠-٩٩٩٩ دولارا، والدخل المرتفع فوق ١٠٠٠٠ دولار.

المصدر: Adapted from Leitmann (2001) and Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite (2001).

الجدول ٢-٦

تتباين أوضاع الصحة البيئية والرخاء وظروف المعيشة تبعاً لمنتج المدينة

منتج المدينة				المؤشر
مرتفع	متوسط مرتفع	متوسط منخفض	منخفض	
٩٩,٩	٩٢,٩	٧٨,٨	٤٨,٠	التوصيلات الأسرية (نسبة مئوية)
٩٩,٩	٨٤,٣	٦٨,٧	٤٥,٦	المياه
١٠٠,٠	٩٥,٠	٩٣,٦	٧٢,٣	الصرف الصحي
				الكهرباء
٢٤٧	٢٣٢	١٦١	٨٨	استهلاك المياه
				بالتر للخص في اليوم في كل المستوطنات
٩٧,٤	٦٨,٢	٥٦,٧	٢٩,٤	مياه النفايات المعالجة
				نسبة المياه المعالجة
٧٧,٧	٣٧,٦	٤١,٤	٣٠,٧	التخلص من النفايات الصلبة (نسبة مئوية)
٢٢,٣	٦٢,٢	٥٨,٣	٦٥,٩	مقالب للردم أو للإحراق
٥,٣	٢٥,٨	٣٩,٧	١٠٤,٣	أخرى (مقالب مكشوفة، أو يعاد تدويرها، أو يجري إحراقها)
٦,٩	١٦,٠	٢٣,٢	٣١,٧	الوفيات دون الخامسة
٣٠	٢٥	٣٦	٤٩	الأسر التي يقل دخلها عن خط الفقر المحدد محلياً (نسبة مئوية)
				حجم العينة (من المدن)

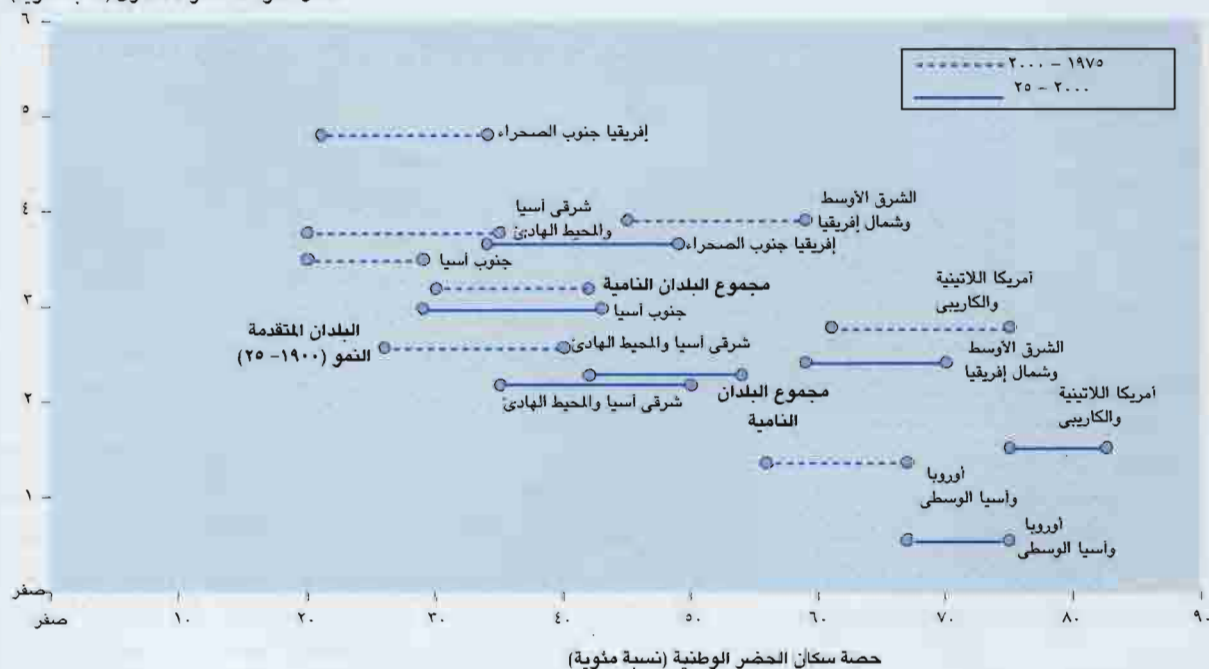
ملاحظة: تم تجميع المدن تبعاً لتقديرات منتجاتها (وحسب متوسط دخل المدينة بأساليب الحسابات الوطنية). والعينة تشمل المدن (بما في ذلك دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) التي تتوفر عنها البيانات وبياناتها ليست ممثلة إحصائياً بالضرورة. ومدن الدخل المنخفض هي التي يقل إنتاجها عن ٧٥٠ دولاراً للفرد في السنة، ومدن الإنتاج المتوسط المنخفض هي التي يبلغ دخلها ٧٥١-٢٤٩٩ دولاراً، والمتوسط المرتفع ٢٥٠٠-٩٩٩٩ دولاراً، والدخل المرتفع فوق ١٠٠٠٠ دولاراً.

المصدر: United Nations-Habitat Global Urban Indicators Database 1998.

الشكل ١-٦

يمر كثير من الدول النامية بمرحلة الانتقال الحضري بسبب زيادة سكان الحضر نسبياً

المعدل المتوسط للنمو الحضري (نسبة مئوية)



ملاحظة: كل المتوسطات مرجحة بعدد السكان. والخطوط تدل على الزيادة في حصة سكان الحضر بين آخر السنوات (٢٥ سنة بين النقطة والأخرى)

تحدث بالقرب من مستوى سطح الأرض وفي المراكز ذات الكثافة السكانية، في حين توزع مصادر المداخن الملوثات على نطاق أوسع في الارتفاعات الأعلى^(٢٨). ويتعرض سكان المدن في البلدان منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل (تتجاوز بكثير المبادئ التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية) لبعض ملوثات الهواء في مواقع محددة، مثل الجسيمات العالقة، بأكثر مما يتعرض له نظراؤهم في دول الدخل المرتفع، بالرغم من أن نصيب الفرد من استهلاك الطاقة أعلى في هذه الأخيرة^(٢٩).

وليس من الضروري أن تعاني البلدان من تدهور نوعية الهواء عندما تأخذ بالتصنيع وتستخدم المحركات وتزداد غنى. فهناك الكثير من التكنولوجيات وأشكال السلوك التي تحد من تلوث الهواء في المدن والتي ثبت أنها مبرودة التكاليف حتى في المستويات المنخفضة للتنمية الاقتصادية والقدرة المؤسسية المحدودة، مادام الالتزام السياسي والقبول الجماهيري متوافرا^(٣٠). وعلى حين تطلب عمل البلدان الصناعية للتخلص من البنزين المحتوي على الرصاص مثلا عقدا من الزمان، فإن تقاسم المعرفة والكشف عن الحلول العملية سمح للبلدان النامية بالتخلص من هذا الوقود على نحو أسرع (الفصل ٧).

فالحد من المصادر الثابتة لتلوث الهواء الحضري (المصالح المركزة) أسير من الناحية المؤسسية من الحد من المصادر المتنقلة (المصالح المشتتة) وذلك لأن عدد المتسببين في التلوث أقل^(٣١). ولما كانت إمدادات الوقود هي المصدر الرئيسي للرصاص الذي يحمله الهواء كان من الأسير على البلدان أن تنفذ استبعاد ذلك الوقود على مراحل بالوسائل الإدارية. وكان للضغط من الرأي العام المطع أثر أكبر في دفع الحكومات إلى الحد من الأشكال الأخرى من التلوث وتوفير الحافز لاتخاذ الإجراءات التنظيمية وغيرها. ففي الصين كان أهالي المدن المتعلمون قوة أساسية لإتمام هذه الإصلاحات. ولكن استعداد الحكومة الوطنية لتوفير المعلومات عن التكلفة والمخاطر الصحية للجمهور كان شرطا لا غنى عنه في هذا الصدد^(٣٢).

والحد من مصادر التلوث المتنقلة والمركبات الكبيرة التي تنفث الغاز بكثافة هو الأمر الأكثر تحديا، لأن الفئات متوسطة ومرفعة الدخل هي المستفيدة من زيادة الانتقال بالمركبات الآلية، وهي المصدر الرئيسي للإنبعاثات المتزايدة ذات الأثر العالي والإقليمي. وأصحاب المصالح هؤلاء فئة أكثر تأثيرا ونفوذا من الجمهور العام، وخاصة أكثر تأثيرا من الفقراء الذين يعانون التلوث وأخطار الحوادث الناجمين عن ذلك. وتزداد صعوبة القيام بعمل جماعي للحد من غازات الدفيئة الناتجة عن وسائل النقل (خاصة ثاني أكسيد الكربون) بسبب طابع الأضرار التي لا تنحصر في مكان واحد والتي تطول أمدها.

والزيادة في ملكية المركبات الآلية في البلدان النامية يمكن أن تفوق التحسينات في كفاءة الوقود أو كفاءة المركبات. ولذا فإن النهج الفعالة لإنقاص التلوث الناتج عن النقل تتطلب نطاقا

إن نمو الفقر الحضري في كثير من البلدان، والذي يتجلى خاصة في زيادة عدد السكان الذين يعيشون في ظروف بيئية سيئة للغاية، هو جزئيا انعكاس للضغط على الموارد المحدودة للمدن^(٣٣). كما أن ذلك يبرز فشل المؤسسات وعدم تجاوبها مع بعض الدوائر المكونة لها. وعندما تبلغ الحضرة مداها تتباطأ معدلات النمو، ويخف الضغط على المدن. ولكن تحقيق المراد على امتداد عدة عقود ليس أمرا مرضيا. وهناك حاجة الآن إلى تدابير للإسراع بمعدل التحسن في المدن لتجنب أن يغدو سد الفجوة لاحقا أكثر تكلفة. وتتوافر الآن خيارات تكنولوجية ومؤسسية ينبغي استكشافها بهمة أكبر.

وحتى تسهم المدن في التنمية المستدامة، فإن الأمر يقتضى منها تعظيم أثارها الإيجابية وإنقاص أثارها الخارجية السلبية إلى الحد الأدنى. فالأثر الاجتماعي والاقتصادي المواتي للمدن يمكن أن يتخطى «مواقع أقدامها الإيكولوجية»^(٣٤). ويمكن للمدن أن تدخل في دوائر مفرغة خبيثة أو حميدة تعزز نفسها بنفسها، ويمكن العثور على محركات التغيير في أوقات كثيرة في التجديد المؤسسي. ومن شأن أحد العوامل المؤسسية المحفزة - المعلومات - أن يزيد من مزايا الحضرة والحد من وفوراتها السالبة ومخاطرها.

بناء دوائر مؤيدة مطلعة لمواجهة الآثار التبعية وتوقع المخاطر

يخلق التركيز المكاني للأشخاص والأنشطة الاقتصادية في المناطق الحضرية أثارا تبعية لها تأثير ملموس على المقيمين في المدن - وبصورة مطردة على الأهالي في المناطق الإقليمية والعالمية الأوسع. وتتطلب التبعية من أجل العمل لحل هذه المشاكل (التلوث مثلا) أن تتاح الفرصة للأطراف المعنية للحصول على المعلومات الموثوق بها عن التكاليف والمنافع، وأن ترى أن لها مصلحة مشتركة في التوصل إلى حل. وقد يكون بناء دائرة مؤيدة فعالة أكثر صعوبة عندما تكون الآثار غير مؤكدة أو غير متواترة، كما في حالة التخفيف من وقع الكوارث. ويساعد التقدم في التكنولوجيا والمعرفة في هذا الصدد، وعلى أجهزة الحكم المحلي والوطني أن تلعب دورا قياديا أقوى في هاتين الحالتين على السواء.

المعلومات والحوافز الموثوق بها - الحد من تلوث الهواء

تترتب على تلوث الهواء تكاليف اجتماعية واقتصادية جسيمة. إذ يصل الضرر في كثير من البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقال إلى ٤ إلى ٦ في المائة من الدخل الحضري، وتكون له آثار ضارة خطيرة على صحة البشر. إذ يموت ما بين ٥٠٠ ألف ومليون شخص سنويا قبل الأوان نتيجة لتلوث الهواء - وما ينشأ عن ذلك من مشاكل في الجهاز التنفسي^(٣٥). وتسبب الإنبعاثات من المركبات أكبر الأضرار لصحة البشر، لأنها

وكانت الرسوم المفروضة على تلوث المياه أقل فاعلية بكثير في دفع البلديات لتخصيص تلك الانبعاثات منها بالنسبة إلى الأنشطة الصناعية والمعتمدة على الزراعة. وقد دفع «نظام حد مستجمع المياه والصرف معه في كولومبيا» للصناعيين إلى إنقاص تدفقات مياه النفايات، إلا أن ثلثي الحكومات المحلية، التي تتسبب في ٧٠ في المائة من تلوث الماء، لم تستجب للتدابير^(٣٨). ويقتضى الأمر إلى مطالبة متزايدة من جانب الجمهور لتحسين نوعية الماء والضغط من أجل مثل هذه التغييرات، يساندها ارتفاع الدخل وتحسين إدارة شبكات المياه من أجل الحد من الهدر والحفاظ على صافي الإيرادات، نظرا لأن المعالجة مرتفعة التكلفة للغاية.

وبالنسبة لتلوث الهواء والماء على السواء، ربما يكون وعي الجمهور وضغط المواطنين على الحكومات والمتسببين في التلوث هو أهم العوامل الدافعة إلى الإصلاح البيئي في مواجهة المصالح المكتسبة أو اللامبالاة الرسمية. ومن شأن إشاعة الديمقراطية السياسية وحرية تكوين الروابط أن تكون عاملا حافزا يدفع مجموعات أصحاب المصالح المشتتين إلى رؤية اهتماماتهم المشتركة والتعرف على قوتهم الجماعية (الإطار ٦-٣).

تعبئة المصالح المشتتة من أجل توقع المشكلات - منع الكوارث وإدارتها^(٣٩)

يمكن أن تحدث كوارث المدن (الطبيعية والصناعية) خسارة جسيمة في الأرواح وتكون لها تكلفة مالية واقتصادية ضخمة. وهي تضر خاصة بالفقراء الذين يعيشون ويعملون عادة في ظل ظروف خطيرة. ويزيد الدافع للهجرة عندما تصبح آثار الكوارث وتكاليف التقاعد عن اتخاذ إجراء لمنعها مباشرة بصورة أكبر ومرئية على نطاق واسع. ويتطلب الأمر مؤسسات قادرة على الدفع إلى التحرك قبل وقوع الأزمة، واقتسام التكاليف والمنافع الناتجة عن التدابير الوقائية بين المواطنين بطريقة منصفة. و يستلزم تخفيف المخاطر تحسين المعرفة، وإيجاد دوائر مؤيدة للعمل على الحد من المخاطر، وتقوية المؤسسات والشراكات عبر مستويات الحكم وفي القطاع الخاص.

وهناك ارتباط وثيق بين تغير المناخ والكوارث الطبيعية. فالاحترار العالمي، الذي يتوقع أن يرفع مستويات اسطح البحار بمعدل يصل إلى ٠,٨ متر خلال هذا القرن^(٤٠)، يشكل خطرا داهما بصفة خاصة على المدن الساحلية والتي سيقع بها معظم المدن العملاقة في البلدان النامية بحلول عام ٢٠٢٥^(٤١) - وكذلك سيكون هناك خطر على الدول الجزرية الصغيرة^(٤٢). وتشمل الأحداث المرتبطة بالمناخ والتي تؤثر بصورة مباشرة على المناطق الحضرية الفيضانات وانهيار الأوحال، والتقلب الحراري والرياح العاصفة، واشتداد العواصف. وسيقع جانب كبير من الخسائر الاقتصادية والبشرية في الجبهة المتقدمة بين البيئة المبنية والطبيعة في مدن البلدان النامية، والتي تقوم أيضا بدور مناطق استقبال اللاجئين البيئيين.

من التدخلات على مستويات مختلفة (محلية وقطرية وعالمية)، تشكل جزءا من استراتيجيات النقل المتكاملة التي ناقشها فيما يلي^(٣٤). وتشمل هذه التدابير تحسين المعلومات عن مستويات التلوث ومصادره وأضراره، والقيام بحملات للتوعية، وإيجاد أنظمة للحواجز (تشمل فرض ضرائب على المركبات والوقود) وتطبيق تدابير تكنولوجية مثل الاستعاضة عن المركبات التي تقطع مسافات طويلة وتتسبب في قدر كبير من التلوث، والأخذ بوسائل التفتيش التي تعمل بالكمبيوتر وأنظمة الصيانة المتقدمة.

ومن الضروري أيضا التحكم في العرض والطلب عبر وسائط النقل، عن طريق تحسين النقل العام، وتوفير ظروف أفضل للنقل غير المعتمد على الحركات، وإدارة المرور، وتدابير تهدئة المرور^(٣٥)، وفرض رسوم على مستخدمي الطرق والمركبات. وتتطلب هذه التدابير تنسيقا بين السلطات داخل المناطق الحضرية عبر مستويات الإدارة^(٣٦).

خلق نواتج التأييد - للماء النظيف وإدارة مياه النفايات

بالرغم من أن تخلص المجاورات من مياه النفايات بوسائل غير فعالة له أثر سلبي لا مفر منه، فإن الحلول يقيدتها عادة ضعف القدرة على تنظيم العمل الجماعي. وكان التجديد التكنولوجي، الذي دعت إليه رابطة مهنية من المهندسين المدنيين ذوى الأفكار التقدمية، وراء تطبيق نهج منخفض التكلفة لإنشاء شبكات ضحلة للمجاري ذات الآبار الصغيرة في البرازيل قبل عقد مضى. وبالمقارنة بالشبكات التقليدية فإن هذه المجارى المنزلية تقلل تكاليف الاستثمار إلى النصف، ولكنها تتطلب التزاما قويا من جانب الأسر المعيشية للمحافظة على الشبكة جماعيا. وقد نجحت شبكات المجارى المنزلية هذه حيثما استمر هذا التعاون وكشفت الأسر المعيشية المشاركة عن فهمها لمسؤولياتها. ولكن نظرا لصعوبة إقناع الأسر المعيشية فرادى بالالتزام بالمشاركة، يجرى النظر إلى ترتيب مؤسسى أكثر تنظيما، من خلال روابط المجتمعات المحلية التي تتعاقد للقيام بأعمال الصيانة، وذلك قبل المزيد من التوسع في الشبكة في المستقبل^(٣٧).

وعلى حين تستطيع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية أن تعمل معا من أجل توفير مرافق الصرف الصحي للأسر والمجاورات، فإن التكاليف الاجتماعية تكون أقل والمنافع أكبر إذا كان التخلص من مياه النفايات ومعالجتها يجرى على نطاق المدينة بأكملها. والقليل من المدن في البلدان النامية تعالج مياه النفايات فيها، مما يسهم في تلوث المسطحات المائية التالية لها وإفساد البيئات الساحلية الهشة. ولما كانت التكاليف الاستثمارية مرتفعة، ومناطق التأثير يمكن أن تمتد عبر وحدات إدارية متعددة، فإن الحلول تتطلب التعاون بين الحكومات المحلية وعبر مستويات المسؤولية الحكومية.

الإطار ٣-٦

الإصلاح السياسي وتحالفات أصحاب المصلحة تتغلب على التلوث

حدثت ثلاثة تحولات على المستوى الوطني في أوائل الثمانينيات كان لها أثر كبير: الانتقال إلى الديمقراطية، الذي سمح بظهور أنشطة نضالية اجتماعية مستقلة، وإجراء انتخابات على مستوى الولاية، وإلغاء الرقابة على وسائل الإعلام.

وفي تنفيذ البرنامج اعتمدت الهيئة على إطار تشريعي مناسب وعلى وضعها باعتبارها الوكالة الوحيدة التي لديها الولاية وكذلك الخبرة في مكافحة التلوث في الولاية. ومع ذلك، فإن تنظيف البيئة في كويابا لم يكن مستطاعا إلا بعد إجراء تغييرات في القواعد السياسية للعبة مما سمح للفئات ذات النزعات التقدمية بين الموظفين بالتحالف مع المواطنين المستنيرين للتغلب على النخبة القوية اقتصاديا والتي كانت قد أدت جهود الإصلاح السابقة. وأدت خبرة «رابطة الضحايا» إلى خلق هوية جماعية للسكان الضحايا دفعتهم إلى العمل ووضع شروط جديدة لإقامة علاقة تعاون بين المواطنين والقوى الاقتصادية في المدينة.

المصدر: (De Mello Lemos (1998).

كانت مدينة كويابا، في ولاية ساو باولو بالبرازيل، توصف في صحافة البلد في أواخر السبعينيات بأنها «وادي الموت» بسبب التلوث الصناعي الشديد لمائها وهوائها وتربتها، والذي نشأ خلال عقود الديكتاتورية العسكرية. وكان الفقراء يعيشون في وسط مقالب القمامة السامة في منطقة معرضة أيضا للكوارث الطبيعية. وفي سنة ١٩٨٣ بدأت الهيئة الحكومية لحماية البيئة CETESB في برنامج لمكافحة التلوث أدى إلى إنقاص مستويات التلوث بدرجة كبيرة في أقل من عشر سنوات. ونجحت الوكالة في تحدى الوضع المتميز لأصحاب المصالح الصناعية العاتية المكتسبة وجعل رجال الصناعة يتحملون الجانب الأكبر من تكاليف مكافحة التلوث.

كيف تحقق ذلك؟ تشكلت رابطة للمواطنين باسم «ضحايا التلوث وظروف المعيشة السيئة» APVM ركزت المناقشة العامة على الضريبة التي يتحملها البشر من جراء التلوث واجتذبت تأييدا واسعا للإصلاح. وبينما حصل البرنامج على تأييد من المستويات العليا المؤيدة لتحسين البيئة في حكومة الولاية ومساندة من جانب الرأي العام الدولي، فقد

والأندر من ذلك شمول عمليات تقدير التكاليف المنهجية لتدابير توعية الجمهور. فبدون وجود دوائر مؤيدة مطلعة، غالبا ما تسيطر على القرارات الجماعية المتعلقة بسياسات مواجهة الكوارث الفئات الأيسر حالا في المجتمع. وقد تكون أولوياتها مختلفة إلى حد كبير عن أولويات الفقراء، الذين يخاطرون بحصة أكبر من أصولهم عند حدوث الكوارث^(٤٥).

خلق الحوافز ودوائر التأييد للحد من المخاطر. لا غنى لإستراتيجيات تخفيف المضار عن وجود مؤيدين أقوياء لمنع الكوارث، وتوافر الإرادة السياسية لإجراء تغييرات تنظيمية وتخصيص الموارد المالية. ونظرا لمحدودية الموارد لدى البلدان النامية فلا معدى لها عن الاعتماد على شراكات كل القوى الفاعلة. وقد بدأت الوقاية من الكوارث في الولايات المتحدة بتحالفات من العلماء ومنظمات الإغاثة في حالات الطوارئ والروابط المهنية وغيرها من الهيئات المدنية التي كانت تسعى لدى الحكومات من أجل تمويل البحوث ووضع إستراتيجيات لتخفيف الأخطار. ولقيت هذه الحركة دافعا قويا عندما قامت «الوكالة الفيدرالية لإدارة حالات الطوارئ، مسلحة بتفويض فيدرالى وحوافز فيدرالية، بالدور الرئيسى فى هذا المجال، وشجعت المبادرات المحلية ومبادرات الولايات (مثل المشاريع الإقليمية لمواجهة الزلازل فى كاليفورنيا) ولكنها استمرت تعمل من خلال الشركاء المهنيين من أفراد المجتمع ألدنى.

ويتطلب الأمر أن يقرر الجمهور المستويات المقبولة من المخاطر، وأن يقارن المنافع المباشرة للإنفاق على الأولويات الاجتماعية الأخرى وبين المنافع المؤجلة لإنقاص فقد الأرواح وتكلفة تجديد الأصول بعد حدوث الكارثة المحتملة. ويمكن تفسير هذه المفاضلات عندما تغير الحوافز الموضوعية بصورة جيدة السلوك الفردى للمساعدة فى الوقاية من المخاطر. ومن

وبالرغم من أن الزلازل تتسبب فى فقد عدد من الأرواح أقل من الأحداث المرتبطة بالأحوال الجوية على أساس سنوى، فإن ما بين ٤٠ و ٥٠ من أسرع المدن نموا فى البلدان النامية تقع فى مناطق الزلازل^(٤٦). ومن شأن التعرض لهذه المخاطر ونقص القدرة على توفير الخدمات الأساسية بعد وقوع الأزمة أن يقوض من جاذبية المدينة كموقع للأعمال.

بناء المعرفة. قد تكون المعرفة بالمخاطر ضئيلة أو غائبة، حتى بين أكثر المقيمين تعرضا لخطرهما، ومع ذلك فإن وعى المجتمع المحلى بالمخاطر المادية ضرورى فى جهود التخفيف منها. ومن شأن التقييم الشامل للتعرض للمخاطر، باستخدام أدوات الاستشعار عن بعد، والتصوير بالأقمار الصناعية، ونماذج تقدير المخاطر والأضرار، أن يساعد فى توثيق وتقليل المخاطر المادية والاجتماعية والاقتصادية. ويمكن بتغيير البنية الأساسية المادية واستخدام التقنيات المبتكرة لتقوية المباني بعد إنشائها أن تساعد على تحسين الوقاية من الكوارث. ويمكن أن يتحقق ذلك أيضا من خلال الأساليب «الجاهزة» غير الهيكلية - أى تلك الأساليب التى تزيد من المعلومات عن الأخطار، وتخلق معرفة جديدة، وتضيف إلى قدرة المؤسسات، وتدريب من يتخذون القرارات والمجتمعات المعرضة للمخاطر وترتفع بوعيتها.

ويوفر تقدير الخسائر المبرر المالى للاستعداد. وقد قدرت ممفيس بتنيسى أن إعادة تجهيز محطات ضخ المياه بحيث تكون قادرة على مواجهة الكوارث تتكلف ٠,٥ مليون دولار - فى مقابل ١٧ مليون دولار لتغيير كل مضخة و ١,٤ مليون دولار فى كل يوم تتعطل فيه الشبكة^(٤٧). غير أن البلدان النامية نادرا ما يكون لديها تقدير سليم للتكاليف، معزز بالوثائق، ومحدد حسب المواقع المختلفة، ومبنى على المخاطر المتوقعة، بالنسبة إلى تدابير الحد من المخاطر الأساسية والفرعية.

تنمية الأراضي وإعادة تنميتها - وتحتاج في بعض الأحيان إلى التغلب على مصالح مكتسبة قوية. ومن أجل توفير سلع عامة حضرية أخرى، يقتضى الأمر آليات مماثلة لإيجاد التوازن بين المصالح المتضاربة (من أجل شبكة مواصلات متكاملة، ووسائل قوية لتصريف النفايات الصلبة الصرف الصحي)^(٤٨)، وللتعبير عن المصالح المشتتة (من أجل التصريف). ويعتبر بعد النظر، والإرادة السياسية، ونظام الإدارة والتنظيم المسؤول أمام نطاق واسع من أصحاب المصلحة من العناصر الأساسية لإنجاز التعهدات ذات المصادقية.

الموازنة بين المصالح الخاصة والعامة في استخدام الأراضي والالتزام بأولويات الصالح العام

يركز التحدى الخاص بتوقع الزيادة السكانية الحضرية على أهم الجوانب الاجتماعية والبيئية والاقتصادية لاستخدامات الأراضي في المستقبل، والالتزام بتنفيذ هذه الخيارات العامة على نحو يحظى بالمصادقية. وتحتاج المستوطنات الجديدة في المناطق الحضرية القائمة أو بالقرب منها إلى الأعمال التالية:

- تحديد حق المرور من أجل شرايين النقل الرئيسية
- تحريم الاستيطان أو غير ذلك من أشكال التنمية العمرانية للمناطق غير الصالحة بسبب هشاشة البيئة أو التعرض لخطر الكوارث (جوانب التلال شديدة الانحدار، ومناطق الفيضانات) - وحماية الموارد البيئية الهشة (مستجمعات المياه الحضرية، والأراضي الرطبة).
- تخصيص مناطق للخدمات العامة، ولأسيما المتنزهات، وتطوير المساحات العامة الأخرى ذات القيمة الاجتماعية والثقافية.

وينبغي أن يراعى في هذا الجهد ما ينشأ من عرض وطلب، وتجنب اتخاذ قرارات جامدة بشأن مستقبل المدينة ومن المشاكل المعتادة أن الخطة الرئيسية للمدينة قد تستبعد مواقع كبيرة ذات قيمة عالية، ولأسيما في الأطراف، تجعلها بعيدة عن التنمية الحضرية، مع الفشل في حماية المواقع الضعيفة بيئياً والخطيرة بطريقة يمكن تنفيذها. وعلى الرغم من أن التوسع الحضرى وامتداده إلى المناطق الزراعية قد ينطوى على مفاضلات اجتماعية حقيقية، فإن جانباً كبيراً مما يسمى تحديد مناطق زراعية حول المدن أصبح فكرة عفا عليها الزمن. فهي تتجاهل المنافع الاقتصادية والمالية الأكبر للاستخدامات الحضرية للأراضي وتزيد فرص الفساد والمضاربة. وغالباً ما يقل تأثير البلديات الحضرية بشأن تغيير استخدام الأراضي الواقعة عند الأطراف عن تأثير الحكومات الوطنية أو فئات الصفوة ذات النفوذ.

ولبيان الحدود الدنيا التي لها الأولوية الأولى والصالحة للتطبيق عملياً في استخدامات الأراضي يجب أن تقوم الهيئات

أمثلة ذلك خفض أقساط التأمين على الممتلكات السكنية عند اتخاذ الخطوات الأساسية لمواجهة الأخطار، وعرض التأمين من الكوارث مع تشديد أحكام قوانين البناء، أو منح إعفاءات ضريبية أو تسهيلات للحد من المخاطر^(٤٩). ويستطيع القاطنون الفقراء، الذين قد لا يكون التأمين أو الحوافز المالية أمراً عملياً بالنسبة لهم، أن يستفيدوا من التخطيط الحضري لمنع العشوائيات، والإلزام بإيجاد مناطق بيئية في المدن، وإعادة التوطين المرتبط برفع مستوى المجتمعات المحلية، ومشاريع توحيد الحياة وتنظيمها (والتي نناقشها فيما يلي).

وقد تكون الكوارث التي وقعت أخيراً دافعا للبلدان لاتخاذ بعض هذه التدابير وغرس التفكير في الأمر على المدى الأطول. وتسعى ولاية جوجارات في الهند إلى إنشاء مؤسسات فعالة لإدارة الكوارث بعد وقوع زلزال كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ الذى أدى إلى مصرع ١٥٠٠٠ شخص. فقد أنشأت الولاية هيئة جديدة لإدارة الكوارث من أجل تنسيق كل جوانب التصدى، وهى تعمل مع المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والجامعات، والمجتمعات المحلية، والجهات المانحة الخارجية. ويشمل البرنامج الاستعداد المسبق للكوارث والتصدى اللاحق لها، وإعادة البناء، والوقاية من الكوارث. ويجرى استخدام الحوافز لخلق الدوائر المؤيدة للوقاية من الكوارث عن طريق الاستفادة بالوعى المتزايد لدى الجمهور والاستعداد للتغيير.

التلاؤم مع تغير المناخ. قد يكون التلاؤم مع تغير المناخ أكثر صعوبة، لأن المخاطر تزيد بالتدريج وبشكل أقل وضوحاً - ولكنه ليس أقل إلحاحاً^(٥٠). ويقتضى الأمر أن تستثمر المدن الساحلية وغيرها من المراكز السكانية (ولأسيما البلدان الجزرية الصغيرة) فى إقامة حواجز واقية وربما فى نقل المواطن والمرافق العامة التى لا غنى عنها عن طريق التراجع المحسوب للخلف. وينبغي إيلاء الأولوية فى عمليات التلاؤم هذه للمناطق المبنية والبنية الأساسية التى تحتاج إلى اهتمام عاجل على أى حال، مثل المستوطنات غير الرسمية المعرضة للمعاناة وشبكات المجرى والصرف التى أصبحت أحمالها تزيد عن طاقتها. وسوف تلقى نفقات التلاؤم بعبء ثقيل على القطاع العام، وشركات المرافق الخاصة، كما تلقى بعبء غير مباشر على الاقتصاد الحضرى. وسوف يحتاج المقيمون ذوو الدخل المنخفض الذين يعيشون فى طريق الخطر إلى مساعدة خاصة.

الموازنة بين المصالح من أجل توفير السلع العامة الحضرية

تستطيع المناطق الحضرية أن تعزز وتثرى التكامل الاجتماعى عن طريق توفير السلع العامة وأسباب الراحة الثقافية والبيئية. ويحتاج تحقيق هذه المنافع إلى مؤسسات تقوم بتوجيه المصالح الموزعة لجمهور متعدد الفئات - من أجل التعبير عن القيمة الاجتماعية للفرص المتساوية للحصول على الأصول التى توفرها السلطات العامة، وتحديد الاحتياجات المستقبلية فى

الاجتماعي، نظرا لأن الفقراء والأغنياء على حد سواء يستطيعون التمتع بها. وتتطلب المحافظة على مساحات مفتوحة في مدن العالم النامي التي تنمو بسرعة التزاما قويا (مناصرة) وتفكيراً مستقبلياً للدفاع عن تلك المصالح المشتتة. وقد رأى عمدة سابق لمدينة بوجوتا في مئات الكيلومترات من قنوات الصرف التي تقطع المدينة طولا وعرضا وسيلة لربط كل أجزاء المدينة بتحويلها إلى ممرات للسير على الأقدام أو بالدراجات. وبالرغم من مقاومة بعض الدوائر، حققت المدينة تلك الرؤية وأُنشئت مجموعة من أكبر طرق المشاة في العالم وعلى جانبيها أشجار وأنوار وتماثيل مكشوفة ومقاعد للجلوس - وهي تربط بعضاً من أفقر المجاورات في المدينة بالحدائق وملاعب الجولف^(٥١).

كما أن إصلاح المواقع التي فسدت والهياكل المهجورة (الحقول البنية) تتيح أيضاً كثيراً من المنافع للمدن. والتغلب على العوائق المؤسسية والمالية لإعادة تعمير تلك الحقول البنية أمر مهم لتصحيح المفاصل البيئية والاجتماعية في المناطق المجاورة وللحيلولة دون هروب الاستثمارات الجديدة (الحقول الخضراء) إلى أطراف المدن. وتؤكد الخبرة الواسعة المكتسبة في البلدان الصناعية المنافع الاجتماعية والاقتصادية التي تتحقق عند إعادة تعمير الحقول البنية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عمليات تجديد المجاورات^(٥٢). وتحتاج الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الاستثمار إلى أطر قانونية واضحة لحقوق الملكية، وتقاسم المخاطر، وتحديد المسؤولية عن تنظيف التلوث. وقد تأجلت الجهود التي بذلتها بودابست لوضع برنامج لإعادة تعمير مصانع سيسبيل للصلب القائمة في جزيرة في نهر الدانوب نتيجة لصعوبات التفاوض مع أكثر من ٢٠٠ مالك للموقع، والذي تمت خصخصته باستعجال في فترة التحول بعد الاشتراكية.

والقيادة وبعد النظر أيضاً ضروريان للتجديد الحضري. ففي منتصف الثمانينيات قاد عمدة إسطنبول مبادرة لتنظيف أحد مداخل البسفور، وهو المعروف باسم «القرن الذهبي» الذي كان قد أصابه العفن بسبب إلقاء نفايات المجارى والنفايات الصلبة. وتضمن البرنامج - الذي كان جزءاً من استثمار كبير من أجل توصيل خدمات الصرف الصحي لما يقرب من ٢٠٠ ألف من سكان المدينة ذوى الدخل المنخفض ومعالجة مياه البلدية - نقل الصناعات والمخازن المسؤولة عن التلوث إلى مواقع أخرى. وأدى المشروع إلى إعادة جودة المياه في «القرن الذهبي». وعادت أنشطة الترويج والسياحة إلى الظهور. وأسهمت الاستثمارات العامة والخاصة في إعادة الشباب إلى الأصول التاريخية والثقافية للمنطقة^(٥٣).

تحقيق التوازن بين المصالح المتنافسة في الحصول على الخدمات^(٥٤)

يرتبط النقل الحضري ارتباطاً وثيقاً بتنمية الأراضي الحضرية، ويمكن أن يحدث أثراً خارجية إيجابية وسلبية على السواء مع

المحلية أولاً ببيان النتائج المرجوبة اجتماعياً من التنمية الحضرية (مثل أى المناطق ذات الحساسية البيئية ينبغي حمايتها - ولنتذكر مثال كاتزنسكيل الوارد في الفصل ٢، وقدر المساحات التي تترك جانبا لتغطي بالخضرة) ثم يجرى الالتزام بتنفيذها على نحو يحظى بالمصادقية. وقد وضعت بلدية كوناكرى في غينيا، خطة هيكلية أساسية للمدينة في أوائل الثمانينيات (١٩٨٠). وبعد ١٣ عاماً من اعتماد الخطة لإنشاء الطرق الرئيسية وشبكات البنية الأساسية التي لا غنى عنها للحراك الحضري والإنتاجية كانت معظم الشبكات قد أُقيمت بالفعل. وينصب اهتمام المدينة الآن على النهوض بالمجاورات كثيفة السكان عن طريق توفير طرق داخلية وثنائية تضاف إلى تلك الشبكة، وإدخال الخدمات البلدية الأساسية (الصرف وجمع النفايات الصلبة) كجزء من برنامج متكامل على نطاق المدينة بأسرها.

إعادة التنمية الحضرية من أجل السلع العامة. تزداد الحيوية الاقتصادية والاجتماعية للمدن بتعزيز وحماية خصائصها الثقافية، وتطوير مساحاتها العامة وغير ذلك من خدماتها باعتبارها أصولاً اجتماعية متكافئة، وتحويل الأراضي والجهات المواجهة للمياه المتدهورة إلى استخدامات أخرى. وتستطيع الجماعات المدنية ومنظمو المشروعات الخاصون أن يحفزوا هذا العمل الجماعي، لكن غالباً ما يتطلب الأمر شراكة رسمية وقيادة سياسية من جانب الحكومة المحلية والقومية.

والتراث التاريخي للمدينة وثقافتها الاجتماعية المتجسدة في مجاوراتها وهياكلها هي أصول قيمة^(٥٥). ولابد أن تكون هناك رؤية وصوت للمصالح المشتتة والمصالح المقبلة من أجل إعطاء وزن مناسب لهذه القيم غير الملموسة، ومن أجل موازنة الضغوط الرامية إلى إعادة البناء والتحديث من أجل الاستخدامات التجارية والتي تحقق دخلاً عالياً، وللوقاية من التدهور التدريجي للبيئة المبنية بسبب حاجة الأسر المعيشية الفقيرة إلى أماكن تعيش فيها بتكلفة معقولة. وفي أوائل الثمانينيات كادت حكومة المدينة التاريخية الصينية بنج ياو، أن تهدم سور المدينة العتيق لإنشاء طريق عريض. ولكن الاحتجاجات من جانب الباحثين والمقيمين، بمساعدة من المسؤولين ووسائل الإعلام في أماكن أخرى من الصين وفي الخارج، أقنعت الحكومة بأن تجرى التنمية الجديدة خارج المدينة القديمة. وقد انعكس اتجاه التدهور الاقتصادي للمدينة لتتبع الآن بميزة جديدة في السياحة باعتبارها المدينة الوحيدة في الصين الباقية داخل أسوار المدينة القديمة^(٥٦).

إن استخدام وإعادة استخدام المساحات العامة تهيئ فرصة لتجديد الموارد الطبيعية للمدينة - من خلال إنشاء المتنزهات أو المحافظة عليها، وإنشاء الطرق والميادين ذات التميز المعماري، والعناية بالجهات المطلة على المياه. ومثل هذه الثروات الحضرية هي جزء من حافظة أصول المدينة، وتعزز فرص الوصول الواسعة إليها الرفاهية وتقوى رأس المال

الدخل، مما يزيد من الضوضاء والتلوث على مستوى سطح الأرض. فائتاء إنشاء شبكة الطرق السريعة الأمريكية التي تربط بين الولايات في الخمسينيات أدى معيار التخطيط القائم على اختيار المواقع «الأقل تكلفة» إلى اقتحام ليس فقط المناطق ذات الحساسية البيئية (الأراضي الرطبة وما إليها) لأن قيمة الأراضي السوقية كانت منخفضة، بل أيضا أفقر الأحياء الحضرية، مما عزلها عن بقية المدينة وعجل بتدهورها. وعجل الإنفاق العام الكبير على شبكة الطرق السريعة، والذي لا يتناسب مع الدعم المستديم لأنماط النقل الأخرى، بهروب الفئات الأكثر غنى بين المقيمين في المدن إلى الضواحي والتدهور الاقتصادي لمناطق قلب المدينة القديمة، مما أسهم في المشكلات الاجتماعية المتأصلة في المدن الأمريكية.

وتتضمن إستراتيجيات النقل الحضري التي تركز على حراك كل المقيمين وليس القلة منهم فحسب، والتي ترمي إلى جعل النقل أكثر استدامة من الناحية البيئية والاجتماعية والاقتصادية مجموعة متوازنة من التدابير:

- إدارة البنية الأساسية القائمة للطرق من أجل تحسين تدفق حركة المرور وتهدئة السرعات حول المناطق المزدحمة بالسكان
 - إعطاء وزن لآثار حركة المرور التبعية وتأثيرها على النقل غير المعتمد على الوسائل الآلية وعلى البيئة عند تقييم مشاريع الطرق الجديدة
 - جعل التكلفة الاجتماعية لاستعمال الطرق جزءا من نظام الأمور وذلك بفرض رسوم على القائمين بتطوير الأراضي لتمويل الطرق الجديدة، وتطبيق تسعير لزحمة الطرق (أو إجراء بديل مماثل) وتحمل التكاليف الاجتماعية الكاملة لركن السيارات في أماكن الانتظار.
 - تحسين قدرة النقل العام على الاستمرار بإعطاء الحافلات أولوية في الحارات المقيدة، وتوفير التمويل الكافي، وتحسين كفاءة التشغيل عن طريق المنافسة المنظمة
 - حماية المشاة ومن يستخدمون وسائل الانتقال غير الآلية، وذلك بتوفير ممرات آمنة ومسالك للدراجات
 - توفير النقل الجماعي المعتمد على الخطوط الحديدية في المدن الكبيرة للغاية ذات الطلب المرتفع على النقل، وحيثما يمكن أيضا أن يخدم المستخدمين ذوي الدخل المنخفض، كما في بعض مدن أمريكا اللاتينية.
- ويتطلب تخطيط وإدارة النقل الموزانة بين مصالح متضاربة في ظل بيئة من عدم اليقين والمخاطر. وللكتير من القرارات تأثير طويل المدى وتكلفة مرتفعة، لذا يتطلب الأمر التنسيق بين شتى وسائط النقل. وقد جمعت المدن التي نجحت في تنفيذ استراتيجية شاملة للنقل، مثل كوريتيا وبوجوتا وسنغافورة^(٥٨) بين الإرادة والقيادة السياسية والكفاءة الفنية والمهنية (الإطار ٦-٤). ويلزم إتباع نهج متكاملة مماثلة لكفالة أمان المرور.

نمو المدن. وأفضل الطرق للتصدي للنقل الحضري هو معاملته على أنه جزء من الاستراتيجيات الحضرية المتكاملة القادرة على مراعاة مصالح كل جماعات المستخدمين (بمن في ذلك الفقراء والنساء والمعوقون عن الحركة) وتوقع الاحتياجات طويلة الأجل والتي ليست هناك دوائر ترفع الصوت للتعبير عنها. ومعظم المدن في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقال بها قدر من كثافة السكان يكفي لدعم النقل العام الواسع^(٥٩)، وذلك يشمل غالبا (تبعاً للأوضاع المادية والمناخية) السير على الأقدام واستخدام الدراجات كأسلوبين رئيسيين من أساليب الانتقال. ومن المهم إيجاد المؤسسات التي تحقق التوازن بين هذه المصالح وتعطي كلا منها وزنه الحقيقي. ولما كان استخدام المركبات الآلية مازال في مرحلة مبكرة فالأرجح أن توضع استراتيجيات للنقل الحضري في إطار مؤسسي يركز على تحقيق التوازن بين الطرق والسيارات الخاصة وبين البدائل الأخرى في إطار منظور حضري أوسع.

وزحمة المرور واحدة من الآثار الخارجية السلبية الرئيسية للمدن. فعندما تنمو المدن وتزداد غنى فيها ملكية المركبات واستخدامها بسرعة تتجاوز مساحات الطرق المتاحة. ويميل توسيع مساحات الطرق إلى التشجيع على استخدام المزيد من السيارات، وبذا يزداد عدم التوازن. وقد بينت التجربة أن إنشاء المزيد من الطرق ليس هو السبيل إلى مستقبل خال من الازدحام. فالأمر الأهم هو طريقة استخدام المساحة المخصصة للطرق وإدارتها - إذ ينبغي مثلا تنظيمها هرميا لفصل تدفقات حركة المرور للأغراض المختلفة. والتحكم في الطلب، عن طريق الضرائب ورسوم التأثير المفروضة على إنشاء الطرق واستخدامها، يكون أصعب من الناحية السياسية عندما يترسخ الاعتماد على السيارات. وتحتاج المدن إلى حد أدنى من الفراغ لتدفق الحركة يتفق مع حجمها حتى يمكن أن تعمل بكفاءة، ولا غنى عن الحجز المبكر لحق الطريق لوسائل النقل الرئيسية في التخطيط الجيد للمدن^(٥٦). وترتفع تكاليف البنية الأساسية للنقل ارتفاعا شديدا عندما تزداد كثافة تنمية للمدن، وعندما تكون الاستثمارات ضخمة و«لا يمكن تقسيمها»، ولذا ينبغي النظر في الاحتياجات بعناية مقدما قبل أن يحل الطلب الفعلي.

وبالرغم من أن التكاليف البيئية وتكاليف الكفاءة الناتجة عن استخدام المركبات الآلية وما يرتبط بها من زحمة المواصلات تجتذب دوائر ضغط صوتها عال (ومتضاربة في كثير من الأحيان) فإن مصالح الفقراء لا يتم التعبير عنها بنفس القدر من الناحية السياسية^(٥٧). ومع ذلك، فإن الفقراء يخسرون عندما تضعف سيطرة حركة المركبات الخاصة التأييد للنقل العام والمساحة المتاحة للخيارات التي لا تعتمد على المركبات الآلية. ويصبح الفقراء أكثر تقييدا في قدرتهم على الحركة - وهم كمشاة يعانون أكثر من الجميع من حوادث الطرق. وغالبا ما تشق الطرق السريعة للسيارات في المجاورات منخفضة

الإطار ٤-٦

تحقيق الأهداف البيئية الاجتماعية والاقتصادية من خلال استراتيجية النقل الحضري فى بوجوتا

منذ ١٩٩٨ أخذت بوجوتا فى تنفيذ استراتيجية شاملة للحراك الحضري تشمل تشجيع النقل غير المعتمد على المحركات (مسارات للدراجات) وتقييد استخدام السيارات فى ساعات وأيام معينة (تمت الموافقة عليها باستفتاء شعبى) وإيجاد شبكة سريعة للنقل بالحافلات: تخصيص مسارات مقصورة على الحافلات فى الحارات الرئيسية للطرق الكبيرة وشبكة من الباصات والمحطات المعاونة. وبذلك توفر الشبكة خدمات سريعة وخدمات محلية وتنقل ٤٥ ألف راكب فى الساعة فى الاتجاه الواحد. وتتولى خدمات تشغيل السيارات، وإتاحة الفرصة للركوب، وقطع التذاكر شركات خاصة تحصل على امتياز العمل من خلال مناقصات تنافسية. وتجذب شبكة الحافلات الجديدة الكثيرين ممن كانوا يعتمدون فى الماضى على سياراتهم الخاصة وأعادوا الاحترام للنقل العام.* وفى منتصف سنة ٢٠٠١ كانت الشبكة قد حققت مستوى مرتفعاً من الإنتاجية (٦٣٠ ألف رحلة أسبوعياً) بتعرفة ركوب تغطي تكاليف التشغيل بالكامل، وعدم حدوث حوادث مرور تؤدى للوفاة. وانخفضت بعض ملوثات الهواء بنسبة ٤٠ فى المائة، ونقص الوقت الذى ينفقه فى الانتقال مستخدمو الشبكة بنسبة ٣٢ فى المائة. وقد استفادت استراتيجية النقل فى بوجوتا من الكفاءة القيادية للعمدة الذى عبر عن رؤية طويلة المدى ومثل مصالح من لا يستخدمون سيارات خاصة بالرغم من مقاومة دوائر الضغط التابعة إلى أصحاب هذه السيارات. وكما تطلب البرنامج شراكة بين دوائر القطاع الخاص والحكومة البلدية، التى مولت ونفذت البنية الأساسية المادية وخصصت المساحات اللازمة للطرق.^(٦٦)

* عرض، (2001) Peñalosa منقح فى نيسان/ أبريل ٢٠٠٢.

† البنك الدولي (٢٠٠٢)، الإطار ٨-٢

ومن القيود الرئيسية التى تحول دون العمل الجماعى والتنسيق، شيوع عقلية «ليس فى فناء دارى الخلفى» - فكل المجتمعات لا تريد أن يقع موقع للتخلص من القمامة بالقرب منها. ومن ثم يجرى إهمال التخلص من القمامة، أو يقام موقع بدون مناقشة الجمهور بالقرب من الأهالى الأشد افتقاراً إلى القوة السياسية. ويؤخذ من حالات النجاح فى اتخاذ قرارات عامة بشأن مرافق التخلص من القمامة (المقابل والمحارق الصحية لها) عدد من الدروس^(٦٧):

■ الأول، أنه ينبغى إجراء المناقشة العامة فى وقت مبكر وعلى نحو مفتوح، على أن يستند اختيار الموقع إلى معايير شفافة يتم الموافقة عليها مسبقاً من جانب المجتمعات المرشحة لذلك.^(٦٨)

■ الثانى، أنه ينبغى تعويض المجتمعات المتضررة، على نحو معاكس، عن طريق تحويلات مالية أو فرصة الحصول على استثمارات أخرى مرغوبة. وفى كندا والولايات المتحدة يحصل المجتمع المحلى المختار عادة على «رسوم استضافة».

■ والثالث، يجب أن يحظى المشرف على المشروع بمصادقية فى الوفاء بالالتزامات لتقليل الآثار البيئية لأدنى حد، عن طريق التشغيل السليم والإدارة الصحيحة. ويجب أن تتاح للمجتمع المحلى والسلطة المحلية فرصة مراقبة المرفق - وأن توضع الخطط لاحتفاظ جامعى القمامة غير الرسميين بوظائفهم، حتى تتاح لهم أسباب لكسب الرزق أقل خطورة.

ومشكلة التخلص الآمن من القمامة حادة بصورة خاصة فى المدن الكبيرة ومناطق العواصم حيث يتطلب الأمر اتفاق حكومات بلدية متعددة بشأن اختيار الموقع، وأن تتعاون فى تقاسم التكاليف والوصول إلى وفورات الحجم الكبير. وقد أصبح الكثير من المدن الكبيرة فى وضع حرج لافتقاره إلى ترتيبات إدارية وتنظيمية مناسبة. وفى مونتيرى بالمكسيك، توجد هيئة للعاصمة محددة الهدف تدير شركة عامة لتشغيل مقلب صحى لتجميع القمامة يخدم ثمانى بلديات. وفى سانتياجو بشيلى أنشأ ١٤ كميونا شركة مملوكة ملكية مشتركة لبناء وتشغيل مقلب القمامة وشبكة لاستعادة الغازات عن طريق التعاون الطوعى، بدلا من إنشاء هيئة رسمية تتبع العاصمة. وهذان المثالان يبينان أن العمل الجماعى من جانب الهيئات الحكومية، وغيرها من الكيانات الاجتماعية، تتطلب حسن النوايا، والثقة، والاعتناع بأن المصالح تتوازن بإنصاف (فى هذه الحالة، ينعكس ذلك فى تقاسم أعباء التكاليف والنتائج التبعية البيئية الناتجة عن مرفق التخلص من القمامة)^(٦٩).

إعطاء فرصة التعبير للمصالح المشتتة - الصرف

يفتقد الكثير من المدن أيضاً لشبكات لصرف مياه الأمطار، كما أن البناء غير المخطط بعناية يؤدى إلى سد المسالك الطبيعية

التوصل إلى توافق فى الآراء وتعويض الخاسرين - التخلص من نفايات الصرف الصحى الصلبة

يزيد إنتاج النفايات الصلبة (بما فى ذلك النفايات الخطيرة) عندما تتحول الأنشطة الاقتصادية من الزراعة إلى الصناعة، وترتفع الدخول، وتتغير أساليب الحياة. والتخلص غير السليم من هذه النفايات يمكن أن تترتب عليه آثار بيئية. وإدارة إزالة النفايات والتخلص منها هى مسألة تتعلق بالتنسيق. وعادة ما يكون جمع النفايات مهمة الحكومة البلدية، ولكن الواقع فى كثير من المدن أن الخدمات الرسمية لا تغطى فى أحسن الأحوال غير نصف ما يتولد من نفايات. ويقوم أشخاص من القطاع الخاص غير الرسمي بجانب كبير من جمع القمامة، وفرزها، وإعادة تدويرها، وتقوم المجتمعات المحلية أحياناً بتوفير هذه الخدمة بنفسها^(٧٠). ولكن هذه الحلول غير الرسمية نادراً ما تتكامل فى شبكة آمنة للتخلص من القمامة. ويضر التخلص غير السليم من النفايات الصلبة بشبكات الصرف، ويلوث المياه الجوفية، ويطلق غاز الميثان الذى يمكن أن يتحول إلى أحد غازات الدفينة.

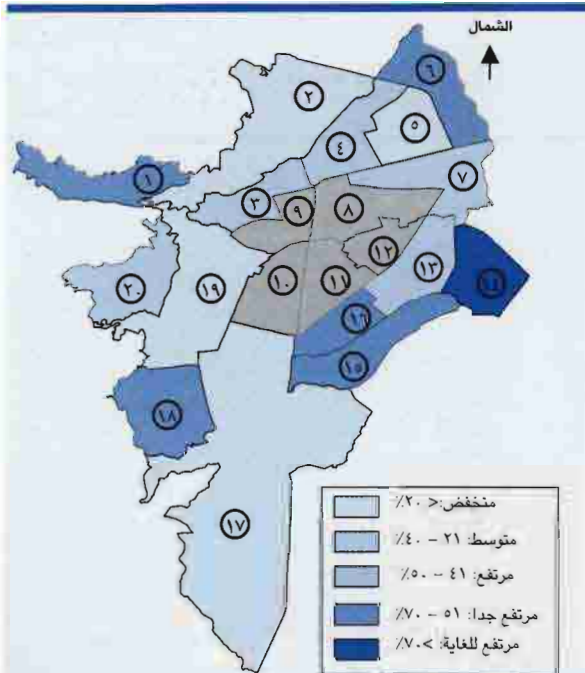
المظاهر الجغرافية والبيئية للاستبعاد

لا يمكن إدراك الفقر ومظاهره المتعددة في المدن إلا بالنظر إلى البيانات التفصيلية (ولاسيما المفصلة حسب المكان). ففي كالي مثلا يبلغ انتشار فقر الدخل أقصاه في الأحياء المحيطة بالحضر ذات الأوضاع البيئية الخطيرة والبنية الأساسية غير الآمنة. فالمنطقة الشرقية (التي كانت بحيرة ضحلة في الماضي) والمنطقة الغربية (شديدة الانحدار) يقطنهما في الأساس المهاجرون الفقراء وأبناء الأقليات الذين يعيشون في مساكن شديدة الازدحام (الشكل ٦-٢) (٦٤).

وإنقاص الفوارق في الرفاه بين قاطني المدن هو أوضح التحديات للمستقبل الحضري المستدام (٦٥). وهذه الفوارق كثيرا ما تخفيها البيانات الرسمية عن إمكانية الحصول على المياه والصرف الصحي، والتي لا تعكس بدقة المشكلات المتعلقة بكمية الخدمات ونوعيتها وإمكان التعويل عليها - أو عدد الأشخاص الذين يتقاسمون المرافق في المستوطنات كثيفة السكان. ففي أكرا بغانا مثلا، يتم تقاسم مرحاض أو كنيف واحد بين ١٢ في المائة فقط من الخمس الأغنى من السكان، لكن أكثر من ٦٦ في المائة من الخمس الأفقر، يستخدمون

الشكل ٦-٢

الفقر في كالي بكولومبيا: معدلات عد الرؤوس في ١٩٩٩



الصبر: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, Colombia, 1999.

للمياه. وفي الجزائر، حيث حدثت سيول شديدة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١ أدت إلى وفاة ٨٠٠ شخص (٧٠٠ منهم في الأحياء المزدحمة بالسكان) تبين أن قناة للتصريف الطبيعي للمياه في المدينة كانت قد تحولت إلى طريق مرصوف. وعدم تحمل المصارف والمجاري وفيضاناتها على ما حولها عند اشتداد الأمطار يمكن أن يصبح مصدرا للكوارث في المدن أكبر من فيضانات الأنهار (٦٣).

والسائلة المؤسسية الرئيسية هي أن أعمال الصرف لا تجد دوائر مؤيدة لها بوضوح حتى تقع المشاكل. وقد تصبح الحكومات المحلية معنية بمسائل الصرف عندما تضر السيول بحى الأعمال، كما حدث في كابانتوان في الفلبين، حيث ضغط مجتمع الأعمال المحلي على العمدة ليوثر استثمارات للبنية الأساسية للصرف. وفي كمبالا كانت السلطات المحلية قد أهملت لسنوات حماية الاستثمارات السابقة في قناة ناكيفوجو من تعدى المستوطنات وسدها بالنفايات الصلبة. وهناك، في المجتمعات المحلية في إثيوبيا، أدت الإصلاحات الحديثة التي وسعت من نطاق الديمقراطية المحلية إلى زيادة الاهتمام بالصرف، ووضعه بين الأولويات في مجالات الإنفاق العام.

الشمول وفرصة الحصول على الأصول: مواجهة الجذور المؤسسية للأحياء العشوائية

كما ذكرنا في الفصل ٣، فإن تطور المؤسسات الجيدة لحل مشكلات التنسيق تتحدد هي نفسها بمدى الشمول والقدرة على الوصول إلى الأصول من جانب جمهور واسع. فالحصول على الأراضي الحضرية - وهي المورد الطبيعي الشحيح في المدينة وأكثر الأصول بقاء - هو المفتاح للاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمدينة. وينبغي أن تسمح المؤسسات للأهالي بأن يستقروا بصورة آمنة، حتى يتمكنوا من رؤية مستقبل لعائلاتهم ولمدنيتهم، مع السماح بالمرونة في استخدام الأراضي. ومن الواضح أن الأحياء غير الرسمية، أو غير الشرعية، أو شبه الشرعية والتي تقل أحوال المعيشة فيها عن المستوى اللائق بصورة خطيرة، والتي كثيرا ما يطلق عليها وصف عام بأنها أحياء عشوائية، هي تعبير واضح عن عدم الإنصاف في فرص الوصول إلى الأصول المادية والمالية، وحيارة الأراضي الآمنة، والتمثيل السياسي. كما أنها تعكس أيضا فشل الحكومة في توجيه وتيسير نمو الإسكان منخفض الدخل والخدمات الأساسية للمهاجرين الوافدين من خلال السياسات والتخطيط المناسب. وتنمو هذه المجتمعات المحلية من خلال الطاقة الهائلة على تنظيم المشروعات للقاطنين بها الذين يبنون المدينة ويوفرون لها الأيدي العاملة. وعندما تتوافر البيئة المؤسسية الصحيحة، فإنها يمكن أن تتحول بسرعة أكبر إلى أحياء آمنة وصحية ومرحبة بالوافدين إليها.

فمئات الملايين من قاطنى المدن ليس لديهم غير خيارات قليلة سوى العيش فى مواقع (عادة أراض عامة) لم تتم الموافقة فيها على التنمية، وبالتالي فإن المقيمين بها ليس لديهم الحق رسميا فى الحصول على الخدمات الحضرية أو أشكال الحماية. وتظل هذه الأحياء غير الرسمية تعيش فى أوضاع متردية عشرات السنين. ولما كان المسكن هو أيضا مصدر أساسى للدخل (سواء من الحصول على إيجارات أو إقامة صناعة تعتمد على البيت) كما أنه الأصل الأساسى الخاص الذى تملكه الأسرة، فإن العبء الاجتماعى والاقتصادى لهذه الأوضاع المادية يكون ثقيلا. كذلك فإن الكثير من الأحياء العشوائية هى أيضا مواقع معرضة للكوارث - على جوانب التلال أو فى السهول الفيضية، أو بالقرب من المصانع. وتذهب سيول الأمطار الموسمية فى مومباى بأرواح مئات الضحايا ممن يقطنون مناطق خطيرة بصورة غير قانونية - بما فى ذلك القنوات المقصود بها تصريف المياه الفائضة.

ويقدر الموثل - التابع للأمم المتحدة أن سكان المناطق العشوائية فى المدن، بلغوا ٨٣٧ مليوناً فى سنة ٢٠٠١. واعتمادا على التقسيمات الإقليمية فى ١٩٩٣، كان أكثر من نصف هؤلاء يعيشون فى آسيا، ويمثلون ثلث قاطنى الحضر فى المنطقة. وتضم الأحياء العشوائية أكثر من نصف إجمالى المقيمين فى الحضر فى إفريقيا، وما يقرب من الربع فى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي^(٧١).

وتوجد فى الأحياء العشوائية عادة تركيزات عالية بصورة غير متناسبة من السكان منخفضى الدخل (وإن لم يكونوا بالضرورة من الفقراء المدقعين مثل المشردين الذين لا مأوى لهم). كما قد تؤوى هذه الأحياء مقيمين من متوسطى الدخل فى المدن ذات البنية الأساسية، وأسواق الإسكان الضعيفة للغاية. وتتوافر لقاطنى عشوائيات وسط المدينة، الذين يقيمون بها عادة سنوات طويلة، بوجه عام فرصة أفضل للحصول على خدمات البنية الأساسية (وإن كانت غالبا سيئة النوعية ولا يمكن الاعتماد عليها). كما أن لهم تجمعات أكثر استقرارا وأقل عزلة من الناحية المادية عن قاطنى المستوطنات الجديدة التى تقع فى العادة عند الأطراف. وتعانى المجموعتان من السمعة السيئة للأحياء التى يقيمون بها مما يعوق إمكانية حصولهم على فرص العمل والخدمات الأوسع وفرص الوصول لشبكات رأس المال الاجتماعى^(٧٢).

كما أن العوامل المتصلة بالجريمة والعنف منتشرة أيضا فى مناطق الحرمان داخل المدن. فأعلى معدلات القتل فى «كالى» توجد فى أحيائها الفقيرة. وحددت استقصاءات قاطنى الحضر فى غواتيمالا وكولومبيا الخلافات المتعلقة بالحصول على المياه كسبب للعنف^(٧٣). وصنفت تحليلات المناطق الإدارية أو البلديات فى ولاية ساو باولو فئات الاستبعاد الإقليمى فيها على أساس المخاطر المادية، وتوفير الخدمات الحضرية، وأمن الحياة. وتبين أن البلديات التى تسودها أخطر ظروف الحياة

مرحاضا أو كنيفا واحدا مع أكثر من عشر أسر أخرى^(٧٤). ويتمتع نحو ٤٤ فى المائة من الأسر فى ميسور بالهند بتوصيلات للمياه، ولكن لا يتمتع بمثلها غير ٨ فى المائة من المقيمين فى المستوطنات غير الرسمية^(٧٥).

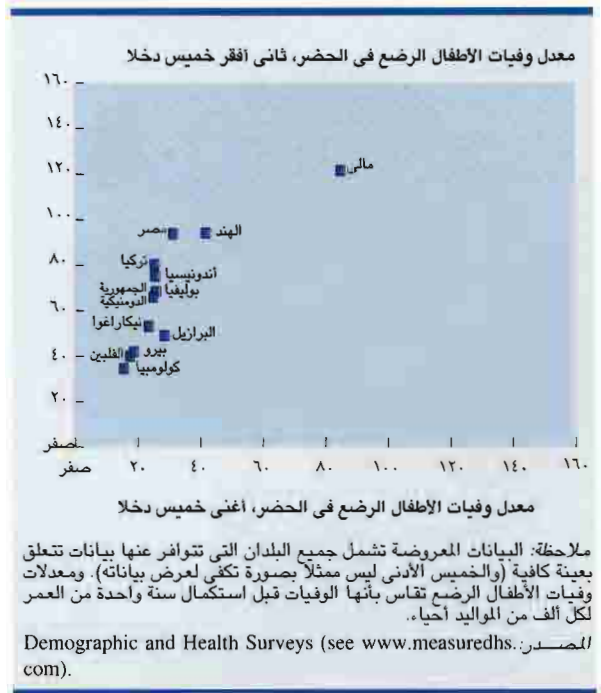
وهذه الفروق فى الإنصاف تساعد فى تفسير معدلات وفيات الأطفال الرضع التى تزيد إلى ثلاثة أمثال أو أكثر بين الأسر المعيشية منخفضة الدخل فى كثير من المدن بالمقارنة بالأسر مرتفعة الدخل (الشكل ٦-٣)^(٧٦). ومعدلات الوفيات أعلى بين الفقراء فى أكرا وساو باولو ليس فقط بسبب الأمراض المعدية المنتشرة بين الأطفال ولكن أيضا بسبب أمراض التنفس والدورة الدموية والإصابات فى حوادث المرور والقتل. وتحيط المخاطر بكل الفئات العمرية، وتخلق شبكة من اندعام الأمن^(٧٧).

وتقوم الجماعات والهيئات المحلية المعنية بمشكلات الصحة البيئية والأمراض الوبائية فى المدن بجمع بيانات إحصائية وإجراء استقصاءات عائلية تتضمن معلومات مبنية على الأساس الجغرافى لرسم خريطة فرص الحصول على الخدمات وتوفير النتائج الصحية للأحياء المختلفة. ففى بورتو أليجى بالبرازيل مثلا تستخدم السلطات المحلية أطلسا بيئيا تفصيليا للتخطيط والإدارة وللتنوعية فى المدارس^(٧٨).

وترتبط المخاطر الصحية البيئية والمتعلقة بالأمان المتعددة فى المناطق الحضرية لحد كبير بأحوال المستوطنات وموقعها.

الشكل ٦-٣

عدم المساواة الكبيرة فى النتائج الصحية فى المناطق الحضرية



وهي تتراوح بين الحقوق والعقود القانونية والاعتراف العرفي بحق الاستعمال^(٧٨). وعلى ذلك فإن توفير الحياة الآمنة لا يضع حقوق واضعي اليد أو المستأجرين مقابل حقوق أصحاب الملكيات الخاصة وملوك الأراضي، الذين يتعين حمايتهم بموجب قانون العقود. ولكن البلدان التي تسمح بالإخلاء التعسفي كثيرا ما تتقاعس عن إنفاذ العقود العقارية الخاصة، وتساعد بوسائل أخرى على إضعاف سوق الإيجار الخاصة، وبذلك تزيد من حرمان المواطنين منخفضي الدخل.

وبتأكيد الحقوق والمسؤوليات المرتبطة بشغل الأراضي واستعمالها، فإن تنظيم وضع الحياة، يلغى مصدرا رئيسيا لانعدام الأمن الاقتصادي والسياسي للأسر المعيشية والمجتمعات. ويقلل بعض المخاطر التي تثبط همة المقيمين عن الاستثمار في مساكنهم ومجتمعاتهم - ويجعل لهم مصلحة أقوى في المجتمع الحضري وحافزا للعمل مع المسؤولين المحليين من أجل الحصول على الخدمات. وقد بينت دراسة أجريت في إندونيسيا أن تقوية أمن الحياة زاد من احتمالات المطالبة بجمع القمامة^(٧٩). وبينت استقصاءات قاطني العشوائيات في بنجالور أن لتحسين وضع الحياة تأثير كبير وإيجابي على الاستعداد للمشاركة في العمل الجماعي للحصول على الخدمات الحضرية، حتى في المجتمعات غير المتجانسة ثقافيا^(٨٠).

وكان من أثر الالتزام المتزايد من جانب حكومات المدن والولايات والحكومة الوطنية في البرازيل بتنظيم العشوائيات أو ما يسمى الفافيلات favelas أن بدأت سلسلة من عمليات التحول (الإطار ٦-٥). وكان من نقاط التحول الرئيسية إصدار الدستور الفيدرالي في ١٩٨٨ الذي عزز دور الحكومات المحلية وشجع السياسات البلدية على تقنين وتحسين أوضاع الحياة في تلك المستوطنات غير الرسمية. وصدرت لائحة جديدة للمدينة تعد فتحة على المستوى الفيدرالي في شهر تموز/ يوليو ٢٠٠١ توفر أساسا قانونيا لقيام البلديات بتنظيم الفافيلات باعتبار ذلك جزءا من خطط متضافرة لمكافحة التمييز المكاني وعدم الإنصاف الاجتماعي - وإيجاد تنظيم وإدارة حضرية أكثر شمولاً وديمقراطية^(٨١).

وأمن الحياة يعتبر سلعة جماعية وسلعة خاصة أيضا في السياق الحضري^(٨٢). وتتعرض مجتمعات بكاملها للخطر عند إزالة المدن العشوائية بالبلدورات، على حين يكتسب المقيمون فرادى الأمن عند قبول مستوطناتهم كجزء لا يتجزأ من النسيج الحضري. وغالبا ما يكون هناك استقرار كاف للقاطنين يمكنهم من تأكيد حق كل منهم في الإقامة. وتستخدم منظمات المجتمع المحلي في المستوطنات غير الرسمية أقوى أصولها (الشبكات الاجتماعية) لحماية منطقتها من الاقتحام من جانب الوافدين الجدد، ومقاومة إعادة الاستيطان غير الطوعي، والضغط من أجل حقوق مشتركة بوصفهم مواطنين في المدينة^(٨٣). وقد نجح «اتحاد ساكني الحي الفقير التابع للسكة الحديد في مومباي»

بها أعلى معدلات القتل، وأن الأحياء الأقل استبعادا من الناحية الإقليمية هي الأقل عنفا. وأن المناطق الأسوأ في النتائج تتسم أيضا بالفروق الكبيرة في الدخل^(٧٤). ويسهم هذا الاستبعاد في التوقعات المحبطة، والأمال المهزومة، وانعدام الثقة في مستقبل المجتمع.

وحتى في بعض الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال يعيش كثير من فقراء الحضر في مستوطنات سيئة للغاية تكاد تكون غير مشروعة (ومثال ذلك أن ٢٥-١٥ في المائة من سكان الحضر في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، كان كثير من منهم من الأقليات العرقية)^(٧٥). ولكن ليست كل المستوطنات غير الرسمية تتسم بالإسكان منخفض الجودة. فبعض المساكن غير المشروعة أو غير النظامية ينتجها المقاولون العمرانيون التجاريون أو الأطراف ذات النفوذ السياسي التي تضارب على أساس أن الاستثمارات العقارية سوف تكتسب الصفة النظامية في وقت لاحق (وذلك شبيه بالتسابق على حقوق الأراضي على جبهة الزراعة التي ورد ذكرها في الفصل ٥). ويجري تشجيع هذه المضاربة في الأراضي عندما تفتقر البلدان إلى سياسات واضحة لأمن الحياة، وتعجز السلطات عن تحقيق التوازن بين المصالح والتعبير عن الخيارات العامة بشأن استخدام الأراضي، والالتزام بتنفيذ تلك الخيارات.

التمكين من أسباب القوة عن طريق إتاحة فرصة الحصول على الأصول: أمن الحياة

بالرغم من أن الأحياء العشوائية هي انعكاس للفشل المؤسسي في سياسات الإسكان وتمويله، والتخطيط الحضري، والمرافق العامة، والتنظيم والإدارة المحلية، فإن الافتقار إلى أمن الحياة من أهم جوانب الإخفاق. وأمن الحياة يعني «الحماية من الإبعاد غير الطوعي من الأرض أو المسكن إلا عن طريق الإجراءات القانونية السليمة»^(٧٦). وعلى ذلك ينصب الاهتمام على منع الإخلاء الجبري أو التعسفي، سواء لأسر منفردة أو مستوطنات بكاملها. وأهمية هذا الأمر بالنسبة للفقراء في الحضر كان هو الداعي لإدراجه ضمن «أهداف التنمية الألفية» باعتباره المؤشر رقم ٣٦ («نسبة الأهالي الحاصلين على أمن الحياة») والمرتبط بالهدف رقم ١١ («أن يتحقق بحلول سنة ٢٠٢٠ تحسين ملموس في حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون من ساكني الأحياء العشوائية») والهدف رقم ٧ («كفالة الاستدامة البيئية»). كما أن هذه القضية كانت موضع اهتمام «الحملة العالمية من أجل أمن الحياة ووجود مدن بلا أحياء عشوائية» وهو البرنامج الذي وضعه «تحالف المدن» متعدد المانحين والتابع لنشاط الممثل الذي تنظمه الأمم المتحدة.

لم يجر قياس منهجي للافتقار إلى أمن الحياة في المناطق الحضرية. وحتى تصنيف المقيمين على أنهم من ملاك المساكن أو المستأجرين لا يضيف الحماية من الطرد التعسفي عندما يكون تسجيل الأراضي وسيادة القانون غير مطبقين بحزم^(٧٧). والحياة الآمنة جزء من التسلسل الهرمي للحقوق في أي بلد،

الإطار ٥-٦

تنظيم الأحياء العشوائية، الفافيل، في البرازيل

في كثير من مدن البرازيل، تقطن نسبة كبيرة من السكان - ٢٥٪ من سكان ريو دي جانيرو و ٤٠٪ في منطقة ريسيف العاصمة - في مستوطنات غير رسمية أو غير قانونية، تقام غالبا فوق أراض عامة. وتؤثر هذه العشوائيات (التي تسمى فافيل) جانبا كبيرا من قوة العمل - التي تتعرض لأحوال صحية رهيبة، وتكرار الكوارث الطبيعية مثل انهيار التربة والسيول، والجريمة. وكانت السياسة الرسمية تجاه الفافيل في الماضي هي التجاهل (مع إدخال الخدمات من حين لآخر عندما يكون ذلك ملائما من الناحية السياسية أو ضروريا بسبب الطوارئ) وتهديد السكان بالطرد. وحتى أوائل السبعينيات لم يكن معظم البلديات قد بدأ حتى في وضع هذه المستوطنات على خرائط التخطيط، على الرغم من وجودها لعشرات السنين في حالات كثيرة. وبدأت التحولات تحدث في هذه المستوطنات في السنوات الأخيرة حين التزمت الحكومات المحلية، بتأييد من حكومة الولاية والحكومة الوطنية، بإدماج هذه الأحياء في التركيب الاجتماعي السياسي، وكذلك التركيب المادي، للمدينة.

وبإثناء من أوائل الثمانينيات، شرع عدد من المدن، في مقدمتها بلو هوريزونتي وريسيفي، في بذل جهود لإضفاء الطابع النظامي على الفافيل أو إدماجها في النسيج الحضري ومنحها اعترافا قانونيا. وطبقت أدوات تخطيط جديدة على المستوى الوطني لتسمح بوصف بعض المستوطنات بأنها «مناطق سكنية خاصة لها أهمية اجتماعية» (ZEIS) سمحت بمواصلة التخطيط وتقسيم المناطق مع متطلبات استخدام الأراضي لتلك المجتمعات. وفي ريسيفي أنشئت آلية إضافية (PRE-ZEIS) في سنة ١٩٨٧ لإضفاء الطابع المؤسسي، لأول مرة، على عملية إدماج المستوطنات غير النظامية ضمن الجهاز الرسمي للتخطيط، بمشاركة المجتمع المحلي، والسماح بتوفير الخدمات والبنية الأساسية للحد من الفروق. وبمقتضى هذا القانون أنشأت ريسيفي لجنة لتقنين حيازة الأراضي كلفت بتحديد المشكلات الخاصة ومعالجتها في كل منطقة عن طريق مشاركة أصحاب المصالح المتعددين - وهو جهاز اكتسب مصداقية تنفيذ الحكومة للالتزامها بالضى في برنامجها لتصحيح وضع تلك المناطق النظامي بالرغم من مقاومة القطاعات المحافظة. وانضمت ولاية برنامبوكو إلى الجهود التي تبذلها ريسيفي للحصول على موارد استثمارية للمساعدة في تغطية المستوطنات المقرر توفيق أوضاعها عبر منطقة العاصمة الكبرى.

وأخذت مدن برازيلية أخرى ببرامج لها نفس الأهداف، شملت بورتو إلجيري، وريو دي جانيرو، وساو باولو. وكان برنامج ريو لاقتا للأنظار بسبب حجمه (حيث عدلت حكومة الولاية موقفها السابق في معارضة وجود الفافيل بتوفير تمويل مواد البناء للمقيمين بها بدون طلب ضمانات)^(*). وفي بلو هوريزونتي وبورتو إلجيري تضمن البرنامج تركيزا قويا على وضع الميزانية والتخطيط للاستثمار في المستوطنات من خلال المشاركة. وفي سنة ١٩٩٨ أجرى المعهد البرازيلي للاقتصاد التطبيقي دراسة بينت أن ٧٩٤ بلدية على الأقل لديها برنامج ما للنهوض بالفافيل أو المستوطنات غير الشرعية، وأن نحو ٥٠٦ منها تشمل برامجها لإضفاء الطابع الرسمي على حيازة الأراضي. وحيثما كانت سياسات تنظيم الحيازة ترمي إلى تحويل سندات

حقوق الملكية الفردية لواضعي اليد على الأراضي العامة أو الخاصة، كما في بلو هوريزونتي وريو، واجه هذا الجانب من البرنامج مشكلة في التنفيذ وكان أقل نجاحا من التحسين المادي وتوفير الخدمات. ولجأت بلديات أخرى، مثل بورتو إلجيري وريسيفي، إلى بديل مبتكر يتمثل في وسيلة قانونية لتشجيع أمن الحيازة الفردية والاجتماعية. وكانت هذه الصيغة هي «منح امتياز حق الاستعمال» حجة استئجار تمنح حقوق الملكية الخاصة للأراضي التي يملكها القطاع العام لمدة ٥٠ سنة، لفرد أو لمجموعة^(*). وعند اجتماع هذا الترتيب مع توصيف المستوطنات على أنها «مناطق ذات أهمية اجتماعية» فإنه يحمي المقيمين بها من الطرد ويعطيهم حقوق ملكية واسعة. وتسمح هذه الآداة للولاية بحماية فرصة حصول المجتمعات منخفضة الدخل على الأراضي التي تشغلها من أجل التشجيع على التكامل الاجتماعي الاقتصادي للمدينة، كما أنها تساعد على صيانة الأراضي العامة القليلة من أجل الاستخدامات الاجتماعية في الحاضر والمستقبل. وحققت المستوطنات التي منحت حقوق الاستعمال هذه تحسينات مادية من الاستثمارات الخاصة والعامة في الإسكان والبنية الأساسية، وتكتسب بصورة مطردة مظهر الأحياء العمالية المندمجة ماديا مع المناطق المجاورة.

وبالرغم من أن هذه الحلول لم تختبر بدرجة كافية بعد، فإن «التنظيم اللائحي الداخلي للمدن» الجديد يمنح البلديات الوسائل اللازمة للمضي إلى أبعد من ذلك في تسوية أوضاع المستوطنات غير الرسمية. ويشمل هذا التنظيم اللائحي مثلا تيسيرات لنقل الأراضي المملوكة للقطاع الخاص إلى شاغليها الحاليين في الحالات التي استمر فيها وضع اليد بلا معارضة لمدة خمس سنوات على الأقل. ولاستكمال التحول في نوعية الحياة والإدماج الاجتماعي لفقرء الحضر ينبغي استكمال هذه الالتزامات والاستثمارات السياسية والقانونية بسياسات أوسع نطاقا تشجع أيضا على توفير الفرص الاقتصادية ومواجهة الأبعاد الأخرى للفقر.

(*) تم في المرحلة الأولى تحسين ما يقرب من ٦٠ حيا عشوائية و ٢٠ حيا فرعيا غير نظامي مما أثر على نحو ٢٥٠ ألف شخص، وذلك بدعم قرض من «بنك التنمية للدول الأمريكية» قدم لهذا الغرض في سنة ١٩٩٥. وطبقت المرحلة الثانية والقرض الثاني في سنة ٢٠٠٠ على ٥٦ فافيل و ٨ أقسام فرعية، غير نظامية تضم تقريبا نفس العدد من المقيمين. وبلغ إجمالي تكاليف التحسين بمقتضى هذه المشاريع ٤٠٠٠ دولار للأسرة العيشية في المتوسط، وذلك أفضل بالمقارنة بمعظم برامج الإسكان والكثير من مشاريع الصرف الصحي والخدمات الاجتماعية (2002). Brakarz

(٦) في البرازيل، فإن حق الاستعمال يمكن تسجيله، ويسمح بنقل ملكية الأرض إلى الورثة الشرعيين، وبيعها، وإيجارها، واستخدامها كضمان للقروض. ويمكن أن يستخدم هذا الحق فرديا أو جماعيا (نوع من الملكية المشتركة) كما أن له بعدا يتعلق بالمساواة بين الجنسين، إذ أعطيت النساء معاملة تفضيلية عند منح حقوق الاستعمال (Payne and Fernandes 2001, Fernandes 2002).

المصدر: Cira, background.note for the WDR (2003)

عالية إلى حيازة الأمر الواقع (فهى أكثر أمنا وإن لم تكن قانونية تماما)^(٨٤). ويتوقع أحيانا أن يضاف منح سندات تملك قانونية فردية امتيازات إضافية، مثل زيادة فرص الحصول على قروض الإسكان وإيجاد سوق للمساكن أكثر نشاطا^(٨٥). ولكن هذا يتطلب دعما من جانب البنوك والمؤسسات العقارية، وهو ما

في تنظيم إعادة توطين أسر الأعضاء بطريقة سمحت لمشروع النقل بأن يحقق منافع للمدينة بكاملها (الإطار ٦-٦).

ما مدى أهمية سندات التملك القانونية؟ تؤكد التجربة في كثير من البلدان النامية أن الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية تحقق منافع ملموسة عند الانتقال من حيازة غير آمنة بدرجة

الإطار ٦-٦

كيف تمكن قاطنو منطقة السكة الحديد في مومباي من إعادة توطين أنفسهم

في مومباي، وهي العاصمة التجارية للهند والتي يقطنها ١٢ مليون نسمة، كان هناك ما يقرب من ٢٤ ألف أسرة تعيش منذ ما يقرب من عقدين من الزمان إلى جانب خطوط سكك حديد الضواحي التي تمر بها القطارات في حركة كثيفة في أوقات متقاربة، وبعض أكوأخهم لا تكاد تبعد غير متر واحد عن قضبان السكك الحديدية. وبالإضافة إلى مخاطر الموت والإصابة يعاني هؤلاء السكان من الافتقار الذي يكاد يكون كلياً للخدمات الأساسية.

ووضع مشروع لتحسين المرور في المدينة وشبكة النقل استلزم إعادة توطين هؤلاء السكان العشوائيين. ومن أجل تمثيل المجتمع المدني في خطة إعادة التوطين، سعى فريق العمل الذي عينته حكومة ماهارا شاترا إلى مشاركة تحالف جماعة غير حكومية مسجلة باسم «جمعية النهوض بموارد المنطقة» (SPARC) والاتحاد الوطني لقاطني الأحياء الفقيرة (NSDF)، وجمعية تعاونية للمدخرات من النساء قاطنات الأحياء العشوائية والأرصفة. وأنشئت هيئة تأسيسية من الاتحاد، هي RSDF، تضم عائلات مومباي التي كان عليها أن تترك المواقع التي تسكن فيها من أجل تنفيذ المشروع.

وبحلول شهر حزيران/يونيو ٢٠٠١ كان التحالف قد أعاد توطين ١٠ آلاف أسرة خلال مدة لا تتجاوز سنة واحدة، بدون استخدام القوة، ليقطنوا مساكن مشمولة بأمان الحياة ويتمتع بالخدمات الأساسية للمياه والصرف الصحي والكهرباء. فكيف أمكن تحقيق ذلك؟ كانت «هيئة التنمية الإقليمية للعاصمة مومباسا» المسؤولة عن مشروع السكك الحديدية على استعداد للتخلي عن جانب من السلطات التي تحتفظ بها عادة الهيئات الحكومية في إعادة التوطين وإدخال الإصلاحات - من تحديد المستحقين، والحصول على المعلومات الأساسية عن المجتمع المحلي، وتخصيص المساكن. وقد تنازلت الهيئة عن هذه الوظائف، التي تتيح الفرصة للتربيع والفساد، إلى تحالف المنظمات غير الحكومية.

وقبل بدء المشروع بوقت طويل كانت هيئة RSDF قد جمعت معلومات عن القاطنين كوسيلة لتعبئة المجتمع المحلي واكتسبت ثقة أعضائها باعتبارها مرجعاً في عملية إعادة التوطين. ووافقت الأسر المعيشية على المعايير التي حددت لتخصيص المساكن الدائمة والمؤقتة. وقامت الأسر في المستوطنات الجديدة بإنشاء تعاونيات تسليف للتعويض عن الدخل الضائع نتيجة للانتقال.

وتبين هذه التجربة أن مجتمع الفقراء الذي تجرى تعبئة قواه والذي يتولى أموره بنفسه يمكن أن يعمل بصورة جماعية لمصلحته الخاصة ولمصلحة المجتمع الحضري بأسره عندما تتوافر الثقة المتبادلة والمرونة من جانب المجتمع المحلي والحكومة.

المصدر: (Burra(2001a).

يطبقونها. وقد يحدث ذلك عندما لا تمنح سندات الملكية إلا لمستوطنات بعينها فقط، في حين يجري طرد المستأجرين عن طريق رفع الإيجارات بعد منح سندات الملكية، أو عندما يعاد توطين سكان العشوائيات في أحياء جديدة لها عقود ملكية لكن لا تتوافر بها المساعدة في الحصول على خدمات البنية الأساسية^(٨٨). ولذا فإن الطلب الفعال على سندات حقوق الملكية القانونية كثيراً ما يكون أقل من المتوقع من الزيادة الملحوظة في قيمة الأراضي^(٨٩).

كما أن منح سندات الملكية القانونية قد تكون له تكاليف إدارية كبيرة، خاصة أن الكثير من المدن تفتقر إلى سجلات الأراضي المسووحة الجيدة، مما يؤدي إلى معارك قانونية طويلة المدى بشأن وضع الملكية. وقد حقق برنامج COFOPRI في بيرو قدراً من منح سندات الملكية القانونية (أصدر مائة ألف حجة ملكية خلال أربع سنوات) يزيد عما حققته الجهود المبذولة في بلدان أخرى. ولكن ذلك كان ممكناً بسبب وجود مساحات كبيرة من الأراضي المملوكة للحكومة على أطراف الحضر. وقد مضى منح سندات الملكية الرسمية في المناطق الحضرية الأقدم في البلد بسرعة أقل بسبب الملكية^(٩٠). وهناك بديل لإصدار سندات الملكية الرسمية والسجلات العقارية المدنية يمكن أن يكون فعالاً وسهل التطبيق في أداء الخدمات والاعتراف بشغل المواقع وهو تسمية الشوارع وتحديد العناوين بها - أي وضع خرائط وتسمية الشوارع أو ترقيمها وترقيم البيوت في المستوطنات غير الرسمية. ويساعد هذا النظام المطبق في ١٥ بلداً في غرب إفريقيا المرافق العامة على إصدار فواتير الخدمات ويسمح بفرض الضرائب البسيطة على قطع الأراضي^(٩١).

وعندما لا يخشى المقيمون في الأحياء العشوائية من الطرد التسففي، فإنهم يستطيعون أن يكرسوا رأسمالهم الاجتماعي للتفاوض مع السلطات المحلية أو شركات المرافق على توفير مطالبهم من الخدمات والقيام بعمل جماعي لتحسين مستوطناتهم^(٩٢). وفي مدينة بيون بالهند استخدمت منظمة للمقيمين تقنيات مماثلة لتعبئة المجتمع المحلي والتعبير عن الذات، كما حدث في مومباي من أجل الاستجابة لمطالبهم الخاصة بالصرف الصحي، بعد أن كانت سلطات البلدية قد طال إهمالها لها. وقد قام تحالف الساكنين في عشوائيات بيون (ومعظمهم من النساء) بتقدير الاحتياجات من المساكن، ونجح باستخدام تصميمات مبتكرة في الإنشاء في تلبية احتياجات مختلف فئات المستخدمين، ووضع ترتيبات فعالة لدفع التكاليف والصيانة. وأسفرت هذه الجهود عن تحول غير مسبوق في إنشاء المرافق خلال بضع سنوات معدودات، وأصبحت تخدم ما يقرب من نصف قاطني الأحياء العشوائية في المدينة والذين يبلغ عددهم المليون^(٩٣). وفي سانتو دومينجو بجمهورية الدومينيكان اتخذت جمعيات المقيمين في ثلاث من المستوطنات منخفضة الدخل خطوات مماثلة. وهذه المستوطنات الواقعة على جوانب جرف هار معرضة لتكرار الانهيارات الأرضية. وقام أعضاء الرابطة، وأغلبهم من النساء، بتصميم وإدارة البرنامج

لم يتحقق في كثير من الأحيان بسبب جوانب قصور أخرى، منها انخفاض الدخل وعدم إقبال المقرضين على تمويل تحسين المساكن بالتدريج، وهو السبيل الأساسي المتاح للفقراء لإنشاء مساكنهم الخاصة^(٨٦). وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال في أوروبا والاتحاد السوفياتي السابق، تعثرت بعض آثار حوافز خصخصة المساكن بسبب العقبات المالية والمتعلقة بالمعلومات في أسواق العقارات^(٨٧).

بل إن منح سندات الملكية قد يضعف فرصة الفقراء الإجمالية في الحصول على الأراضي والمساكن بأسعار

وتأثيرات بيئية واجتماعية أكثر اتساعا، وازدياد تضارب المصالح واحتمالات النزاع، وزيادة المتطلبات التقنية والمؤسسية من أجل التنسيق بين تلك المصالح المتضاربة.

وتحمل المسؤولية عن الخدمات الحضرية وتوابعها عند أدنى مستوى عملى - وهذا هو مبدأ الفرعيات والنزول إلى المستويات الأدنى - شرط أساسى لتعبئة العمل الجماعى. وهذا النزول للفرعيات إلى المستويات الأدنى يمكن أصحاب المصالح الأساسية ويعزز مشروعية سلطات الحكم الأعلى من خلال تقاسم السلطة. وتحقيق لامركزية الخدمات الحضرية ونقلها إلى أجهزة الحكم المحلى أمر مرغوب لتقوية صوت مواطنى الحضر وإمكانية حصولهم على المعلومات التى تحظى بمصداقية، ولكنه يتطلب أن تكون السلطات المعنية خاضعة للمساءلة ولديها الوسائل الكفيلة بمواجهة المشكلات فى مستواها - وذلك يتوقف على إطار العلاقات المالية بين الأجهزة الحكومية^(٩٦).

والتوتر السياسى بين مستويات الحكم المختلفة أمر شائع. فكثيرا ما تفرض الحكومات المركزية على الحكومات المحلية ولايات غير ممولة، كما أن الحكومات المحلية قد تبتكر بدون الحصول على دعم كاف من الحكومات المركزية. وكذلك فإن الحكومات المحلية قد تكون أقل تقدمية من الحكومات المركزية وتعرقل الإصلاحات اللازمة. وفى الصين، قاوم بعض الحكومات المحلية نشر المعلومات عن الأحوال البيئية للمدينة بعد مرور وقت طويل من سماح «وكالة الحماية البيئية الحكومية» بذلك، بينما اتبعت حكومات أخرى (فى مقاطعة جيانجسو) سياسات الإفصاح - على أساس تجربى - قبل التزام الحكومة المركزية بذلك^(٩٧).

العمل الجماعى فى الأحياء. غالبا ما يكون فى الوسع معالجة مشكلات البيئة المحلية، مثل إزالة النفايات الصلبة من الحى، عن طريق التنسيق على مستوى المجتمع المحلى. والاشتراك فى المصالح يجعل العمل الجماعى ممكنا سواء فى حل المشكلات داخليا أو بالحصول على ما يلزم من الأطراف الأخرى (من الحكومات أو المرافق العامة). وتتوافر للمنظمات الجماهيرية ومنظمات المجتمع المحلى التى تتخلى عن المواجهة وتنتج إلى مشاركة سلطات المدينة فى عملها، احتمالات أكبر للحصول على منافع مستدامة من أجل فقراء الحضر^(٩٨). تبين تجربة باكستان والفلبين وتايلند بشأن البرامج الرئيسية للبنية الأساسية وتحسين المساكن فى الأحياء منخفضة الدخل، ما تستطيع جمعيات المجتمع المحلى أن تحققه باعتبارها أطرافا أساسية فى الشراكة مع الحكومة والقطاع الخاص. غير أن هذه الشراكات تحتاج إلى التزام طويل المدى لمساندتها^(٩٩).

وكان جانب الضعف الأساسى فى الكثير من هذه البرامج، هو الافتقار إلى استمرار الدعم المالى والسياسى من جانب المؤسسات الرسمية. وعلى الأخص، ينبغى أن تتحمل هيئات المدينة ومرافقها العامة مسؤولية تحسين شبكات البنية

الذى وضعوه بأنفسهم لتخفيف الكوارث عن طريق بناء حوائط سائدة والقيام بغير ذلك من تحسينات البنية الأساسية^(٩٤).

مؤسسات للتنمية الحضرية المستدامة

يتطلب التنظيم والإدارة الحضرية الجيدة مؤسسات تكشف عن المصالح المختلفة، وتوازن بينها، وتلتزم بالحلوى التى تحقق الرخاء الجماعى. وبعض الترتيبات المؤسسية لها أهمية خاصة فى ضمان تنفيذ هذه المهام عبر طائفة من القضايا الحضرية:

- هيكل لتقاسم المسؤولية والتنسيق يربط بين المجتمع المحلى والحكومة المحلية والمستويات الإقليمية والوطنية للحكومة، ويمنح السلطة للقوى الفاعلة المناسبة للتصدى للمشكلات عند كل مستوى
- محفل للمشاركة الواسعة فى التفكير الاستراتيجى، للتمكن من الفهم المشترك وتوافق الآراء، والحفز إلى العمل، وتقييم التقدم
- شبكات للاتصالات وبناء القدرات بين الممارسين وأصحاب المصلحة.

وكما ذكرنا من قبل، فإن بعض الترتيبات غير الرسمية التى نجحت فى المناطق الريفية يمكن أن يكون لها مقابلها فى المجتمعات الحضرية، خاصة فى أحياء المدن. ولكن هذه المؤسسات غير الرسمية كثيرا ما يطلب منها أن تفعل ما يزيد على طاقتها. فهى تستطيع أن تنشط المنشآت الخاصة ولكنها لا تستطيع أن تمكن الشركات من النمو. وهى تستطيع أن توفر الدعم للأسر المعيشية ولكنها لا تستطيع أن تقدم كل الخدمات وتحقق الأمن الاقتصادى أو الشرعية السياسية التى يعتبر السكان جديرين بها على النطاق الذى تطلبه المدينة. وعلى ذلك فإن النطاق الأوسع والتعقيد المتزايد للحياة الحضرية يحتاج إلى مؤسسات رسمية فعالة تعمل بطريقة تتميز بقدر أكبر من الشفافية والقابلية للتنبؤ بها والقدرة على التكيف.

فما الذى يدفع هذه المؤسسات إلى الظهور والنمو؟ كثيرا ما يبدو أن التغييرات الجوهرية تحدث من خلال الأزمات المفاجئة - انتشار أحد الأمراض أو وقوع كارثة طبيعية - أو ظهور قائد يتسم بالجاذبية الشخصية القوية (الكاريزمية). وفى السنوات الأخيرة أضفى نشر الديمقراطية واللامركزية المالية مشروعية وسلطة جديدين على الحكومات المحلية (الفصل ٧)^(٩٥). وطفقت العولة تخلق فرصا جديدة، وجاءت بمعرفة جديدة، وأثارت توقعات جديدة فى التصدى لتحديات الحضر.

تمكين المستوى المناسب من القوى الفاعلة من أسباب القوة وضمان التنسيق

تزداد الأصول البيئية والاجتماعية اللازمة للتنمية الحضرية المستدامة تعقيدا مع اتساع نطاق الاستيطان. فالانتقال من الحى إلى المدينة، إلى المنطقة، وإلى الأمة يعنى ضمنا ارتباطات

يكشف الكثير من المدن عن علاقات مبتكرة بين المجتمع المدني والحكومات المحلية من أجل زيادة الضغوط لتنفيذ المهام الرئيسية. وكثيرا ما تلقى مبادرات الإصلاح تأييدا من خلال التعاون فى أنشطة محددة تقوم بها الحكومة المحلية - مثل المراجعة العامة، لوضع ميزانية البلدية، وإجراء المشتريات لمدينة أوبنيسك فى روسيا،^(١٠١) والاستفتاء الذى شمل المدينة بكاملها لتأكيد استعداد المقيمين لدفع تكاليف تحسين البنية الأساسية بعد السيول التى شهدتها تيوخانا بالمكسيك^(١٠٢). وتستطيع مثل هذه المبادرات أن تشرع بعد ذلك فى عمليات أوسع وأعمق للإصلاح فى مجالات أخرى. وتؤثر أوبنيسك الآن على الإصلاحات على المستوى الإقليمى، وحولت تيوخانا خطتها لتحقيق الانتعاش بعد الكوارث إلى سلسلة من التجديدات التى تربط بين فرض الضرائب وتحسين الأشغال العامة. وقد ترتب على وضع الميزانيات على أساس المشاركة، الذى بدأ فى بورتو أليجى وامتد الآن إلى أكثر من ٨٠ مدينة فى البرازيل، تحول ملموس فى العلاقات بين المجتمع المدني والحكومات المحلية^(١٠٣).

وكجزء من بناء القدرات الحضرية واللامركزية فى السنغال وغينيا، أضفت بعض الحكومات المحلية الطابع المؤسسى على التشاور مع الجمهور فى وضع برامجها للاستثمار العام والصيانة. وسجلت هذه البرامج فى اتفاقات تعاقدية بين المدينة والحكومة المركزية. وهذه العقود التى تبرمها البلدية تلزم السلطات على كلا المستويين بتنفيذ التداعيات المالية المتفق عليها وتدابير الإصلاح التى توعدها الدوائر المؤيدة^(١٠٤).

التعاون عبر جهات الاختصاص - إدارة المدن العواصم^(١٠٥). تحتاج مناطق التأثير الواسعة فى العديد من الآثار البيئية التبعية، والاعتماد المتبادل بين الأنشطة الاقتصادية الكبرى التى تشترك فى بنية أساسية متقاربة مكانيا وغيرها من الخدمات، إلى التعاون بين الحكومات المحلية، وكذلك بين الحكومات الإقليمية والوطنية. ويصدق هذا بشكل خاص على الشبكات التى تنطوى على وفورات الحجم الكبير - النقل على نطاق المدينة بكاملها، وإدارة موارد المياه، ومكافحة التلوث، ومقالب القمامة، ومعالجة مياه المجارى. ولكن هذا المستوى التالى فى تسلسل العمل الجماعى يطرح احتمالات أكبر لتضارب المصالح، ولاسيما فيما يتعلق بتقاسم التكاليف والمنافع. والتجزئة والإفراط فى التنافس بين البلديات هى القاعدة السائدة. وفى أكثر من ٧٠ بلدا تنفذ الآن اللامركزية، باستثناء مهم وهو الهند، كان لقوانين البلديات والإصلاحات الدستورية تأثير لم يكن مقصودا وهو إضعاف التوقعات بشأن التوصل إلى حلول من العواصم لمشكلات المدن الكبيرة.

وقد ظهر عبر السنين العديد من الترتيبات التنظيمية - الرسمية وغير الرسمية، فى البلدان النامية والصناعية - لمواجهة التحدى المتمثل فى إدارة المدن الكبيرة. وفى أحد

الأساسية وصيانتها، وخدمات مثل الصرف والإضاءة والمتنزهات خارج الأحياء. وغالبا ما تكون الروابط مع البنية الأساسية الواقعة خارج الموقع (الطرق أو مواقع التخلص من النفايات الصلبة) غير كافية بسبب ضعف التنسيق مع الهيئات الحكومية المسؤولة، مما يقلل من المنافع البيئية وغيرها.

كما استخدم الكثير من الأحياء الحضرية شبكاتها الاجتماعية الداخلية فى إيجاد مؤسسات للحماية تضمن الأمن العام المحلى، وذلك مثلا من خلال الأنشطة المجتمعية «لمراقبة الجريمة» - ولكن هذا يتطلب أيضا التعاون الوثيق والتأييد من جانب المؤسسات الرسمية مثل الشرطة. وفى حى «واروك جانكشن» فى دربان بجنوب إفريقيا يقوم خمسون من التجار من أبناء المجتمع المحلى بدوريات طوعية على مدار الأربعة وعشرين ساعة. وقامت شرطة المدينة بتدريب هذا الفريق بشأن اعتقال المواطنين، والحقوق الدستورية للأفراد، والإجراءات التى تتخذها المحاكم، وذلك لضمان الملاحقة القضائية الناجحة. وقد أسهمت جهودهم فى الحد من الجريمة، وإقامة قدر جديد من الثقة بين المجتمع المحلى والشرطة، مما زاد من معدل نجاح الشرطة فى التحريات وملاحقة المجرمين. ولكن العلاقات مازالت متوترة نتيجة لتصور المواطنين أن أعمال الشرطة الرسمية فى المدينة ليست كافية^(١٠٦).

الحكومة (البلدية) المحلية القوية. يمتد معظم المسائل المتعلقة بالتنمية المستدامة فى المناطق الحضرية إلى ما هو أبعد من الأحياء فرادى، ويحتاج إلى آلية رسمية دائمة أو إلى عمل جماعى، من خلال الحكم المحلى الفعال الذى يعمل مع المجتمعات المحلية لكنه يتحمل مسؤوليات أوسع نطاقا. وهنا تبدأ فى الظهور تضارب فى المصالح بين الفئات الأكبر حجما والأقوى سلطة من أصحاب المصلحة - وتبدأ المفاضلات بشأن الأولويات والفئات التى تحصل على الخدمات - مما يؤكد الحاجة إلى تنظيم وإدارة نيابية.

وعلى ذلك فإن الإصلاحات التى تجعل حكومات البلديات ووكالاتها أكثر خضوعا للمساءلة وشفافية أمام جميع الدوائر المؤيدة لها، هى جوهر تحسين التنمية المستدامة فى المدن. ويشمل جدول أعمال الإصلاح ما يلى:

- زيادة الديمقراطية (العمليات الانتخابية)
- الممارسات والحوافز الجيدة للإدارة المالية السليمة
- مشاركة الجمهور وقدرته على الحصول على المعلومات عن وضع الميزانيات وتخطيط الاستثمار
- رفع مستوى المهارات والكفاءة المهنية للموظفين الحكوميين
- المتابعة والتقييم اعتمادا على القياس حسب المعايير والحصول على تغذية مرتدة من جانب المتعاملين.

الإطار ٦-٧

مدينة مكسيكو سيتي تبحث عن ترتيبات لإدارة منطقة العاصمة

قامت مكسيكو سيتي باستكشاف العديد من الترتيبات التنظيمية خلال العقود الأخيرة. ويبدأ التجمع الحضري في «وادي المكسيك» بالمركز الفيدرالي، وهو موقع الحكومة المركزية، ويضم منطقة تشمل ١٠ ملايين نسمة، مقسمة إلى ١٦ منطقة أو تقويض. ويحيط بالمركز الفيدرالي، ولكن في ارتباط وثيق من حيث الوظائف، ١٢ بلدية متاخمة (تضم ٧ ملايين نسمة أخرى) في ولاية مكسيكو. وهناك تسمية أخرى أكثر شمولاً (منطقة مكسيكو سيتي) تغطي ما يقرب من ١٠٠ بلدية في خمس ولايات.

وقد شكل العديد من لجان العاصمة مجالات الاحتياج الرئيسية. فأنشئت لجنة للمياه قبل أكثر من ٣٠ سنة لتخطيط وتنفيذ شبكة عملاقة لتحويل المياه بين الأحواض لتوفير المياه لمكسيكو سيتي. كذلك أنشئت لجنة لنوعية الهواء تولت بشكل تدريجي إدارة المصادر المتحركة للتلوث. ونجحت اللجنة في استبعاد الرصاص من الوقود وتعمل على خفض حجم المرور وتحسين كفاءة تشغيل المركبات.

وهناك مشكلة مستعصية، على الرغم من تشكيل نصف دسة من لجان التخطيط واللجان ذات الأغراض الخاصة، وهي التنسيق بين نمو المدينة والبنية الأساسية للمياه والنقل - مثلاً، أن تقوم وسائل النقل الجماعي بربط المناطق السكنية بمواقع تجمع العمالة. وكان من أثر الإصلاحات السياسية الأخيرة، التي جعلت وظيفة العمدة بالانتخاب، أن أشعلت مناقشات سياسية نشيطة بشأن إنشاء سلطة جديدة تماماً تتولى أمور مدينة مكسيكو سيتي.

المصدر: Campbell, background note for the WDR 2003.

بناء توافق الآراء والإستراتيجيات اللازمة للتنمية الحضرية المستدامة

هناك شرط جوهري للتنسيق هو وجود فهم مشترك للمشكلة، ومعرفة تكاليف ومنافع الحلول البديلة، ومراعاة شواغل أصحاب المصلحة المختلفين. وهناك مصدران أساسيان للخبرة في الكشف عن المصالح والوصول إلى توافق في الرأي بشأن ما ينبغي عمله، وهما خطط العمل البيئية المحلية واستراتيجيات تنمية المدن.

ومنذ انعقاد قمة الأرض في ١٩٩٢، قام ما يقرب من ٦٤٠٠ سلطة محلية، في ١١٣ بلداً، سواء رسمياً أو بطريقة واقعية، بالالتزام بوضع خطط عمل بيئية محلية (أطلق عليها اسم «جداول أعمال القرن ٢١ المحلية»^(١٠٧)). وتدمج هذه المبادرات الأهداف البيئية في خطط التنمية، وتؤكد المشاركة والخضوع للمساءلة. وهي تعبر عن الشواغل المحلية وتعمل على حفز أصحاب المصالح المحليين وتجميعهم حول الأولويات المشتركة لمستقبل المنطقة. وتوفر أساساً لتنسيق عمل المستويات المختلفة للحكومة والوكالات القطاعية.

الأنماط الشائعة (كما في داكا وساو باولو) توزع الاختصاصات لمهام معينة على أساس المنطقة الجغرافية، وبذلك تنشأ العديد من الحكومات المحلية ذات الأغراض العامة والتي يمكن أن تتعاون فيما بينها من أجل أغراض محددة، مثل جمع البيانات الإقليمية أو تقاسم تكاليف المعدات والمرافق مرتفعة التكلفة. ويسفر عن هذا التعاون أحياناً قيام خدمة متخصصة لمنطقة العاصمة أو المركز يتم التنازل فيها لهيئات خاصة عن سلطات محدودة - تكون عادة من أجل التخطيط أو الحفظ، مثل مستجمع المياه أو الحدائق الإقليمية.

أما سلطات مدن العواصم المشكلة بصورة رسمية، والتي تنشأ بقانون وطني أو تنال الترخيص بهذا القانون، فهي أقل انتشاراً. وفي نمط يسمى التجزئة الوظيفية، تقتصر سلطة المستويات الأدنى من الحكومات على الوظائف الأساسية مثل توزيع المياه وإنارة الشوارع، بينما يتولى مستوى ثان وظائف على مستوى المنطقة بأسرها، مثل الطرق الحرة وخطوط توريد المياه الرئيسية، كما في مدينة مكسيكو سيتي (الإطار ٦-٧). وهذا المستوى الثاني من الحكومات يمكن أن يكون أجهزة مستقلة، ولديه أحياناً السلطة التنفيذية لإنجاز مشاريع مثل هيئة التنمية في كولكاتا. وفي حالات أخرى، كما كان شائعاً في أمريكا اللاتينية في السبعينيات والثمانينيات، لم يكن للهيئات المسؤولة عن العواصم غير دور استشاري. أما الترتيب ذو الوضع الرسمي الواضح - أي منظمات العواصم المركزية كما في بانكوك وكوالا لامبور وسول - فنادر نسبياً وغالباً ما يكون مفروضاً من جانب الحكومة المركزية لإدارة مدينة عاصمة.

وبعض المدن، مثل جوهانسبرج، جمعت بين هذه النماذج - كما أن طرزها الأصلية أخذت في التغير نظراً لتغيرات المطالب. فالعولة تعرض المدن لقوى تحتاج إلى أساس أعرض للإدارة والتخطيط - وإلى توجيه ذي طابع إستراتيجي أوضح. وكذلك يبدو أن ترتيبات العواصم الكبرى تستجيب للحاجة إلى إقامة الاتصال بين النخب - دافع الضرائب وبين آليات الاختيار الجماهيري. وخلال العقود الأخيرة، اتبعت لندن ومونتريال ونيويورك وأوتاوا وتورنتو طريقاً متدرجاً، فانتقلت أولاً (في أواخر الثمانينيات) من أجهزة العواصم الرسمية ذات السلطة التنفيذية إلى نظام من البلديات الموزعة والمستقلة. بحلول أواخر التسعينيات كانت هذه المدن قد عادت إلى أنظمة مركزية متنوعة، ولكن مع مدخل أكثر ديمقراطية من مجموعات المواطنين المنتخبين أو المعينين.

ومع تطور هذه الترتيبات وغيرها، ستكون هناك أهمية لتبادل الخبرة على النطاق الدولي. وغالباً ما تكون هناك ضرورة إلى قيادة من جانب الحكومات الوطنية أو الإقليمية لإعطاء تكاليف وظيفية وتوفير التمويل لترتيبات العواصم، نظراً لأن الحكومات المحلية لا تتنازل عن سلطاتها بسهولة، وخاصة عندما يشمل ذلك إعادة توزيع إيرادات الضرائب بين جهات الاختصاص المختلفة^(١٠٨).

والاستبعاد الاجتماعي - واضطلعت بوضع خريطة اجتماعية من أجل توجيه ورصد الجهود المبذولة للحد من الفوارق.

ومن الممارسات الجيدة لإضفاء الطابع المؤسسي على استراتيجيات المدن، إدراج عناصرها الرئيسية في الأنظمة الإقليمية لتخطيط المدن. وبينما تظل مواصلة تنفيذ التخطيط الاستراتيجي تحدياً قائماً، فإن هذه الجهود يمكن أن تكشف عن أولويات شتى أصحاب المصالح وتسهم في الضغط العام من أجل التغيير^(١١٠). والبندان اللذان ينبغي أن يوضع على جدول أعمال معظم استراتيجيات تنمية المدن هما: استباق ما يطرأ على الجبهة الحضرية من اتساع، وجعل الكثافة الحضرية محتملة التكلفة وصالحة للحياة فيها.

استباق الجبهة الحضرية المتجهة إلى الاتساع - وتوجيه المستوطنات الجديدة للحيلولة دون ظهور الأحياء العشوائية في المستقبل. ستحتاج المدن والبلدان في البلدان النامية إلى استيعاب الزيادة المتوقعة لسكان الحضر إلى الضعف أثناء الجيل القادم. وبالرغم من الإصلاحات المؤسسية الرامية إلى النهوض بالأحياء الفقيرة الحالية وإدماجها، فقد تنشأ أحياء فقيرة جديدة. وغالباً ما تتجنب السلطات المحلية الاعتراف بالحاجة إلى توقع وتيسير نمو المستوطنات منخفضة الدخل، وتدعها بدلاً من ذلك ترعى شؤونها بنفسها. غير أن توفير شبكات البنية الأساسية بعد وقوع الواقعة أغلى تكلفة بكثير، وخاصة بالنسبة للمستوطنات شديدة الكثافة والتي لم يوضع لها تخطيط منظم أو التي تحتاج إلى إعادة توطين. وفي بوجوتا تقدر وكالة التنمية الحضرية أن إنشاء شبكات للصرف تزيد تكاليفه بنحو ثلاثة أمثال في المستوطنات غير الرسمية عنه في الأحياء التي يجري تخطيطها^(١١١).

ولا غنى عن الإرادة السياسية لخلق بيئة مؤسسية تستشعر مطالب الوافدين الجدد وتتوقعها وتسمح بالتفكير المسبق والشاركة بين الحكومة والمستثمرين من القطاع الخاص والأسر المعيشية. وقد جاءت خبرة قيمة في تخطيط مستوطنات الدخل المنخفض للمواقع والخدمات بادرت بها عادة الحكومات المحلية أو قواها الفاعلة، من أجل وضع تخطيط أساسي للمساحة والحد الأدنى من البنية الأساسية (مثل مرافق الصرف الصحي التي لا غنى عنها) قبل أن تحدث التنمية التلقائية. وقد وضع برنامج كهذا في ليما يهدف إلى منع نمو المناطق العشوائية باستباق الطلب (الإطار ٦-٨).

ووضع التزامات طويلة المدى هو المفتاح للسبق في هذه الجبهة. فاستجابة العرض القوية لها أهميتها في جعل مثل هذه الخطط مستدامة. وقد فشل العديد من البرامج المبنية على النيات الحسنة نتيجة للافتقار إلى أراض ومساكن بتكاليف محتملة - حتى لفئات الدخل المتوسط. وقلل هذا الدعم السياسي لنهج تصميمات الحد الأدنى وتكاليف الحد الأدنى،

وقد وضعت مدينة مانيزالس بكولومبيا، التي يبلغ تعداد سكانها نحو ٣٦٠ ألفاً، خطة عمل بيئية محلية بالتشاور على نطاق واسع وأدرجتها في خطة وميزانية البلدية للتنمية. وشملت الخطة تدابير لأحياء التراث المعماري للمدينة، وتحسين النقل العام، وتعزيز إدارة مستجمع المياه المستمدة لنهر شينشينا الذي يوفر الماء لشبكة المدينة، وإنقاذ احتمالات انهيار الأراضي، وإنشاء متنزهات إيكولوجية، وتحديد خطط العمل البيئية للمجتمعات المحلية. كما وضعت الخطة برنامجاً مبتكراً للمؤشرات سمي «أنوار المرور البيئية» للتعرف على التقدم المحرز^(١١٢).

ولم تكن كل تطبيقات خطة عمل القرن ٢١ معتمدة على المشاركة بالقدر الذي كان مستهدفاً، وكثيراً ما تلاشت قوة الدفع من أجل التنفيذ في المدى الطويل - ذلك أن صعوبة وضع التزامات طويلة الأجل من الحواجز التي تعترض نجاح التنسيق كما ذكرنا في الفصل ٣. وتحققت درجة أكبر من النجاح عندما توافر دعم مستمر من إدارات العمدة المتعاقبين، ووجود مشاركة قوية من جانب منظمة غير حكومية أو جامعة محلية، وعندما بذلت جهود لتعبئة التمويل للتنمية الاقتصادية المحلية. وقد تم وضع معظم جداول أعمال القرن ٢١ المحلية في المدن الصغيرة، ولعل ذلك يكشف عن صعوبة بناء توافق الآراء على نطاق العواصم الكبرى. كما كان لقيادة الحكومة الوطنية أثرها الكبير في تكرار وضع جداول أعمال القرن ٢١ المحلية داخل كل بلد.

وإستراتيجيات تنمية المدن هي جهود متماثلة في التخطيط الإستراتيجي القائم على المشاركة، ولكن ربما مع تركيز أوسع على إدماج مختلف الاهتمامات البيئية والإنتاجية داخل منظور أكثر مواءمة للفقراء^(١١٣). وقد استخدمت هذه الاستراتيجيات لبناء توافق الرأي حول رؤية للمدينة وحول خطوات لوضع هذه الرؤية موضع التطبيق. وتشمل هذه الإستراتيجيات عادة تقييماً قائماً على المشاركة لأحوال المدينة واحتمالاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتحدد الأولويات وخطط العمل المتعلقة بالسياسات والاستثمارات على السواء. ومن أمثلة ذلك:

■ ساعدت استراتيجية لتنمية المدينة في «كالي» بكولومبيا، على استكشاف وجهات نظر أصحاب المصلحة بشأن المشاريع العامة الكبرى، وأسفرت عن تغيير في أولويات الاستثمار في المدينة. وأوضحت المرحلة الأولى، التي شجعت أيضاً على مناقشة مسألة العنف باعتبارها مسألة لها أهمية خاصة للمدينة، الحاجة إلى فهم أفضل للاقتصاد المحلي وقيود العمالة.

■ في سان فرناندو في الفلبين، ساعدت استراتيجية تنمية المدينة على إعادة ترتيب أولويات الاستثمار المتعلقة بالصرف الصحي، ضمن نتائج أخرى.

■ ركزت في سانتو أندريه في ولاية ساو باولو في تخطيطها الاستراتيجي على أوجه عدم الإنصاف الاجتماعية

الإطار ٦-٨

ريادة طريق النمو الحضري في ليما

أنشئت في منتصف السبعينيات. وكانت الهيئة مسلحة بالحماس وفهم ديناميات المستوطنات التي كان جون تيرنر قد أوجدها في أريكيبا وليما، وشرعت في مواجهة التحدي المتمثل في المستوطنات العشوائية التي تنمو بسرعة على أطراف ليما. (*) وأطلق هؤلاء الموظفون على المجتمعات منخفضة الدخل وصف «البلدات الجديدة»، مما أضفى على المستوطنات العشوائية صورة إيجابية.

ووضعت الهيئة الوطنية نهجا من شقين: فعملت على النهوض بمستوى البلدات القائمة، معتمدة على مشاركة المجتمع المحلي واستثمارات عامة قليلة نسبيا. وبعد ذلك، عندما استمرت المستوطنات العشوائية في الظهور، شرعت الهيئة في برنامج لمنع ظهور أحياء الأكواخ الفقيرة المزدهمة بالسكان، ووفرت مساحات من الأراضي جرى مسحها لتلبية الطلب المتوقع على الإسكان منخفض الدخل. ووضعت خطة هيكلية أولى للحد الأدنى ثم رسمت لترجيح تفاصيلها بحيث أصبحت تصميمات للأحياء ومجالا لدراسات المهندسين من أجل إقامة البنية الأساسية الرئيسية.

وبعد مرور عشرين عاما أصبحت «البلدات الجديدة» قوية البنية، لدوى الدخل المنخفض المتوسط، تتمتع بمعظم الخدمات الحضرية، والمدارس، والمستوصفات، والأسواق، وغيرها من التسهيلات. وكان المفتاح لنجاح البرنامج هو الاستجابة لإشارات الطلب، والموازنة بين المصالح، والالتزام بالتنفيذ - والتوفيق بين التنسيق الاجتماعي وتوقعات الأهالي الفقراء.

*Turner and Fichter (1972).

المصدر: Chavez, background note for the WDR 2003.

ليما، بيرو، ١٩٧٧ - عندما كنا نقف على تل يشرق على مستوطنة جديدة على حافة سهل صحراوي فسيح على بعد ١٠ كيلومترات إلى الشمال الشرقي من وسط ليما، وقف الفتى الذي يتراوح عمره بين ٧ و٨ سنوات، يقول إنه يشتغل مهندسا. قلنا: مهندسا؟ قال: «إني أساعد الأهالي في رسم الخطوط المحددة لقطع الأرض وبناء الحى الخاص بنا». وكانت المستوطنة، التي لا تكاد تشمل شيئا غير خطوط بالطاشير وأكواخ من الأعشاب المنسوجة والواح البلاستيك، تنمو يوما بعد يوم عندما يصل إلى الموقع في كل يوم وافدون جدد تحملهم شاحنات «الشبكة الوطنية للتعبئة الاجتماعية». وكان المستوطنون يساعدون القائمين بأعمال المساحة في تحديد قطع الأراضي وتطهير المناطق لتكون ملاعب وإنشاء الخدمات اللازمة للمجتمع المحلي.

وكانت المجموعة الرئيسية من المستوطنين قد نظمت نفسها في البداية من أجل وضع اليد على الأراضي الحكومية الواقعة تحت خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي. وقد أتى هؤلاء المستوطنون غالبا من الأحياء الفقيرة في قلب المدينة، حيث كانوا يستأجرون غرفا أو يعيشون مع الأسرة. وفي الليلة المتفق عليها، كان الأهالي يسبرون في مجموعات صغيرة وقد لفوا أفرخا من البلاستيك حول أجسامهم، ودخلوا إلى الموقع المختار وأقاموا خيامهم وأكواخهم قبل أن ينقضى الليل. وإن استقروا كواضعين لليد على مستوطنة، كانوا يعرفون أن «الشبكة الوطنية للتعبئة الاجتماعية» سوف تنقلهم إلى مستوطنة دائمة وإن لم تكن مزودة بالخدمات، لينتقلوا ما يسمى *pueblos jóvenes* أو البلدات الجديدة.

وكانت «الهيئة الوطنية» التي يعمل بها في الأساس مهندسون مدنيون ومعماريون وإخصائيو اجتماعيون من الشبان شديدي الالتزام، قد

أمريكا الشمالية وأوروبا - فمتوسط السكان في مومباي مثلا ٤٠٠ شخص في الهكتار، وفي شنغهاي ٥٠٠، بالمقارنة بنحو ١٧٠ في منطقة العاصمة برشلونة و٤٠ في نيويورك^(١١٣). والمسألة الرئيسية التي تواجهها المدن الناضجة في البلدان النامية هي توفير البنية الأساسية والخدمات (ولاسيما الصرف الصحي، والنقل العام، والمساحات الخضراء مثل المتنزهات والملاعب) والتي تلزم لجعل الكثافات المرتفعة بالفعل قابلة للحياة فيها ومتسمة بالكفاءة، مع سهولة الوصول إلى المساكن والعمل، وغير ذلك من الأماكن. والتحدى الذي يواجه المدن التي لم تستكمل صورتها كافة التفاصيل بعد هو أن تتجنب جعل هذا التطور المكاني متعذرا على سكانها المتزايدين.

وكثيرا ما تحاول الحكومات أن تسيطر على حجم المدينة وتؤثر على الشكل المكاني لنموها عن طريق تنظيم استعمال الأراضي - من خلال وضع قواعد بشأن الحد الأدنى لمساحة القطعة وعرض الشوارع مثلا. ومن المألوف أن تقدم المدن إشارات غير متسقة للمستثمرين: فأحد المواقف الرسمية يشجع على التكوين المدمج للشكل الحضري، محاطا بقواعد تنظيمية وممارسات مالية تشجع على خفض كثافة استعمال الأراضي، لصالح فئات الدخل المتوسط والمرتفع. وعند بداية الانتقال الاقتصادي في كراكاو وبولندا أثر موظفو البلدية التنمية ذات الكثافة الأعلى في قلب المدينة - ومع ذلك استمر

ودفع الفقراء إلى الوقوف في آخر الصف لانتظار الخدمات. ففي كوناكري استهدفت خطة الهيكل الرئيسي للبلدية جزئيا تخصيص مناطق شبه حضرية للمستوطنات الجديدة، واختيار الشراكات بين القطاعين الخاص والعام من أجل إنتاج المساحات التي تتمتع بالخدمات. وخطت الحكومة لتيسير ربط المواقع بشبكات البنية الأساسية، بينما كان على مستثمري القطاع الخاص، أن يكفلوا إمكانية تكرار الخطة في مواقع أخرى من خلال دفع «مساهمة في المعدات». ولكن السلطات لم تستطع أن تلتزم بالتنفيذ الكامل لهذا الجزء من الخطة عندما لم ينضم إلى المشروع مقاولو التنمية العمرانية من القطاع الخاص، وترتب على ما حدث نتيجة لذلك من تأخير في التنفيذ منازعات حول الأراضي لأن واضعي اليد انتقلوا إلى المنطقة. ولكن حدث في السلفادور أن قامت شركة تجارية خاصة (ARGOZ) بتنفيذ خطة مربحة لتعمير الأراضي للأسر منخفضة الدخل لأكثر من ٢٥ سنة، وذلك بمساعدة إطار قانوني ميسر بشأن تحويل الأراضي الحضرية، والحرص على أن جعل تكاليف مستويات التصميم في إطار المقدور عليه^(١١٤).

جعل الكثافة الحضرية محتملة التكلفة ويمكن العيش فيها. سوف يتطلب استيعاب نمو السكان في المدن التوسع المادي في الأطراف، ويتطلب في كثير من الحالات ازدياد كثافة الاستيطان في المدينة. ومتوسط الكثافة الحضرية أكبر كثيرا بالفعل في المدن الكبرى في البلدان النامية، خاصة في آسيا، منه في

تشجيع التعلم المؤسسي والقيادة من خلال الشبكات

ينبغي أن تتوافر في مؤسسات التنمية الحضرية المستدامة حوافز وعمليات تدعو للتعلم من أجل الوصول إلى حلول أفضل للمشاكل القائمة، وتوقع والاستعداد لمعالجة المشاكل الجديدة. وهذا الحافز يتوافر بصورة مطردة من خلال العمل عن طريق الشبكات بين الحكومات المحلية والجماعات غير الحكومية، وذلك عن طريق الجمعيات والاتصالات المعتمدة على شبكة الإنترنت. فبالعمل من خلال الشبكات يشجع التواصل بين الاقران، وينشر الابتكرات، ويشجع الضغوط المستندة للسمعة من أجل التغيير. كما يستطيع أن يعزز الكفاءة المهنية والمعايير المرتفعة للأداء، وتطوير القيادة. كما أن ازدياد محافل التغذية المرتدة الجماهيرية يساعد على بيان الأخطاء وتنفيذ الإصلاحات قبل أن تستفحل العيوب.

ومن الأمثلة الواضحة للعمل من خلال الشبكات، الترابط بين المنظمات غير الحكومية، المحلية منها والوطنية والدولية، والساعية إلى تمكين المجتمعات المحلية والنساء في الهند من أسباب القوة. وعن طريق التحالف بين مؤسسات SPARC، وماهिला ميلان (هيئة تعاونية نسائية للاذخار) و NSDF الهندية، والهيئة الدولية لقاطني الأحياء الفقيرة (انظر الإطار ٦-٦) يتبادل الممارسون وفقراء الحضر الخبرة بشأن الإسكان والخدمات الحضرية، وأمان الحياة. وعن طريق نشر أساليب جمع المعلومات (مثل إجراء تعداد ذاتي لساكنتي الأحياء الفقيرة) وتبادل المهارات، وتشجيع التعامل بين المدينة والريف والتواصل مع الجماعات المماثلة في الأماكن الأخرى، يوسع التحالف من نطاق جهوده وإمكانية استمرارها.

كما أن الحكومات المحلية تتعامل من خلال الشبكات على النطاق الدولي ويتعلم كل منها من الآخر. وتقوم الروابط الوطنية والإقليمية والدولية للحكومات المحلية بتقديم المساعدة الفنية، والتدريب، والأفكار إلى المدن الأعضاء بشأن نطاق واسع من قضايا التخطيط والتشغيل والمسائل المالية^(١١٨). وينظم «اتحاد المدن الكبرى في أمريكا الإيبيرية» ورش، عمل وموقعاً على شبكة الإنترنت، لمساعدة المدن الأعضاء في التعرف على الجديد بشأن تحديث البلديات، وإدارة النفايات الصلبة، والنقل الحضري، وحماية التراث الثقافي، وغير ذلك من القضايا^(١١٩). والمجموعة الأولى من مدن القلبين التي نفذت استراتيجيات تنمية المدن تساعد المدن الأخرى على أن تفعل الشيء نفسه، باعتبار ذلك جزءاً من شبكة متنامية للمعرفة الحضرية تشمل «عصبة المدن الفلبينية» و«رابطة عمد المدن الصينية» وغيرهما من الجماعات الوطنية في شرقى آسيا^(١٢٠). وتقوم «مبادرة الهواء النظيف» وهي اتحاد من ممولى الجهات المانحة والقطاع الخاص، بالمساعدة على بناء القدرات بين المدن في مناطق

التقييد الشديد لتحديد المناطق، بما لا يتفق مع نيات المخططين وحوافز السوق على السواء^(١٢١).

وعندما تنفذ قواعد استخدام الأراضي الرامية إلى الحد من الكثافة تنفيذا صارماً، كما حدث في برازيليا، فهي ترفع تكلفة الإسكان في قلب المدينة وتدفع بالفقراء إلى الأطراف، حيث لا تتوافر خدمات البنية الأساسية والنقل أو تكون مرتفعة التكلفة^(١٢٢). وحتى المدن التي تسعى لتشجيع التنمية حول مناطق النقل العام (مثل كورتيا في البرازيل) أو الحد من التوسع شبه الحضرى باشتراط وجود حزام أخضر (كما في بورتلاند في أوريجون) شهدت انتقال الاستخدامات الكثيفة للأراضي إلى الضواحي. وفي المكسيك، عرقل الافتقار إلى التمويل لإصلاح المساكن القائمة أو لمعظم الوحدات التي تضم أكثر من عائلة، وكذلك بقايا تحديد الإيجارات، تحسين أحياء وسط المدينة وشجع التنمية في الأطراف الحضرية^(١٢٣).

وضوابط النمو الحضري الرامية إلى التنظيم الصارم للكثافات وأكواد البناء يمكن أن تجعل الحصول على الأصول الحضرية من الأراضي والمساكن أبعد عن الانصاف^(١٢٤). وتحديد المناطق الذي يسمح باستخدامات مختلطة للأراضي - بما يتفق مع الطريقة التي تنشأ بها الأحياء منخفضة الدخل بصورة طبيعية - أكثر ملاءمة حتى يظل الحصول على الوظائف والخدمات والإسكان متاحاً. كما أن السياسات المالية التي تفرض على القائمين بالتنمية العمرانية التكلفة الكاملة لتوفير البنية الأساسية المتزايدة والتي تلزم للمستوطنات الجديدة، ضرورة من أجل التحمل الذاتي داخليا للتكلفة الاجتماعية للتنمية الحضرية التي تتسع باستمرار. وهذه الرسوم، والتي ينبغي تطبيقها قبل محاصرة أنماط التوسع المكاني، يمكن أن تجمع بين رسوم تأثير التنمية والضرائب العامة المرتبطة بقيمة العقارات.

ولكن هذه الرسوم لن تقلل الطلب على المستوطنات منخفضة الدخل عند أطراف المدن في البلدان النامية. فالقيمون في هذه المناطق لا يخضعون للضرائب الرسمية نظراً لافتقارهم لأمان الحياة، كما أنهم يدفعون غالباً بالفعل لأية بنية أساسية يستطيعون الحصول عليها من الأسواق غير الرسمية. وعلى ذلك يجب أن يحظى إضفاء الطابع النظامي على المستوطنات غير الرسمية، وتيسير التنمية العمرانية للأراضي والمساكن منخفضة التكلفة، بأعلى أولوية لضمان فرصة أكثر إنصافاً للحصول على الأصول الحضرية، وإيجاد أوضاع للمعيشة أكثر صحة وجاذبية في مدن البلدان النامية. وتستطيع هذه التدابير، إذا اقترنت بالتخصيص الملائم للأراضي الحضرية من أجل الأغراض العامة - حق المرور، والتيسيرات البيئية وما إليها - أن تغير الأساس المؤسسي لتطور الشكل الحضري.

وإن التغيرات الأساسية بدرجة أكبر لها أثر أوسع وأكثر استمراراً - ويكون لها دور أكبر في بناء المؤسسات الجديدة. وتشمل هذه الإصلاحات الأعظم توفير أمان الحياة، الذي يمكن أن يغير توازن القوى بين فقراء الحضر وبقية المجتمع الحضري. وزيادة الانفتاح وخضوع الحكم المحلي للمساءلة، من خلال العمليات الديمقراطية وتدابير المشاركة، من شأنه أن يزيد أيضاً من الاستجابة لمصالح ومشكلات الدوائر الأفقر ويزيد من مشروعية التصرفات الحكومية. وبالرغم من أن هذه الإصلاحات تتطلب وقتاً طويلاً حتى تعطى ثمارها، فقد بينت التجربة أنه يمكن الشروع فيها بلا إبطاء - بشرط توافر الإرادة السياسية. أما التدابير الأكثر تعقيداً - مثل وضع ترتيبات للإدارة في مدن العواصم الكبيرة، ومساعدة المدن على تخفيف مخاطر الكوارث والاستعداد لتهديدات تغير المناخ - فقد تحتاج إلى قدر أكبر من الإبداع والقيادة والموارد. كما أنها تتطلب دعماً أكبر وأكثر استمراراً من جانب المؤسسات الوطنية.

ويمكن تحقيق قدر كبير من التنمية المادية التي تحتاجها المدن بتكلفة أقل عند إدراك المشكلات والاعتراف بها في وقت مبكر وليس متأخر، على سبيل المثال، تخصيص مسارات لوسائل النقل الرئيسية، وتحديد مساحات للمتنزهات والمناطق الخضراء، وتيسير إقامة مستوطنات جديدة منخفضة التكلفة، وتوجيه التنمية بحيث تكون بعيدة عن المناطق غير المأمونة أو الهشة بيئياً. كما أن الاستثمار في حماية الصحة البيئية محلياً يمكن أن يحقق بفاعلية وبتكلفة قليلة بمشاركة المقيمين في تحديد الحلول المناسبة وتنفيذها. ويمكن تحقيق تحسن كبير في نوعية الحياة لسكان الحضر الأقل حظاً عندما يكون هناك التزام متبادل بإدماجهم بصورة كاملة في حياة المدينة؛ وعندما تكون هناك مرونة من جانب الحكومة والهيئات الخاصة التي تتولى تقديم الخدمات، وعندما يكون هناك انفتاح من جانب المؤسسات الرسمية في تنفيذ الحلول الإبداعية التي يضعها المقيمون على اختلاف نوعياتهم، والقوى الفاعلة المختلفة، والشبكات الموجودة في المدينة. والكثير من الأنشطة التي تجرى في موقع أو مجتمع محلي معين تكون لها آثار تمتد إلى المواقع والمجتمعات المحلية الأخرى. ويتطلب مبدأ التأثير المتبادل معالجة هذه الآثار التبعية عند المستويات الأعلى - وهو المبدأ القائم على أساس التوفيق بين امتداد الأثر التبعية وامتداد التخصص الإداري المناسب لإبقاء المشكلة داخل حدودها الطبيعية. ومبدأ الاستيعاب والإدماج يكفل أن يكون رخاء الأهالي من الأولويات التي تعالج على المستويين الوطني والعالمي، على النحو الذي نتناوله في الفصول التالية.

متعددة - وهي مثلاً توفر للمدن الإفريقية خبرات آسيا وأمريكا اللاتينية بشأن التخلص من الوقود المعتمد على الرصاص (الفصلان ٣ و٧).

وكما تساعد الشبكات على خلق حوافز للعمل الجماعي المستديم من خلال خلق الضغوط القائمة على حسن السمعة داخل جماعات الأقران. وتقدم الروابط المهنية للحكومات المحلية المشورة والمعايير بشأن مؤشرات الأداء التي يمكن مقارنتها أو قياسها بين المدن الأعضاء. وقد نشرت على نطاق واسع عمليات ترتيب خارجي عديدة للمدن حول نوعية الحياة أو الجاذبية للمستثمرين - ودفعت في بعض الأحيان إلى القيام بأعمال للتصحيح^(١٣١).

خاتمة

يحتاج تحقيق التنمية الحضرية المستدامة مؤسسات تتطلع إلى المستقبل وتستشعر المشكلات عند ظهورها، وتوازن بين المصالح (خاصة الاهتمام بالحرومين في المجتمع) وتلتزم بالتنفيذ الفعال للحلول التي يتفق عليها، وتتعلم، وتجري عمليات التلاؤم. ويتطلب قيام مثل هذه المؤسسات وأداء عملها على النحو المطلوب مواجهة أوجه عدم الإنصاف الأساسية في فرصة الحصول على الأصول، وتمكين أصحاب المصالح المتفرقة من أسباب القوة، والموازنة بينها وبين المصالح المكتسبة وبناء دوائر تأييد تستطيع أن تمثل الشواغل طويلة المدى وتلتزم بها.

وتشمل الأعمال ذات الأولوية لكشف المشاكل والمصالح المتعارضة، إيجاد مجموعات بيانات تفصيلية، مثل وضع خرائط للمخاطر البيئية داخل مدينة ما. ولا غنى عن نشر هذه المعلومات على نطاق واسع، مع تكاليف ومنافع الحلول البديلة من أجل بناء دوائر مؤيدة للعمل. ويمكن تيسير الموازنة بين المصالح وخلق توافق الرأي، عن طريق التخطيط الاستراتيجي المعتمد على المشاركة، والذي يستعين بالعمل عن طريق الشبكات بين الممارسين والحكومات المحلية من أجل تقاسم المعرفة المحلية والعالمية، والحلول المبتكرة، والضغوط القائمة على حسن السمعة التي تشجع الكفاءة القيادية. وهذه التدابير الرامية إلى تعزيز عمل المؤسسات، منخفضة التكلفة تماماً ويمكن أن تنفذ في الأجل القصير بالقدرات الحالية والموارد المتوافرة. ويمكن للدعم من جانب الحكومة المركزية أن يساعد، ولكن ينبغي أن يأخذ أصحاب المصلحة في المدينة زمام المبادرة.

تعزير التنسيق الوطني

ومساهمة نلسون مانديلا فى إنشاء جنوب إفريقيا عصرية (الفصل ٣). وتشارك أيضا القوى الفاعلة الوطنية فى السعى لتحقيق الأهداف الدولية ووضعها موضع التنفيذ، على النحو المبين فى الفصل ٨.

ويركز هذا الفصل على الأسباب المؤدية إلى الحصول على نتائج أفضل عندما يكون أساس التنسيق المؤسسى قويا، ومشجعا على الإنجاز، والتبادل، والحفاظ، مما يؤدي إلى النمو والتنمية المستدامة، ويثبط اتجاهات الأخذ التى تؤدي إلى الهدر والنزاع. وينصب الاهتمام على التنسيق على الصعيد الوطنى - من أجل إدارة حافظة أوسع نطاقا من الأصول (الفصل ٢). والمشاكل الوطنية التى ندرسها هنا لها أهمية كبيرة للتنمية المستدامة وتلقى الضوء على الأدوات المؤسسية التى تستطيع أن تعزز التنسيق:

- تشجيع الانتماء والاستيعاب ومشاركة الفقراء (التمكين من فرص الحصول على الأصول والقدرة على التعبير عن الرأى)
- خلق مناخ سليم للاستثمار (الاهتمام بأساسيات الاقتصاد الكلى، وتقوية الإدارة والتنظيم، وتوفير البنية الأساسية)
- إدارة البيئة (إلغاء الدعم الضار، وتسخير الغابات ومصايد الأسماك للمصلحة العامة، والحد من تلوث الهواء)
- الاستخدام الفعال للموارد (تجنب لعنة الموارد الطبيعية والعمل على ألا تضعف المعونة الخارجية من خضوع الحكومة للمساءلة)
- تجنب المنازعات العنيفة (بحسن استخدام الموارد الطبيعية ومواجهة الفقر المدقع، والحد بذلك من آثاره التحريضية).

ويدعم تخفيض أعداد الفقراء، وإيجاد مناخ سليم للاستثمار، الحافز للعمل وبناء المجتمعات، ويشجع على الاستخدام الأفضل والحماية الأقوى للبيئة. ومن شأن تقوية إدارة الموارد الطبيعية، ولاسيما بعض الموارد المركزة، أن يساعد على مواجهة البؤس المنتشر ويقلل من احتمالات النزاع.

إن المكاسب الكبرى للمجتمع لا يمكن تحقيقها من خلال أعمال فردية غير منسقة

- مأخوذة بتصرف من منكور أولسون

كثير من فرص تحسين الرفاهية لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق العمل المنسق، الذى تقوده مؤسسات وسياسات^(١). ونظرا لاختلاف القوانين والأعراف وأنظمة الإدارة والتنظيم، فإن المجال السياسى والقانونى لتنسيق الأعمال غالبا ما يكون هو الدولة. وقدر كبير من أنشطة القطاع الخاص يتم على النطاق القومى ويستخدم العملة الوطنية ويتبع سياسات تجارية وقواعد للأمان وما إليها مما يخطى حدود السوق بدرجة كبيرة. ولما كانت الآثار الخارجية تمتد إلى ما وراء البلديات والأقاليم، فالدولة هى أيضا المستوى الذى يمكن فيه الموازنة بين المصالح - إما بصورة مباشرة أو بتيسير التفاوض بين المحليات. والواقع أن الحكومة الوطنية تلعب دورا خاصا فى توفير إطار قانونى وخلق بيئة تيسر الشراكات التى يستطيع أن يسهم فيها القطاع الخاص والمجتمع المدنى وكل مستويات الحكومة. ومن أمثلة ذلك الشراكات بين الحكومة وأجهزة التفكير والعمل (الفصل ٩)؛ وكذلك المشاركات بين الجهات المختلفة، من المنظمات غير الحكومية، والحكومات المحلية والوطنية، من أجل إنشاء مركب من عناصر مختلفة للحفاظ على استخدامات للأراضى سبابة على الجبهة الزراعية (الفصل ٥). ويتوقف التطور السلس لحقوق الملكية من الحقوق المشاعية إلى الحقوق الخاصة (الفصل ٥) أو تحسين أمن الحياة فى الأحياء الفقيرة الحضرية (الفصل ٦) إلى حد كبير على وجود إطار وطنى ييسر الأمور من القواعد العرفية والقوانين والمنظمات. ويمكن أن يكون للقيادة الوطنية، بمن فى ذلك الأعضاء البرلمانىون، دور أساسى فى إحداث التغيير بصورة مباشرة، كما كان الحال فى تأييد الرئيس التونسى بورقيبة لحقوق المرأة (الفصل ٤)

هذه القضايا إلى

الإجابة عن أسئلة ثلاثة:

- هل تؤدى البيئة المؤسسية الوظائف الجوهرية لالتقاط الإشارات، والموازنة بين المصالح، وتنفيذ القرارات؟
- ما الروافع المؤسسية التى يمكن أن تحسن عملية تنظيم المصالح المتفرقة وإيجاد التزامات لها مصداقيتها؟
- هل ستسمح العمليات الجارية اليوم بظهور وتطور مؤسسات أكثر شمولاً عبر الزمن؟

وتتوقف قوة عملية التنمية واستدامتها واستجابتها للتحديات الجديدة إلى حد كبير على إجابة هذه الأسئلة.

تعزيز الانتماء والشمول

كما ذكرنا فى الفصول السابقة، يتوقف نمو الأصول، وإنتاج الأصول، واستدامة النقل الاجتماعى على نوعية المؤسسات التى يتوقف تطورها على تعبير كل أفراد المجتمع عن رأيهم وشمولهم. وليست هناك أعمال تصحيحية بسيطة يمكن تنفيذها خلال فترة تمتد من ثلاث إلى خمس سنوات، ولكن توسيع النطاق طويل المدى والمتصل يكون ممكناً إذا بدأ الآن واستمر تعزيزه بصورة مطردة على الصعيد الوطنى.

ومن شأن تعزيز الشمول أن يساعد على تحقيق إمكانيات الوطن الواحد على نطاق أوسع. والمعتاد ألا يتمكن الفقراء أو المستبعدون من اغتنام الفرص بسبب الحواجز المرتفعة التى تحول دون المشاركة. وما لم تكن لهم مصلحة فى النظام الاجتماعى والاقتصادى والسياسى، فلن يتوافر لديهم الحافز لأن يشاركوا ويساهموا ويتطلعوا للأمام. وتشجيع المشاركة الأوسع، مع زيادة فرصة الحصول على الأصول وحقوق التعبير، هو ركيزة للنمو المطرد والتنمية المستدامة. والبيئة المؤسسية لها دور محورى فى كيفية تصدى القوى الفاعلة الوطنية لهذه المسألة الملحة.

تعزيز فرصة الحصول على الأصول والخدمات

يتم تبديد كثير من الإمكانيات البشرية بسبب عدم كفاية الخدمات. وقد أجريت حديثاً دراسة للتعليم الابتدائى والثانوى اعتمداً على استقصاءات من ٤١ بلداً، بينت وجود فجوات كبيرة فى المستوى المتحقق من التعليم ترتبط بالفروق بين الجنسين ودخل الأسرة^(٢). وهناك نقص كبير فى تعليم الإناث فى جنوبى آسيا وشمالى إفريقيا وفى إفريقيا الغربية والوسطى، كما أن فرص الفقراء فى التعليم محدودة فى كل البلدان التى شملتها الدراسة تقريباً.

وبينت الدراسة أيضاً أن المتعلمين من البالغين، ولاسيما النساء، يميلون لأن يكون عدد أبنائهم أقل ولكنهم أكثر صحة وأفضل تعليماً. وإلى جانب مكاسب الإنتاجية العامة المرتبطة

بالتعليم، يؤخذ من الاستقصاءات أن هناك فرصاً أساسية تصنع فى البلدان الفقيرة. والعائدات المتوقعة على الوطن من التوسع فى التعليم، ولاسيما تعليم البنات، أصبحت الآن معروفة وموثقة جيداً وأصبح التعليم جزءاً رئيسياً من «أهداف التنمية الألفية».

وكما اتسعت فرصة الحصول على الأصول والخدمات تمكن الناس من تحقيق إمكانياتهم وتحسين الكفاءة الدينامية. وللبيئة المؤسسية دور حاسم فى إعادة التوزيع من خلال النمو. والشرائط مع الجهات المانحة هى سبيل واعد لتمويل المزيد من الشمول، بما فى ذلك الإنفاق على التعليم ومشاريع إصلاح الأراضي المعتمدة على السوق حيث يلقي الفقراء المعدمون المحرومون من الأرض المساعدة على شراء الأراضي وإنشاء المزارع (انظر الفصل ٥). وذلك ينقل الحوافز السلبية المحتملة بين دافعى الضرائب إلى البلدان الأعلى دخلاً، حيث يسهل استيعاب الآثار. وبغض النظر عن المصدر، وطنياً كان أو دولياً، فإن دعم المساعدة من الأغنياء للفقراء يكون أيسر تنفيذاً من الناحية السياسية عندما تستخدم الموارد المتاحة لتقديم الخدمات استخداماً أكثر كفاءة. وفى حالة المساعدة الإنمائية الدولية مثلاً، يعنى ذلك تخفيف آثار الحوافز السلبية التى يمكن أن تتولد من المعونة، مثل ضعف مساءلة الحكومات (وهو ما نتناوله بقدر أكبر من التفصيل أدناه). وتشمل الروافع التى تمكن من التصدى لقضايا الحوافز هذه وتحسين الخدمات، إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدنى فى أداء الخدمات، وتعزيز اللامركزية (المالية والإدارية والسياسية) وتسهيل تأثير الآباء والمجتمع المحلى على المدارس (الاستماع إليهم وغير ذلك من وسائل زيادة الشفافية). وتشجع هذه التدابير أيضاً على ظهور مؤسسات أفضل بمرور الوقت (الفصل ٤).

تعزيز القدرة على التعبير

إن الآليات التى تقوى القدرة على التعبير - مثل الصحافة الحرة، والانتخابات، والمساهمة فى منظمات المجتمع المدنى - ضرورية لإدماج المحرومين، وبناء التفويضات، وخلق توافق الآراء. فالمستبعدون، والذين لا يستمع لصوتهم، لن يعتبروا أية عملية أو إجراء أو نتيجة على أنها مملوكة لهم. وهذا التأثير ينطبق أيضاً على المستويات المختلفة - المحلية والوطنية والعالمية. وتستطيع القدرة على التعبير أن تحقق الكثير فى سبيل تجميع المصالح المتضاربة والمتباعدة (الفصل ٣).

وغالباً ما تنشأ فرص الإصلاح من الأزمات الاقتصادية أو السياسية التى توحى للمجتمع المدنى أو النخب السياسية بالمطالبة بتغيير الوضع القائم والوصول إلى حلول جديدة للمشكلات التى طال عليها الأمد. وفى أمريكا اللاتينية أوجت الأزمات الملاحظة فى شرعية المؤسسات الحاكمة بالقيام

الإطار ٧-١

الديمقراطية، والقيادة، واللامركزية في أمريكا اللاتينية

ولعبت القيادة دورا مهما في اتخاذ القرار بتحقيق لامركزية السلطة واختيار نهج مؤسسية محددة. وبذل القادة السياسيون جهدا كبيرا في السعي إلى تحقيق الموازنة بين المصالح من خلال اللامركزية، والتغلب على معارضة المصالح المكتسبة العاتية. إذ حدث في بوليفيا مثلا أن عارضت اتحادات ولجان مدنية بالوزارات فكرة منح البلديات سلطات واسعة.

وبالإضافة إلى ذلك كان لدى القادة السياسيين تحت تصرفهم رصيد من المقترحات الجاهزة والمحددة التي يستطيعون أن يطرحوها كحل لمواجهة السخط الاجتماعي العام على أداء المؤسسات العامة. وكانت المقترحات قد وضعها باحثون فنيون في مجالس الدراسات واللجان الرئاسية التي كانت على معرفة وثيقة بالأوضاع في البلد - وذلك في حالات كثيرة من خلال الاتصال المباشر بالمنظمات الجماهيرية. وغالبا ما كانت المقترحات قد أعدت قبل سنوات طويلة وظلت مثارة في المناقشات بين الخبراء والقادة الاجتماعيين الذين جعلوا المقترحات متاحة للتطبيق عندما وجدت الفرصة السياسية.

المصدر: (Grindle (2000).

في الفترة بين ١٩٨٩ و١٩٩٤ قامت بوليفيا وجمهورية فنزويلا البوليفارية بتنفيذ إصلاحات مؤسسية كاسحة أدت إلى لامركزية السلطة السياسية وعززت فرص المشاركة. ففي جمهورية فنزويلا البوليفارية، منح المواطنون لأول مرة حق انتخاب العمد والمحافظين، وكان ذلك تغييرا لاتجاه طال عليه الأمد نحو المركزية. وفي بوليفيا أنشأ «قانون المشاركة الشعبية» مئات البلديات ومنحها ٢٠ في المائة من إيرادات الحكومة.

وفي كلتا الحالتين، نتج التغيير المؤسسي عن التقاء ثلاثة عوامل: مشكلات اجتماعية محسوسة على نطاق واسع، وتوافر القيادة السياسية، ووجود مقترحات جاهزة أعدتها مجموعات صغيرة من الباحثين. وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية فرضت الاضطرابات التي وقعت في كاراكاس إدراك الصفوة السياسية لعمق سخط الجماهير على المؤسسات الحاكمة في البلاد. واستجاب الرئيس بيريز باقتراح حزمة من الإصلاحات الديمقراطية كانت قد وضعتها قبل ذلك بعدة سنوات لجنة شكلها سلفه. وكان إنشاء مجالس بلدية في بوليفيا فكرة وضعتها مجموعة من الباحثين المرتبطين بحزب الرئيس سانشيز دي لوزادا. وأصبح رئيس الجمهورية مقتنعا بأن هذه المبادرة يمكن أن تعالج مخاوف الكثير من جماعات الأهالي الأصليين والمجتمعات المحلية الذين أخذت أصواتهم تتعالى بالمطالبة بالحقوق.

ومن المؤسف أن لهذه الآلية حدودها. وكما ذكر سن، فإن «الحرمان يجب أن يكون دراميا حتى يصبح جديرا بالنشر في الصحف وقابلا للاستغلال من الناحية السياسية. وقد يؤدي النظام السياسي الهندي إلى منع المجاعة ولكن... يبدو أنه عاجز عن التعامل الفعال مع سوء التغذية المتوطن»^(٩).

والتعليم مثال آخر على أهمية القدرة على التعبير. وهو مثال جيد للتحدي الذي ألح إليه سن: كيف يمكن توجيه المؤسسات لتكفل الالتزام بالأعمال ذات الأجل الطويل، والتي قد لا تكون بارزة ولكنها لا تقل أهمية؟ ومن الرسائل الصارخة من البحوث المتعلقة بأنظمة التعليم أن مشاركة الأسر والمجتمعات المحلية يمكن أن تزيد المدخلات والانضباط. ويمكن للامركزية وزيادة مشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية أن تساعد المجتمع على تحقيق أهداف التعليم. ففي السلفادور شجعت اللامركزية على المزيد من مشاركة الأسر والمجتمعات المحلية في شؤون التعليم، وامتداد فرص التعليم إلى الفقراء في المناطق الريفية^(١٠). وفي كولومبيا، استخدم برنامج حكومي للقوائم القطاع الخاص لزيادة الالتحاق بالمدارس الثانوية وإتاحة اختيارات للأطفال الفقراء بطريقة تتسم بمردودية التكاليف^(١١).

وتبين الدراسات المتعلقة بالتعليم الثانوي في الأرجنتين أن السمات المؤسسية، مثل استقلال المدارس ومشاركة الآباء، تحدث تغييرا ملموسا في نتائج التعليم^(١٢). ومشاركة الآباء (من خلال مجلس المدرسة مثلا) يتيح للأسر التأثير في طريقة

بإصلاحات جذرية تتيح قدرا أكبر من حرية التعبير وتمنح سلطة أقوى للمجتمعات المحلية (الإطار ٧-١).

ويتوقف تنظيم المصالح المتفرقة من أجل تحقيق تنسيق أفضل إلى حد كبير على القدرة على التعبير. فإذا اتخذت تلك القدرة صورة الاقتراع في الانتخابات، فإنها تزيد من الخضوع للمساءلة والاستعداد للاستجابة، نظرا لأن صانعي السياسة في السياقات الديمقراطية التنافسية يهتمون بإعادة الانتخاب. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك حالات المجاعة - التي ربما تكون أسوأ أشكال الفشل في التنسيق. وعند ملاحظة أن الهند لم تتعرض لأية مجاعة منذ حصولها على الاستقلال، يذكر أمارتيا سن الحائز على جائزة نوبل أنه في ظل النظام السياسي الحالي في الهند يكاد يكون من المستحيل حدوث مجاعة. فالضغط الصادر من الصحف وشتى الأحزاب السياسية يجعل من المحتم... تنظيم إغاثة عاجلة»^(١٣).

والقول بأن الصحف في دولة ديمقراطية تنافسية تعجل بالإغاثة من الكوارث كان موضوعا لاستقصاء تطبيقي في ١٦ ولاية هندية تبين منه أن توزيع الصحف يؤدي إلى زيادة التوزيع العام للغذاء في فترات النقص^(١٤). وأثار ذلك كبيرة وملموسة حتى بعد استبعاد تأثير الحضرة المتزايدة والكثافة السكانية.

وتبين الدراسة أن توافر المعلومات، والخضوع للمساءلة السياسية، ووجود جمهور متعلم ومطلع، أمور حاسمة في التقاط الإشارات المتفرقة لوقوع محنة. كما يمثل ضمان وجود الصحافة الحرة والديمقراطية أداة للالتزام بالتحرك والعمل.

الإطار ٧-٢

البرازيل: تغيير قواعد اللعبة من أجل خدمات عامة أفضل

كانت ولاية سيارا - وتقع في أفقر مناطق البرازيل، الشمال الشرقي - معروفة بانتشار محاربة الأنصار والمحسوبية وضعف الإدارة العامة. وفي سنة ١٩٨٧ تولت الأمور حكومة إصلاحية منتخبة حديثا، برئاسة تاسو جبريساتي. ولم تكد تمضي سنوات قليلة بعد أن استهلكت الحكومة الجديدة برنامجا للصحة العامة، حتى كانت حالات التطعيم ضد الحصبة وشلل الأطفال قد بلغت ثلاثة أمثاله وشملت ٩٠ في المائة من مجموع الأطفال، وانخفضت وفيات الأطفال الصغار من ١٠٢ في كل ألف إلى ٦٥. فكيف أمكن التغلب على تراث طويل الأمد من محاربة الأنصار والمعارضة السياسية بهذه السرعة؟ وكيف أدت الهيئات الحكومية المعروفة بتواضع مستواها هذا الأداء الأحسن والمستدام على امتداد عدة سنوات وكيف حدث تغير في الإدارة؟

لقد اضطر المحافظون وإدارة الولاية إلى إلزام العمد غير المتحمسين بالانضمام إلى البرنامج. وجاء الضغط على العمد من البلديات المجاورة التي سبقت في الانضمام إلى البرنامج، ومن حملة غير معتادة ومستمرة للإعلام من خلال الإذاعة وغيرها من الوسائط. وعندما خلقت الولاية دوائر مطلعة ومطالبة بحقوقها كانت بدأت تحركاً رأى العمد أنه يمكن أن يعود عليهم بمنافع سياسية. وبذلك أسهمت الحكومة في استبدال دينامية المحسوبية القديمة بدينامية أخرى لتقديم الخدمة، واستغلال الفرصة كطرف ثالث قوى لتحسين خضوع الأجهزة البلدية للمساءلة الشعبية.

المصدر: Tendler (1997).

إدارة المدرسة - وتؤكد التزام المدرسة بخدمة احتياجات أبنائهم. وقد تبين أن للاستقلال الذاتي والمشاركة أثر إيجابي وقوى على تعلم التلاميذ، عند قياسه بنتائج الامتحانات. والمثير أنه تبين أن التأثير على الأطفال من الأسر الفقيرة لا يقل عنه على الأطفال من عموم السكان.

والقدرة على التعبير، مقترنة بالشفافية وإمكانية الحصول على المعلومات الموثوق بها، رافعة قوية لتحسين التنسيق. وهذا يجعل التكنولوجيات الجديدة التي تعزز الشفافية وتضع المعلومات ذات الصلة على مقربة من كل أصحاب المصلحة أمراً أكثر إثارة. كما تلعب القدرة على التعبير دوراً أساسياً في خلق وضع يساعد على ظهور مؤسسات أفضل بمرور الوقت (الإطار ٧-٢).

خلق مناخ سليم للاستثمار

المؤسسات حاسمة في خلق مناخ استثماري سليم يشجع على الإقدام ويتيح إنشاء حافزة من الأصول أوسع نطاقاً. وسواء كان الأمر يتعلق بشتل نباتات الأرز في أحد الحقول، أو صنع الأثاث على جانب الطريق، أو إنشاء مؤسسة جديدة، أو شراء أوراق مالية في البورصة، فإن المستثمرين يريدون الحصول

على عائد وينفرون من المخاطرة. وتساعد جوانب مناخ الاستثمار الأوسع، مثل معدل التضخم، ومدى الفساد، أو تكاليف الشحن، في تحديد الحافز على الاستثمار^(٩). وسيكون للمؤسسات أهميتها في مواجهة هذه النقاط، والتي لا تؤثر فقط على السعي لجذب الاستثمارات الجديدة بل أيضاً على إنتاجية وقيمة الرصيد الحالي من الأصول.

ويشمل مناخ الاستثمار:

- أساسيات الاقتصاد الكلي (بما في ذلك سلامة النقود، وقوة الحسابات المالية، واستقرار أسعار الصرف)،
- طريقة عمل الحكومة (الحرص على مكافحة الفساد بفاعلية، ووجود إطار تنظيمي سليم يشجع منافسة القطاع الخاص مع التصدي للآثار السلبية الخارجية)،
- البنية التحتية الأساسية الرئيسية (التي تدعم التجارة وتنمية رأس المال البشري).

وعندما توضع هذه العناصر في سياق أوسع ييسر مبادرات مثل التنظيم الذاتي عن طريق الأخذ بالخط الثلاثي الأدنى لتقييم أداء إحدى الشركات (حساب الأرباح، والآثار الاجتماعية، والتأثيرات البيئية) فإنها تكون محدثات حاسمة لتكاليف المعاملات التي تشكل ما يجري إنتاجه وطريقة هذا الإنتاج^(١٠). وتكتسب المعايير الحسنة أهمية خاصة في توجيه الاستثمار الذي يدوم لأجل طويل (يستمر ٢٠-٥٠ سنة)، أو عندما تكون التأثيرات غير قابلة لانعكاس مسارها. كما يلعب مناخ الاستثمار دوراً مهماً في ظهور المؤسسات الأفضل عبر الزمن.

مراعاة أساسيات الاقتصاد الكلي

تعتبر الإدارة السليمة لمتغيرات الاقتصاد الكلي من الأمور الضرورية ولكنها لا تكفي لضمان التنمية المستدامة. فآزمت الاقتصاد الكلي - ولاسيما الأزمات المالية وأزمات الميزانية - يمكن أن توقف التنمية وتضعف الاستدامة. ونطاق الاقتصاد الكلي نطاق عريض، ونحن لا نتناول هنا غير عدد قليل من العناصر مثل: التضخم، والموازن المالية، وسعر الصرف.

فالتضخم - خاصة التضخم غير المتوقع - يضعف الحافز على الإنتاج. وهناك كتابات كثيرة عن التضخم، تظهر بينها مشكلات الالتزام كعنصر رئيسي: هل تستطيع الحكومة أو البنك المركزي أن تلتزم بعدم طبع النقود؟ ويتضمن بعض العلاجات المؤسسية، منح البنك المركزي الاستقلال والأخذ بأهداف وقواعد شفافة في إدارة عرض النقود. وتشمل أدوات الالتزام الأخرى، ربط سعر الصرف بعملة ربط اسمية مناسبة^(١١).

كما أن الحسابات المالية العامة تمثل جزءاً مهماً من مناخ الاستثمار. وقد تناولت بحوث المالية العامة الكثير من الجوانب المهمة في الإدارة المالية، مثل الإنفاق بطريقة تناهض التقلبات

منغصات تعسفية، ويضر أيضا بالمصالح الأوسع والحافز على الاستثمار. وبمجرد أن يجمع المرء ثروة عن طريق استثمار مجز، فقد يتعرض للاستيلاء عليها، من جانب أفراد (بالجريمة) أو من جانب الحكومة (نزع الملكية). فهل تستطيع الحكومات أن تلتزم بحماية الأصول وتجنب النهب؟ إذا لم تستطع فإن قدرا كبيرا من النشاط سوف يحبط، وسوف ينتقل إلى حيث يجد الحماية، أو ينتقل إلى القطاع غير الرسمى.

وكما ذكرنا فى الفصول السابقة، هناك حاجة إلى زيادة كبيرة فى الإنتاجية والعمالة خلال السنوات الخمسين المقبلة من أجل تحسين نوعية الحياة لسكان البلدان النامية المتزايدين. والمنشآت الصغيرة والمتوسطة هى عادة أكثر شرائح الاقتصادات النامية دينامية، ودورها أساسى فى زيادة فرص العمل ولاسيما بالنسبة للفقراء^(١٤). ومع ذلك تواجه هذه المنشآت كثيرا من العقبات فى بيئات العمل الصعبة. من أمثلة ذلك دراسة مهمة عن تنظيمات الدخول للسوق قام بها هرناندو دى سوتو والفريق العامل معه، من خلال السعى لإنشاء ورشة للملابس الجاهزة يعمل بها موظف واحد فى ليما ببيرو. فقد وجدوا أن الأمر يتطلب ٢٨٩ يوما من العمل ست ساعات كل يوم من أجل تسجيل المنشأة قانونا، وكانت التكلفة أكثر من ٣٠ مثل الحد الأدنى للأجر الشهري^(١٥). ثم أجريت بعد ذلك دراسة مماثلة للتعرف على العقبات والتكاليف التى يتطلبها إنشاء عمل تجارى بصورة رسمية فى ٨٥ بلدا، لرؤية ما إذا كانت نوعية السلع العامة والخاصة - وهى التبرير المفترض لوضع التنظيمات - أفضل فى البلدان التى بها تنظيمات أكثر^(١٦). فإذا كانت النوعية أفضل، كانت الحكومة تعمل للصالح العام - وإذا كانت النوعية أدنى، كانت الحكومة تمارس النهب. ووجد أصحاب الدراسة أن نوعية السلع ليست أفضل فى البلدان التى تتشدد فى التنظيم. وبدلا من ذلك فإن التنظيم الإضافى يؤدى إلى الفساد ويجبر الأنشطة على اختيار القطاع غير الرسمى، ويعوق الترتيبات الأكثر إنتاجية. وخلص الباحثون إلى أنه حيثما تكون المؤسسات الحكومية ضعيفة يكون من الأفضل أن يقل حجم الحكومة حتى يقل تدخلها وتنظيماتها^(١٧). وهذا يتفق مع واحد من الأفكار الرئيسية الواردة فى «تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٧» والذى يدعو إلى «التوافق السليم بين القدرات المؤسسية للدولة وأعمالها»^(١٨).

وهناك مجال آخر مهم للاستثمار عريض القاعدة، وهو الإسكان والأراضى. فحيازة الأراضى بصورة رسمية من أجل الإسكان كثيرا ما يتطلب خطوات عديدة ويحتاج إلى سنوات^(١٩). والنتيجة هنا أيضا هى تثبيط الاستثمار، والتجاء الأنشطة على نحو لا يتسم بالكفاءة إلى العمل فى القطاع غير الرسمى، والفساد. وتشمل الاستجابات المؤسسية وضع ترتيبات أفضل للحيازة، وتبسيط إجراءات التسجيل، وإدخال المزيد من الشفافية والخضوع للمساءلة فى العملية.

الدورية، وبناء شبكات أمان، وإعادة توزيع الدخل، وتوفير السلع العامة، وما إلى ذلك. ومن الجوانب المهمة التى تعرض بوضوح النهج المتبع فى هذا التقرير، اللامركزية المالية، التى اجتذبت قدرا متزايدا من الاهتمام اعتمادا على ما يتوقع أن يترتب على ذلك من تحسين الخضوع للمساءلة وتقديم الخدمات بطريقة أكثر استجابة للاحتياجات، وتمويل السلع العامة على نحو أقرب إلى مستوى المستفيدين النهائيين.

غير أن المكاسب المحتملة من اللامركزية تواجه مزلق عديدة، ولاسيما مشكلة قيود «الميزانية المتساهلة»^(٢٠). لأنه إذا شعرت المحليات بالاطمئنان إلى أن حكومة المستوى الأعلى سوف تنفذها فى حالة وقوع أزمة مالية، فقد تسرف فى الإنفاق، مما يخلق شكوكا ومراوغات تضعف الحافز للاستثمار. وفى الحالات المتطرفة، يمكن للإسراف المالى الإقليمى أن يخلق مشكلات مالية وطنية تعجل بالتضخم وأزمات سعر الصرف. ومن ثم فلمؤسسات أهميتها فى إيجاد «قيد الميزانية المتشددة» الذى يحمى المصالح المتفرقة لدافعى الضرائب فى البلديات الأخرى، ويسهل التزام المستوى الأعلى من الحكومة^(٢١). مثال ذلك أن هنغاريا أصدرت فى ١٩٩٦ قانونا يحدد إجراءات الإفلاس الرسمية للبلديات. ومثل هذه الترتيبات لا غنى عنها للتمكين من الإدارة المالية السليمة التى تسهم فى إيجاد مناخ استثمارى قوى.

وسعر الصرف هو من أساسيات الاقتصاد الكلى الأخرى، وهو مهم فى المعاملات الدولية سواء بالنسبة للحساب الجارى (الاتجار فى السلع والخدمات) وحساب رأس المال (الاقتراض والاستثمار الأجنبى المباشر). والتذبذبات الكبيرة فى سعر الصرف يمكن أن تضعف الحافز للاستثمار. بالإضافة إلى أن الفقراء يرون أن آثارها السلبية غير متناسبة بالنسبة لهم، لأنهم لا تتوافر لديهم فرصة استخدام الأدوات المالية المتقدمة اللازمة للحماية أو التوقى من تغيرات سعر الصرف. وللتقة دورها المهم فى هذا الصدد. وبالرغم من أن المناقشة الحية مازالت مستمرة حول أفضل الوسائل لإدارة سعر الصرف، فإن اتباع سياسة مالية ونقدية قوية أمر لا غنى عنه. وقد سعى الكثير من الحكومات إلى إيجاد آليات للالتزام المؤسسى، تشمل أسعار الصرف الثابتة، وقاعدة الذهب، ومجالس العملة، وحتى استخدام الدولار الأمريكى.

تعزيز عمل الحكومات

يتأثر الحافز على الاستثمار تأثرا قويا بالحفاظ على حقوق الملكية وسيادة القانون، والإلزام بتنفيذ العقود، وتنظيم الأنشطة، والقيام بتدخلات أخرى ترجع العمل على الأخذ. غير أن التنظيمات مثلا يمكن أن تستحوذ عليها المصالح المتركة على حساب الكثيرين. وبالمثل، فإن السعى للحصول على الرشوة من جانب الموظفين الحكوميين يكون دافعا فى العادة إلى خلق

وإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، وضمان استقلال وسائل الإعلام وأجهزة القضاء، واللامركزية^(٢٠).

توفير البنية الرئيسية الأساسية

تتميز البنية الأساسية، وهي الجزء الثالث الرئيسى فى مناخ الاستثمار السليم، من الناحية التحليلية عن الاستثمارات الأخرى فى أنها تميل لأن تتضمن عنصرا جوهريا من السلع العامة ووفورات الحجم فى إنتاجها. وهى تتطلب أيضا تنسيق مرافقها الذى يتم عن طريق الشبكات وضرورة وجود قواعد تنظيمية سليمة. ولذا كثيرا ما يكون من الأوفر ماليا توفير خدمات البنية الأساسية - المجرى، والمياه المنقولة بالمواسير،

والفساد خطر أساسى يواجهه منظمو المشروعات، لأن الموظفين الحكوميين الراغبين فى الحصول على الرشوة يمكن أن يقضوا على سلامة استثمار بكامله. كما أن دفع الرشوى من أجل مواصلة العمل يخفض العائد، ويقلل الحافز للاستثمار. وقد أجريت سلسلة من الاستقصاءات التى أشرف عليها البنك الدولى عن الأعمال فى البلدان النامية، بينت أن الفساد شاغل مهم، كثيرا ما يفرض تكاليف إضافية على المنشآت الصغيرة بصورة غير متناسبة. وما زالت البحوث جارية لتوضيح الآثار الضارة للفساد، واقتراح وسائل علاج ممكنة مؤسسية فى جوهرها، وتشمل المشاركة مع المجتمع المدنى (الإطار ٧-٣) وإتاحة فرصة الحصول على المعلومات،

الإطار ٧-٣

المجتمع المدنى والتنظيم والإدارة

فالفكرة الأساسية هى التزام السلطات بالا تطلب أو تقبل، والالتزام الشركات بالا تعرض، أية رشوة أو هدية فى مقابل الحصول على ميزة فى عملية ترسية المشروع. وهذه المدونات تنشئ فى الوقت الحالى تحالفات بين مقدمى العطاءات والجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدنى فيما يقرب من ٥٠ وضعاً للتنافس على العطاءات فى مختلف أنحاء العالم، وتساندها إجراءات الشفافية والإفصاح عن المعلومات، والمراقبة من جانب أطراف ثالثة مستقلة، وفرض عقوبات محددة على عدم الامتثال. كما شجعت المنظمة أيضا على القيام بعمل جماعى دولى للحد من الفساد، كان على رأسه «ميثاق الدول المنتمية لمنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى». فبمساعدة المسؤولين فى دوائر الأعمال والحكومات ومنظمات المجتمع المدنى تم توقيع «ميثاق المنظمة لمكافحة تقديم الرشوة للمسؤولين الأجانب فى الصفقات الدولية» فى سنة ١٩٩٧، ودخل حيز النفاذ فى ١٩٩٩. وبحلول آخر ٢٠٠١ كانت قد صدقت عليه ٢٤ دولة من الدول الـ ٣٥ الموقعة عليه، بما فيها الكثير من الدول غير الأعضاء فى منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى (***)

والميثاق هو محاولة لإيجاد مخرج منسق من مصيدة الفساد، بحيث لا تعامل الشركات معاملة غير منصفة عندما تمتنع عن إتباع ممارسات الفساد. وليس للميثاق أية رسمية لمعاقبة الموقعين على الميثاق الذين يدايسون ولا يشاركون فى مكافحة الفساد بأنفاذ قوانين لمحاربة الرشوة. ولكن من المتوقع أن يكون الإعلان والإدانة الوطنية والدولية قمينين بمساندة جهود حسن النيات. ومع ذلك فالميثاق ينص على نظام تفصيلى للرصد، تسانده جزئيا منظمات المجتمع المدنى لطمأنة الموقعين على الميثاق إلى أن المشاركين الآخرين يلتزمون بالاشتراطات المتفق عليها. وتجربة الجهود الدولية المبذولة لمكافحة الفساد هى نموذج مهم لما تستطيع منظمات المجتمع المدنى أن تسهم به فى التنمية.

(*) (1999) Lambsdorff.

† (2000, P. 26) Galtung

(‡) للإطلاع على مناقشة للطريقة التى يؤثر بها الفساد على الفقراء بطريقة غير متناسبة، انظر البنك الدولى (٢٠٠١ ج، ص ١٠٢)

(**) (2000) TI. Source Book 2000: Confronting Corruption—The Elements of a National Integrity System. Berlin. [http://www.transparency.org/sourcebook].

(***) للحصول على النص انظر موقع منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى على الانترنت/ http://www.oecd.org/pdf/M00017000/M00017037.pdf.

المصدر: (2002) Eigen and Eigen-Zuchi.

برز المجتمع المدنى كقوة رئيسية فى الجهود الرامية إلى تحسين الإدارة والتنظيم. وترتبط المستويات المرتفعة من الفساد بالفقر وانعدام المساواة وقلة الاستثمار المباشر الداخلى والخارجى، وضعف الأداء الاقتصادى بوجه عام (*). وتمثل مكافحة الفساد التى تكفل السير السليم للعمل الحكومى، فى الأساس سلعة عامة ومدخلا وسيطا فى توفير السلع العامة الأخرى. وتتفاقم مشكلة التحرك الجماعى هذه بسبب وجود حوافز قاسية: فلا يقتصر الأمر على أن المستفيدين يفضلون «الركوب المجانى» وعدم المساهمة فى التنظيم والإدارة إذا كان الآخرون يقومون بذلك، بل إن الحافز للهروب والانخراط فى ممارسات الفساد يكون أقوى عندما تحد الأطراف الفاعلة الأخرى من أعمالها غير المشروعة.

وتؤدى الجوانب الدولية للفساد إلى زيادة الأمر تعقيدا. فعندما أصدرت الولايات المتحدة «قانون الممارسات المتسمة بالفساد فى الخارج» فى سنة ١٩٧٧ وحظرت به قيام المواطنين الأمريكيين والشركات الأمريكية وفروعها بدفع الرشوى، لم تحذ حذوها أية دولة أخرى وتصدر تشريعا مماثلا. وفى كثير من البلدان، كانت الرشوة الأجنبية معتادة إلى حد أن الرشوى كانت تعامل باعتبارها من مصاريف الأعمال التى يمكن استقطاعها من الضريبة. وكان الدعم الحكومى عن طريق تمويل الصادرات والتأمين يتقبل تقديم الرشوة فى الخارج على أنه عنصر كرية ولكنه ضرورى لإتمام الأعمال فى الأسواق الناشئة.

وقد ساعدت منظمات المجتمع المدنى، مثل هيئة الشفافية الدولية وTransparency International فى تغيير المواقف من الفساد فى التسعينيات. والنهج الأساسى لهذه المنظمة هو بذل جهد غير تصادمى لبناء «تحالفات وطنية وإقليمية وعالمية تضم الدولة والمجتمع المدنى والقطاع الخاص لمكافحة الفساد المحلى والدولى»^(†). ويتم تحقيق الهدف عن طريق زيادة وعى الرأى العام، والضغط على الحكومات ومراوضتها، وتسهيل الاتفاقات التى تقلل من الفساد. وكان من أهم مساهمات هذه المنظمة وأكثرها دوما المساعدة فى وضع الفساد بقوة على جدول الأعمال فى البلدان النامية والمتقدمة على السواء. وصحب ذلك أساسا إبراز الآثار السلبية للفساد (والتي تقع بشكل غير متناسب على عاتق الفقراء) وخلق الدعاية عن طريق المطبوع السنوى الذى يحمل عنوان مؤشر الفساد[‡].

وحجر الزاوية فى جهود المنظمة للتشجيع على الاتفاقات التى تحد من الفساد هو الالتزام بالنزاهة بين الحكومات والشركات التى تتقدم بعطاءات لتنفيذ المشاريع (**). وعلى حين تختلف التفاصيل تبعاً للمشروع،

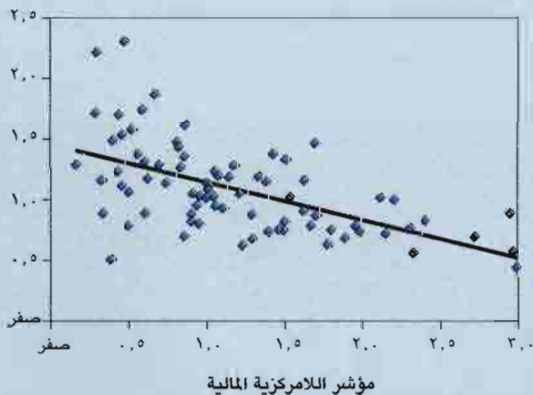
الإطار ٧-٤

يمكن أن يترتب على السياسات الوطنية تركيز حضري مفرط

يرتبط التركيز الحضري ارتباطاً إيجابياً بالنمو الاقتصادي في المراحل الأولى للتنمية. فتركز التنمية في عدد قليل من المراكز الحضرية يولد وفورات الحجم في الإنتاج والاستهلاك ويحافظ على البنية الأساسية الشحيحة مثل الطرق والعمال المهرة والموارد الإدارية. ولكن التركيز المفرط باهظ التكلفة، لأن هذه المزايا يقابلها بشكل مطرد زحمة في المرور وتناقص العائد على الاستثمارات الإضافية. إلى جانب أن التركيز غير متناسب للنشاط الاقتصادي في مناطق حضرية قليلة يرجع أن تكون له أثر ضار على توزيع الفرص والرخاء بين الأقاليم. وتبين البحوث التطبيقية أن التركيز الحضري يرتفع ثم ينخفض مع التنمية الاقتصادية. فقد بين بحث حديث مثلاً أن التركيز الحضري يزيد مع النمو عند المستويات المنخفضة للدخل، ويصل إلى ذروته عند الشريحة الدينامية للمستويات المتوسطة للدخل (قوة شرائية تساوي نحو ٢٥٠٠ دولار للفرد في ١٩٨٧) ثم ينخفض بعد ذلك عند المستويات الأعلى للدخل. كما أن السياسة والأساليب والميول السياسية تؤثر على التركيز الحضري. فالانتقال من الأنظمة الأقل ديمقراطية إلى الأنظمة الأكثر ديمقراطية يقلل من التركيز الحضري بنسبة ١٠ في المائة عن مستواه المتوسط. كذلك فإن التركيز الحضري أقل أيضاً في البلدان الأعلى مستوى من اللامركزية المالية (الشكل الموجود داخل الإطار). وتصدق هذه العلاقة حتى عندما يؤخذ في الحسبان حجم سكان الحضر. وكذلك فإن استثمارات البنية الأساسية في المجارى المائية والطرق، والتي تتم عادة تبعاً للسياسات الوطنية، تساعد على إنقاص الأولوية، لأن هذه الاستثمارات تفتح المناطق الداخلية أمام التجارة الداخلية والدولية.

التركيز الحضري ينخفض مع تحقيق اللامركزية المالية

مؤشر التركيز الحضري



ملاحظة: يبين الشكل أن التركيز الحضري (عندما يقاس بتوزيع حجم المدن) ينخفض مع المزيد من اللامركزية المالية (والتي تقاس بحصة الإيرادات دون الوطنية في إجمالي الإيرادات). وتعتمد هذه الملاحظة على النتائج التي توصل إليها، (des and Glasser (1995); Henderson (2000); Henderson and Davis (2002); Lall(2002); and Wheaton and Shishido (1982).

المصدر: World Bank, WDI, and Government Financial Statistics.

والكهرباء، والاتصالات، والموانئ، والطرق - بوسائل تسمح بتحقيق وفورات الحجم. وترفع زيادة الكثافة السكانية العائدات على الاستثمار في البنية الأساسية^(٢٣). كما أن للبنية الأساسية آثار عميقة طويلة المدى على التنمية، حيث يعتمد عليها اعتماداً كبيراً في كفاءة الطاقة، وطريقة النقل، والتوزيع المكاني للأنشطة.

وللقرب المكاني أهميته^(٢٤). فالمناطق المختلفة ليست لها نفس الإمكانيات. ونتيجة لذلك فإن التوزيع المكاني للنشاط الاقتصادي بوجه عام، وفي المراكز الحضرية بوجه خاص، له أهميته في التنمية المستدامة (الإطار ٦-١). والرؤية المكانية للتوطن الحضري باعتباره نظاماً متكاملًا من المدن والبلدات (يربط بين الأنشطة الحضرية والريفية) يتناول مدى تركيز سكان الحضر في أكبر المدن (تقاس بمسألة «الأولية») وكيفية توزع الوحدات الحضرية الأصغر والمدن الثانوية عبر المناطق. ويمكن للأولوية المفرطة أن تترتب عليها تكاليف حقيقية في الكفاءة الاقتصادية للبلدان. وتحد صعوبة وصول منتجات المناطق الداخلية الخلفية الريفية إلى الأسواق الحضرية - الناشئ عن نظام سبي لتطور شبكة البلديات والمدن انعكاساً لضعف شبكة النقل من الريف إلى الحضر، وكذلك داخل المدن - أيضاً من خيارات النمو والتنوع في الاقتصاد الريفي (الفصل ٥) وتضعف الحافز للاستثمار.

وغالباً ما ينشأ التركيز الحضري غير المتناسب من عدم التوازن في المؤسسات الوطنية لإعطاء الإشارات والموازنة بين المصالح، خاصة عبر المناطق ومستويات الحكومة. ويمكن للمفرطة، وتحقيق اللامركزية في الشؤون المالية، والاستثمارات في الطرق ومجاري المياه والاتصالات فيما بين المدن أن تقلل إلى حد ملموس من هذا التركيز، وتسمح بفرصة أوسع للحصول على الأصول الحضرية عبر البلد المعنى (الإطار ٧-٤)^(٢٣).

وبإتاحة إمكانيات الوصول إلى الفرص والأصول الحضرية، والربط المكاني بين الأنشطة الموزعة عبر البلد، تساعد البنية الأساسية الرئيسية على تحديد العائد على الاستثمارات الأخرى. فالزراعون يحتاجون إلى الطرق لتوصيل المنتجات إلى السوق. والمصدرون يحتاجون إلى الاتصالات بعيدة المدى والموانئ لإتمام الصفقات وتنفيذها. وتحتاج المنشآت الصناعية الصغيرة إلى الكهرباء لإدارة المعدات. وذلك بالإضافة إلى أن مدى الاعتماد على خدمات البنية الأساسية هذه هو من المحددات الرئيسية للمخاطر. فالزراعون والمصدرون ومنظموا المشروعات يتعرضون لخسائر فادحة في حالة توقف البنية الأساسية أو فشلها. وتؤكد البحوث الحديثة أهمية البنية الأساسية للأداء الاقتصادي، ولاسيما في المدى الطويل - كما تؤكد آثارها التبعية الإيجابية على الاستثمار الخاص^(٢٤). وتشمل العلاجات المؤسسية من أجل تحسين أداء

كثيرا ما تخفق في إحباط الأنشطة الضارة بالبيئة بل إنها كثيرا ما تشجع تلك الأنشطة - في صورة دعم خاطئ. ونحن نتناول هنا الجوانب التنظيمية والإدارية والتحديات المؤسسية للإدارة الفعالة للبيئة عن طريق توضيح أشكال الدعم الخاطئة قبل الانتقال إلى ثلاثة مشاغل بيئية على المستوى الوطنى تبين بوضوح أهمية مؤسسات التنسيق التى تلقى دعما وطنيا - من أجل إدارة الغابات، ومصايد الأسماك، ومساقط الهواء.

إلغاء الدعم الضار

يشجع الدعم الضار الأنشطة المفسدة للبيئة والاقتصاد^(٢٨). فدعم الفحم مثلا يمكن أن يضر الاقتصاد بتخصيص الإيرادات الضريبية الشحيحة لنوع من النشاط ليس تنافسيا بالأسعار الدولية، ويدمر البيئة بتشجيع استخدام أحد مصادر الطاقة التى تحدث أكبر قدر من التلوث. وقد فرض هذا الدعم لأسباب عديدة مختلفة، منها أسباب كثيرة طيبة مثل تخفيف عبء الفقر أو معالجة فشل الأسواق. غير أنه كثيرا ما يفشل فى تحقيق هذه الأغراض أو يحققها بتكلفة عالية للغاية. ومن شأن إلغاء أشكال الدعم الضارة أن يفيد الاقتصاد والبيئة فى وقت واحد، ويفرج عن الأموال العامة لأغراض أخرى. وقد وصف «تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٩٢» هذه السياسة بأنها تحقق المصلحة لكل الأطراف^(٢٩).

ومما يدعو للأسف أن الكثير من إصلاحات السياسة غالبا ما يكون صعب التنفيذ لأنه فى الواقع يكون محققا لمصلحة أحد الأطراف دون طرف آخر. وبمجرد إقرار الدعم، تتشكل دوائر تدعو لبقائه بعد أن يكون قد أدى دوره المفيد. إذ أن بعض أصحاب المصالح المهمة سياسيا يخسرون من إلغائه. وهناك عامل آخر يحول دون إلغاء الدعم - أساسا فى البلدان الصناعية، وهو «مصدرة المكاسب العابرة»، حيث يجرى تحويل سبل الدعم المتوقع إلى رأسمال فى الأصل المتصل به^(٣٠). فإلغاء دعم زراعى مثلا يؤدي إلى انخفاض ثمن الأراضى ويضر المزارعين الحاليين، الذين قد لا يرون منفعة خاصة من برنامج الدعم عندما يدخل السعر الأعلى الذى دفعوه ابتداء من أجل الأرض فى الحساب. وكان أكبر المستفيدين من سبل الدعم هم المزارعون الذين كانوا يملكون الأراضى عند تطبيق الدعم لأول مرة. ولذا يكون من المتوقع أن يقاوم المزارعون الحاليون إلغاء الدعم بشدة (فالتعويض فى مقابل زيادة الكفاءة الدينامية أمر يصعب تحقيقه للغاية).

وتلقى الزراعة دعما فى كل أنحاء العالم لأسباب متعددة - من بينها ضمان عرض الأغذية، وتقليل تباين أسعار المنتجات الزراعية، والحفاظ على القطاع الزراعى، ومساندة المجتمعات الريفية. وينفق الجانب الأكبر من الدعم العالمى للزراعة فى بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى (أما معظم الدول النامية فتفرض على قطاعها الزراعى ضرائب صافية)

خدمات البنية الأساسية، الإدارة التجارية، والمنافسة، ومشاركة أصحاب المصلحة، والشراكة بين القطاعين العام والخاص فى تمويل مشاريع البنية الأساسية^(٣١). ولهذه العوامل أهمية جوهرية فى بناء البنية الأساسية الرئيسية التى تعزز مناخ الاستثمار اللازم للتنمية المستدامة.

إدارة البيئة

يستجيب كثير من البلدان النامية للاهتمامات البيئية على نحو أسرع مما فعلته البلدان فى الدول الصناعية عندما كانت فى نفس مستويات التنمية. والواقع أنه، كما ذكرنا فى الفصل ٢، يتزايد فى البحوث الحديثة، رفض نهج التنمية القائل «حقق النمو أولا، ثم قم بالتنظيف فيما بعد» ومفهوم منحى كورننتس البيئى^(٣٢). وهذه العلاقة تصدق بالنسبة لبعض الملوثات، ولكنها لا تصدق بالنسبة للملوثات أخرى، مثل انبعاثات ثانى أكسيد الكربون التى تستمر فى الزيادة مع ارتفاع نصيب الفرد من الدخل^(٣٣). كما أن التكنولوجيات الجديدة وانتشار المعرفة بشأن تأثير تدهور البيئة يعنى أن البلدان النامية تستطيع القيام باختيارات بيئية أفضل، كما فى حالة الانتقال إلى استخدام البنزين الخالى من الرصاص (انظر ما يلى). ومع ذلك مازالت البيئة تمثل تحديا رئيسيا للقوى الفاعلة والمؤسسات الوطنية. فإدارة الغابات، وموارد المياه، والمناطق الساحلية، ومصايد الأسماك، ومساقط الهواء تفرض مشكلات عديدة ومعروفة بشأن التنسيق الذى يشمل تأثيرات خارجية وسلعا عامة. وفى كثير من الحالات، عند معالجة مصايد الأسماك والغابات والمساحات المائية والهواء باعتبارها من مجمع الموارد الشائعة المشتركة، تكون الجهود المبذولة للحفاظ على البيئة أقل من اللازم، وإذا طبق التنسيق فإن المكاسب يمكن أن تكون أكبر.

ومناهج المالية العامة المتعلقة بهذه المشكلات هى فرض ضرائب على الأنشطة التى تتولد عنها آثار خارجية سلبية، ودعم الأنشطة التى تحقق أثارا خارجية إيجابية، أو القيام بتنظيم هذا النشاط بصورة مباشرة (الفصل ٢). ويمكن معالجة الاتجاه إلى توفير السلع العامة بأقل من الحاجة إليها عن طريق استخدام العملية السياسية لتحديد النوع والمستوى الذى يتعين به توفير السلع العامة - وبعد ذلك تفرض الضرائب أو يقرر الدعم لتقوية حوافز عرض السلع العامة أو توفير السلع العامة بصورة مباشرة، والحصول على التمويل من إيرادات الضرائب. ولكن هذه العلاجات صعبة التنفيذ عادة - وتعتقد المنازعات بشأن تقاسم الأعباء والمنافع وبشأن طبيعة وأهمية وقيمة الآثار الخارجية والسلع العامة.

وكثير من القضايا البيئية لم تكن ظاهرة فى المراحل الأولى للأنشطة التى عجلت بالمشكلات. بالإضافة إلى أن دوائر قوية ظهرت لتحول دون التغيير ووضع المشاغل البيئية فى مستويات منخفضة من الأولوية. ولا يقتصر الأمر على أن السياسات

الإطار ٧-٥

الدعم الضار للسكر فى الولايات المتحدة

السكر فى الولايات المتحدة حالة متطرفة للدعم الضار، وهو المثال الكلاسيكى الذى استخدمته أن كروجر لنشر الكتابات المتعلقة بالسعى إلى التريح (*). فبسبب برنامج لدعم الأسعار وحصص الاستيراد، يدفع المستهلكون الأمريكيون مثلى الأسعار العالمية للسكر على الأقل. ويفقد المستهلكون والاقتصاد أكثر من ٣ دولارات عن كل دولار يحول إلى زراع القصب، ويزيد الدعم الذى يتلقاه كل مزارع عن مثلى دخل الأسرة المتوسطة فى الولايات المتحدة. يضاف إلى ذلك أن الجانب الأكبر من إنتاج السكر يتركز فى جنوب فلوريدا، حيث تسحب المياه من الإيفر جليدز وتعود إليها محملة بالأسمدة التى تؤدي إلى فقد المياه للأكسوجين.

وقد وضع فريق مهندسى الجيش الأمريكى وهيئة إدارة المياه فى جنوبى فلوريدا خطة لعكس اتجاه التدهور البيئى فى إيفر جليدز فلوريدا وتبلغ تقديرات تكلفة الخطة ٨ مليارات دولار ومدة تنفيذها ٢٠ سنة (†). وسيكون توليد المعلومات عن التكاليف البيئية والاقتصادية للمشروع ضروريا لتنظيم المصالح المشتتة من أجل التغلب على المصالح المكتسبة العاتية المحيطة بالسياسات الأمريكية الحالية بشأن السكر. ويتحقق الآن قدر من التقدم المؤسسى، إذ يقوم «فريق العمل بشأن البيئة» وهو منظمة غير حكومية بنشر حجم الدعم الذى يحصل عليه المنتجون الزراعيون وغيرهم، مما قد يحفز فى النهاية على تغيير هذه السياسة (§). وكذلك يزداد الضغط الدولى لتحرير التجارة من أجل التشجيع على التنمية المستدامة، لأن سياسة الولايات المتحدة، والسياسات المماثلة فى الاتحاد الأوروبى المطبقة لحماية المزارعين الذين ينتجون بنجر السكر، تضعف احتمالات التنمية لمنتجى السكر الأقدر على المنافسة فى البلدان النامية.

(*) Krueger (1974, 1996).

(†) للحصول على تفاصيل انظر

<http://www.discovery.com/news/Features/everglades/everglades.html>

(§) انظر موقع EWG على الانترنت فى www.ewg.org.

المصدر: (Myers and Kent (2001), p.47.

حين تستخدم الطاقة على نطاق واسع فإن الدعم يفيد عادة الفئات مرتفعة الدخل بصورة غير متناسبة. وتأثير هذا الدعم يتم الشعور به أيضا لفترة طويلة لأن تغيير رصيد رؤوس الأموال ذات الكفاءة المنخفضة فى استخدام الطاقة (النقل، والمباني، وعمليات الإنتاج) يتطلب سنوات طويلة (وعشرات السنين أحيانا).

وأوجه الدعم الضارة موجودة أيضا فى قطاعات أخرى، مثل إدارة المياه، والطرق، ومصايد الأسماك، والحراجة. ومازال النقاش دائرا حول الطريقة التى يخدم بها بعض من هذا الدعم أهدافا رئيسية مثل تخفيض أعداد الفقراء وعدم المساواة. ومع ذلك فإن الأرقام المذهلة توحى بأن إصلاح السياسات يمكن أن يحقق تحسنا ملموسا فى الأوضاع البيئية، ويقوى الأداء الاقتصادى، ويفرج عن موارد هائلة يمكن أن تستخدم فى التنمية الأكثر إنصافا. وقد تحقق قدر من التقدم خلال العقد

حيث يقدر أنه تجاوز ٣٢٥ مليار دولار فى سنة ٢٠٠٠ (بالمقارنة بتدفقات رسمية صافية إلى البلدان النامية تبلغ نحو ٣٧ مليار دولار فى سنة ٢٠٠١) وجانب كبير من هذا الدعم يعتبر ضارا (٣١). ويؤدى الإنتاج الزراعى الذى يعززه الدعم إلى تدهور البيئة نتيجة لتشجيع الممارسات التالية:

- التعجيل المفرط فى تحويل الأراضى التى تنمو فيها الغابات أو الأراضى الرطبة لاستخدامها فى الزراعة
- الرعى الجائر فى المراعى
- الإفراط فى استخدام مبيدات الآفات والأسمدة
- التوسع فى استخدام المياه واستنزاف مصادر المياه الجوفية.

وكان المقرر أن يكون الكثير من أوجه الدعم الزراعى مؤقتا - لتوفير مساعدة فى أزمة زراعية مثلا (انظر الفصل ٥). ولكن ثبت أن إلغاء ذلك الدعم صعب، حتى فى الحالات التى تضمن فيها التشريع المبدئى شرطا للانتهاء. فالدعم الزراعى يفيد فئة متركزة ويضر مصالح مشتتة، من بينها مصالح المستهلكين ودافعى الضرائب ومن يتحملون التكاليف البيئية، ولاسيما فى بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، حيث الزراعة جزء صغير من الاقتصاد (الإطار ٥-٧).

كما يقوض دعم الزراعة الضار التنمية بشكل خطير. فقاطنو «الشمال» يشوهون الاقتصادات المحلية ويدفعون الأسعار العالمية إلى الانخفاض، ويحولون دون فرص التجارة فى السلع الزراعية التى تولد أكثر من نصف حصيلة الصادرات لأربعين بلدا ناميا (٣٢). أما أوجه الدعم الزراعى الضارة فى دول الجنوب فتتعلق أساسا بمدخلات محددة مثل المياه والأسمدة ومبيدات الآفات، ولكن يمكن أن يكون لها بالمثل آثار بيئية ضارة، كما يتبين من الخفض الشديد لسعر المياه فى حوض بحر آرال (الإطار ٢-٣ فى الفصل ٢).

وأشكال الدعم الضارة وفيرة ومتعددة أيضا فى مجال الطاقة (الإطار ٧-٦). وذلك أن جانبا كبيرا من إنتاج الطاقة وتوزيعها تشرف عليه الحكومات. وعندما يفشل الإطار المالى والتنظيمى فى تسعير الطاقة بطريقة تدرج التكاليف الاجتماعية الكاملة لاستخدامها فى الحساب، يحدث الإفراط فى الاستهلاك، وترتفع تكاليف التلوث. وتقدم البلدان النامية والدول التى تمر بمرحلة الانتقال أشكالا من الدعم تزيد قيمتها على ١٢٠ مليار دولار لإنتاج الكهرباء. ويتجاوز إجمالى دعم الطاقة فى ثمانية بلدان نامية كبيرة ٨٣ مليار دولار (٣٣). وفى بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، كما ذكرنا فى الفصل ٢، يبلغ إجمالى دعم الطاقة فى هذه المجموعة نحو ٧١ مليار دولار، ويصل دعم الفحم إلى نحو ٨ مليارات دولار فى السنة (٣٤). ولا تؤخذ المصالح المشتتة لمن يتحملون التكاليف البيئية وغيرها بصورة كافية فى عملية اتخاذ القرارات. وعلى

الإطار ٦-٧

دعم الطاقة الضار في جمهورية إيران الإسلامية

يعاني الاقتصاد الإيراني من تشوهات شديدة، بحيث أن الإصلاح يمكن أن يحقق مكاسب في الرفاهية تقدر بنحو ١٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وينبع جزء كبير من هذا الوضع من أن أسعار البترول في الداخل لا تتجاوز نحو ١٠ في المائة من الأسعار العالمية، بما يعنى أن هناك دعماً ضمنيًا لمنتجات البترول يعادل أكثر من ١٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويشجع هذا الدعم على الإفراط في استهلاك الطاقة وتبديدها، وإهدار قدر كبير من العملات الأجنبية التي كان يمكن كسبها.

والفقراء لا يستفيدون عادة من هذا الدعم، والغاؤه يمكن أن يطلق موارد هائلة يمكن أن يعاد توجيهها نحو الإنفاق على البيئة والأغراض الاجتماعية وغيرها من الأغراض التي تعزز التنمية المستدامة. وتتوقف احتمالات الإصلاح على انفتاح العملية السياسية، والسماح بقدر أكبر من حرية التعبير والمشاركة. والخطوة الأولى في التصدي لدعم الوقود هي الإفصاح عنه صراحة في الميزانية، فذلك سيلقي الضوء على حجم الدعم بالنسبة للمجالات الأخرى ذات الأولوية، ويسهل عملية خفض التدرجى للدعم للسماح لأسعار الوقود في إيران بأن ترتفع إلى المستويات العالمية خلال مدة ثلاث سنوات بعد بداية الإصلاح.

المصدر: World Bank (2001d)

الإطار ٧-٧

المعونة والتعويضات لمواجهة عقبات الإصلاح في قطاع الفحم في الاتحاد الروسي

يهدف البرنامج الذي وضعت الحكومة الروسية لإعادة هيكلة قطاع الفحم إلى إنقاص الدعم وإعادة توجيه الموارد بعيداً عن الإنتاج الذي يحقق خسائر (ضمن أهداف الإصلاح الأخرى). وهذا البرنامج يبين كيف أن المعونة مقترنة بزيادة الشفافية والترتيبات المؤسسية الفعالة يمكن أن تساعد في التغلب على العقبات التي تقف في سبيل الإصلاح. وقد بلغ إجمالي الدعم لقطاع الفحم في روسيا ٢,٧٦ مليار دولار في ١٩٩٤ (١,٠٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) وكان الإنتاج يتسم بعدم الكفاءة. وواجهت الجهود الأولية لإعادة هيكلة قطاع الفحم عن طريق إعادة توجيه المساندة الحكومية صعوبات متعددة، وذلك في المقام الأول للافتقار إلى الشفافية في نظام التحويلات، ومشكلات التنفيذ في المرحلة الأولى من التحول. وخلال المرحلة الثانية لبرنامج إعادة الهيكلة، وهي المرحلة التي دعمها البنك الدولي، وضعت اليات مؤسسية جديدة، من بينها وسائل للتدقيق والموازنة، بغرض صريح هو توفير الشفافية في تخصيص الموارد وتحويلها. وشمل ذلك توفير اعتمادات من أجل الحماية الاجتماعية للعمال المسرحين، والأشغال المادية عند إغلاق المناجم، وبرامج خلق الوظائف، وتدابير الأمان. كما قدم البنك الدولي قرضاً مستقلاً للمساعدة الفنية للحكومة الروسية مقدماً، من أجل بناء القدرة والمساعدة في التصدي لمشكلات التنفيذ بطريقة أكثر فاعلية. وكان لهذا القرض أثره الملموس في نجاح البرنامج الأكبر لإعادة هيكلة القطاع، والذي أسفر عن انخفاض إجمالي الدعم للفحم إلى ٠,٢٨ مليار دولار في سنة ٢٠٠٠ (١٢,٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وبعد عشر سنوات من خفض الإنتاج الفائض الذي كان يحدث بسبب الدعم، بدأ إنتاج الفحم يزيد مرة أخرى في ١٩٩٨، وأصبح إنتاج هذه الصناعة الآن بصورة مطردة معتمداً على السوق بدون دعم يدفع إلى التشويه ولكن الصناعة لم تخضع بعد للضرائب التي تصحح التأثيرات الخارجية.

المصدر: Kudat, Ozbilgin, and Borisov (1997)، وموظفو البنك الدولي.

الماضي وتستطيع المساعدة الإنمائية الدولية أن تيسر العملية (الإطار ٧-٧). والواقع أن السياسة الإصلاحية الرامية إلى وقف تشجيع التدهور البيئي هي الخطوة الأولى في تنفيذ تدابير أوسع تكفل عدم تبديد أصول بيئية مثل الغابات والأسماك ومساقط الهواء.

الحصول من الغابات على أقصى منفعة - التنظيم والإدارة والأسواق والشراكات

يجرى تحويل الغابات الطبيعية لاستخدامات أخرى بمعدل سنوى صاف لم يسبق له مثيل يبلغ ١٢,٦ مليون هكتار^(٣٥). ويتطلب الأمر اعترافاً أكمل بقيمة الغابات في الحفاظ على التنوع الأحيائي وتنحية الكربون باعتبارها جزءاً أساسياً من استراتيجيات التنمية المستدامة. وموارد الغابات هي مصدر الرزق الأساسي لـ ٩٠ في المائة من ١,٢ مليار شخص يعيشون في فقر مدقع - وهي ضرورة للأمن الزراعي والغذائي لما يقرب من نصف الأهالي في البلدان منخفضة الدخل^(٣٦). ويؤدي قطع الأشجار بصورة غير قانونية وإدارة الغابات إدارة سيئة إلى خسائر جسيمة وضياع إيرادات على الحكومات تزيد عما يقدمه البنك الدولي من قروض لتلك البلدان^(٣٧). وذلك بالإضافة إلى أن قدراً كبيراً من الكربون المنبعث حالياً من البلدان النامية، والذي يبلغ بين ١٠ و ٣٠ في المائة من الانبعاثات العالمية، يأتي من إحراق الغابات^(٣٨).

وعندما يتم استبدال الأساليب التقليدية لإدارة الموارد الحرجية بآليات لها طابع رسمي ولكنها ضعيفة، يكون ذلك إهداراً للمورد، لأن من يعيشون داخل الغابات أو بالقرب منها لا يرون أنه ستكون هناك سيطرة أكثر أمناً عليها في المستقبل. والتسابق على حقوق الملكية يمكن أن يضر بالغابات ضرراً بالغاً، ويعجل بمعدل تحويلها إلى أراض زراعية (الفصل ٥). كما أن هناك دعماً شديداً وضاراً للصناعات الحرجية - من خلال الإعفاءات الضريبية، وخفض الأسعار لمن يقومون بقطع الأشجار لأغراض تجارية، والإنفاق على البنية الأساسية، وعدم الإلزام بتنفيذ القواعد الموضوعية.

وتشمل الروافع المؤسسية لإصلاح هذا الوضع ما يلي:

- تحسين الإطار السياسي والقانوني لإقرار حقوق الملكية للمجتمعات المحلية والحفاظ عليها

الحصول على أكبر عائد من مصايد الأسماك - التغلب على مأساة المشاعات وتحسين المعلومات

كما ذكرنا في الفصل ٣، تمثل مصايد الأسماك فرصا وتحديات كبيرة. وإدارة هذا المورد المتجدد لتعظيم الرخاء بطريقة مستدامة أمر حاسم بالنسبة للتنمية. ويعيش نحو ٣٠ مليون شخص في البلدان النامية على مصايد الأسماك، «ومجتمعات الصيد الساحلي هي في العادة من أفقر فئات الفقراء»^(٣٩). وبالنسبة لما يقرب من مليار شخص يعيشون في البلدان الفقيرة، تعتبر الأسماك مصدرا حيويا للبروتين، وعنصرًا مهمًا للأمن الغذائي^(٤٠). ومع ذلك فكما ذكرنا في الفصل ٨، فإن ٧٠ في المائة من مصايد الأسماك العالمية تستغل استغلالًا جائرًا أو عند حدودها القصوى. ودعم المصايد يتراوح بين ١٤ و ٢٠ مليون دولار في السنة على نطاق العالم، يقدم النصف في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مما يؤدي إلى صيد يتجاوز القدرة القصوى بدرجة كبيرة^(٤١). ووفقًا لبعض التقديرات يمكن صيد الحد الأقصى من الغلة القابلة للاستمرار على النطاق العالمي بنصف أسطول الصيد الحالي^(٤٢). والسببان الرئيسيان لصعوبة إدارة مصايد الأسماك هما انفتاح مجالها أو الطابع المجمع المشترك لهذا المورد، والافتقار إلى المعلومات. ويؤدي هذا إلى فشل ظاهر في التنسيق في صورة هدر وأحيانًا انهيار الأرصد السمكية. ووجود إطار مؤسسي له دور حيوي لمنع هذا الفشل وتعزيز الإدارة القوية للمصايد.

والطابع المجمع المشترك للمصايد يؤدي إلى وجود مصالح متفرقة ومشكلات التزام. ونظرًا لعدم وجود حقوق ملكية واضحة، لا يستطيع الصيادون فرادى أن يديروا موارد الأسماك إدارة فعالة ويلتزموا بالآليات التي تتجاوز مستوى قابلا للاستمرار. والمكاسب التي تنجم عن إنقاص الصيد من جانب صياد واحد تعود إلى المجموعة بأكملها، ويزيد من تعقيد الترتيبات التعاونية وجود حوافز قوية للغش والخداع. ويقوض العجز عن وضع التزامات سليمة التعاون ويسفر عن الصيد الجائر من هذا المورد المشترك. وعندما تتناقص أرصدة الأسماك وينخفض الدخل من الصيد تزداد المشكلة تفاقمًا بسبب ديناميات الاقتصاد السياسي التي كثيرا ما تسمح للمصالح المركزة للصيادين بالحصول على دعم من الحكومات، وذلك يضر بالمصالح المتفرقة (وغيرهم من دافعي الضرائب) وإلى استمرار الصيد الجائر لأمد طويلة (انظر الإطار ٣-٤).

ويمثل ضعف المعلومات مشكلة خطيرة أيضا. لأنه ليس من الصعب فقط رصد الصيد والكميات التي تنزل منه إلى البر، بل إن من الصعب أيضا رصد الأرصد. وتتجلى صعوبة وجود إحصاءات يمكن الاعتماد عليها بشأن صيد الأسماك في

- تشجيع الشراكات مع المجموعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني من أجل تحقيق التكامل بين الأنشطة الحرجية والمنشآت الصغيرة وأنشطة الصيانة وإدماجها في خطط التنمية الريفية وإدارة مصادر المياه
- السعي لإصلاح التنظيم والإدارة وسياسات منح الامتيازات للحصول على الأخشاب
- إيجاد أسواق دولية تقوم بتحويل الأموال إلى البلدان التي توفر السلع العامة العالمية المتمثلة في الحفاظ على التنوع الاحيائي وتنحية الكربون
- تعزيز الشراكات مع قوى القطاع الخاص الفاعلة ومنظمات المجتمع المدني من أجل الاتجاه إلى عمليات حصاد قابلة للاستدامة وإدارة الغابات وفقا لشهادات معتمدة تستند إلى الأداء السابق، تتولاها أطراف ثالثة مستقلة.

ولكل من هذه الروافع أهميته في الإدارة السليمة للغابات التي تعترف بالمنافع المختلفة لأصحاب المصلحة المختلفين، وتقوم بمهام التقاط الإشارات، والموازنة بين المصالح، وتنفيذ القرارات. وعندما تكون حقوق الملكية محددة بوضوح، يزداد رجحان أن تستمع الأطراف الفاعلة للإشارات بشأن حالة الأصل الذي يعتمدون عليه، وموازنة المفاضلات بين الاستخدامات الراهنة والاستخدامات المؤجلة. وعندما تكون الشفافية والتنظيم والإدارة قوية (أي أن يكون الجمهور شريكا فعالًا مع الحكومة ولا يقبل الموظفون الرشوى) تتوافر للحكومة قدرة أكبر على الموازنة بين المصالح المجتمعية الأوسع والمصالح الضيقة لمن يقومون بقطع الأشجار. كذلك تكون الوكالة الحكومية المعنية أقدر على تنفيذ سياسات مستنيرة بشأن منح الامتيازات وتسفر عن جمع المزيد من الإيرادات المالية. وتحتاج إدارة الغابات إلى مؤسسات مستقرة تضمن عدم تجاهل حقوق الملكية الممنوحة للمجتمعات المحلية من أجل الحصول على الغذاء والوقود والمأوى، والمنافع الإقليمية والمحلية التي تترتب على صيانة الغابات، ولا مع المصالح العالمية في كربون الغابات وخدمات التنوع الاحيائي. وهذه المجموعة الأخيرة من المصالح المتفرقة يمكن توجيهها بأموال تأتي من كافة أنحاء الكرة الأرضية من خلال إنشاء أسواق جديدة (بما في ذلك مبادرات مثل «الصندوق النموذجي للكربون التابع للبنك الدولي» والذي ناقشه في الفصل ٨). وكذلك فإن الشراكات مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص يمكن أيضا أن تشجع على الممارسات القابلة للاستدامة في إدارة الغابات عن طريق مكافأة السلوك المتسم بالمسؤولية، واستبعاد المترشحين والفاستدين من هذه العملية، وإرساء الأساس للحصول على تفويضات مستقلة من جانب هيئات معترف بها دوليا. ويتمثل الكثير من هذه السمات في الخطى الواعدة المتخذة من أجل إصلاح ممارسات إدارة الغابات في الكمرون (الإطار ٧-٨).

الإطار ٧-٨

الكمرن: الطريق إلى تحسين تنظيم وإدارة الغابات

بالمراقبين المستقلين. وتمت الاستعانة بأشخاص محترمين من أبناء الكمرن لمراقبة عملية منح الامتيازات. ووقعت عقود مع المنظمات غير الحكومية الكمرونية والدولية للمساعدة في التأكد من امتثال أصحاب الامتيازات للقواعد الموضوعة لقطع الأشجار، سواء عن طريق التفتيش في الموقع أو عن طريق استخدام التصوير بالأقمار الصناعية. ويساعد هذا على ضمان ألا يشجع نظام تقديم العروض، الاستغلال الجائر للغابات.

ماذا تحقق من تقدم حتى الآن

تحسنت الشفافية. خلصت الهيئة العالمية لمراقبة الغابات في الكمرن إلى أن «... جولة حزيران/يونيو ٢٠٠٠ لمنح الامتيازات كانت أكثر شفافية بكثير من جولة ١٩٩٧... ويبدو أن الامتيازات الجديدة تتفق مع المبادئ التوجيهية للحكومة التي تم توضيحها أخيراً. ويشهد هذا التغير على التزام الكمرن بوضع نظام مركب للمزادات يعتمد على السوق يرمي إلى زيادة الشفافية وعوائد قطع الأشجار». وزاد الرسم السنوي عن الهكتار الواحد من ٠.١٤ دولار في ١٩٩٦ إلى ٦ دولارات في ٢٠٠٢، وبلغت القيمة الإجمالية للعقود الممتدة على عدة سنوات والمنوحة منذ حزيران/يونيو ٢٠٠٠ أكثر من ٦٠٠ مليون دولار.

تطبيق أول إطار قانوني للحراثة المجتمعية في إفريقيا الوسطى، بما في ذلك النص على إعطاء المجتمعات المحلية أولوية الوصول إلى أراضي الغابات

توضيح وتبسيط نظم إدارة الغابات، واستئناف عمليات التفتيش الميداني وملاحقة القطع غير المشروع للأشجار، بحيث وصلت الغرامات التي فرضت على شركة واحدة ١٥ مليون دولار الخروج التدريجي لمضاربي الأجل القصير وزيادة في استثماري المدى الطويل، بما يحققه ذلك من أثر إيجابي على الصناعة ذات القيمة المضافة العالية وعلى العمالة المحلية

زيادة الإيرادات المتحصلة بما يحقق المصلحة الوطنية ومصلحة المجتمعات المحلية الريفية، إذ أن الإيرادات السنوية من الغابات زادت من أقل من ٣ ملايين دولار في ١٩٩٥ إلى أكثر من ٣٠ مليون دولار في ٢٠٠١ (مع استبعاد الضرائب والرسوم على تصدير الأخشاب). وارتفعت الإيرادات المالية التي حصلت عليها المجتمعات المحلية من مستويات ضئيلة في ١٩٩٨ إلى ٨ ملايين دولار في ٢٠٠٢

تقوية الالتزام بالحفاظ على التنوع الحيائي، بما في ذلك إنشاء مناطق محمية جديدة ومفاوضات جارية لمنح امتيازات للصيانة مع المنظمات غير الحكومية الدولية.

وسوف يبين الزمن ما إذا كانت هذه الإصلاحات ستصمد. ومن العلامات المشجعة أن دروس قطاع الغابات في التفاوض بشأن الإصلاحات، والتعامل مع المصالح المكتسبة، وزيادة الشفافية، تطبق الآن على قطاعات أخرى من بينها النظام الحكومي للمشتريات. وقد يكون هذا مشجعاً على محاكاة ذلك في مناطق أخرى من حوض الكونغو، وبشير إلى أن العملية الجارية حالياً ستؤدي إلى التقوية المؤسسية بمرور الوقت.

المصادر: Bank staff: Essama - Nssah and Gockowski (2000); Burner and EKoKo (2000); Collomb and Bikié (2001)

لما كانت الكمرن هي أكبر مصدر للخشب في إفريقيا، فهي تحصل على دخل كبير من استغلال موارد غاباتها، والتنوع الحيائي الغني وغير ذلك من الخدمات البيئية التي توفرها هذه الغابات تجعل لها أهمية عالمية. وشأن بعض الدول الأخرى الغنية بالغابات، لم يكن قطع الأشجار منظماً بعناية. وحتى منتصف التسعينيات كانت تصاريح قطع الأشجار تمنح من خلال عملية إدارية غير شفافة مرتبطة بالمحسوبية ذات الجذور العميقة. ولم يكن مطلوباً من حاملي التصاريح أن يلتزموا بخطط إدارة الغابات. وكان إنفاذ القواعد الأساسية لقطع الأشجار ضعيفاً. بالإضافة إلى أن التصاريح التي مدتها خمس سنوات لم تكن توفر حافزاً للعناية بموارد الغابات في المدى الطويل. ونظراً لعدم إنفاذ القواعد، أخذ قاطعو الأشجار في إنشاء طرق تمتد لمسافات طويلة داخل الغابة. ونتج عن ذلك أن فتحت مناطق لم يكن الوصول إليها ممكناً من قبل أمام تحويل أراضيها للزراعة، وأصبح من السهل الاتجار في لحوم الأغال، مما عرض الحياة البرية النادرة للخطر، وكذلك السلامة الأيكولوجية طويلة المدى للغابات. وكان نظام منح التراخيص مشوباً بالفساد وغير مضمون بوجه عام بالنسبة للمستثمرين الذين يرغبون في العمل على مدى طويل. وفوق ذلك كانت غلة الغابات منخفضة للغاية، وتوفر إيرادات غير مستقرة للدولة والإدارات المحلية والسكان المحليين.

قانون جديد لإجراء مزادات لمنح الامتيازات

بعد سنوات من الحوار مع الجهات المانحة، قدم الفرع التنفيذي للكمرن إلى البرلمان قانوناً جديداً للغابات في سنة ١٩٩٤، ينص على إجراء مزادات لمنح امتيازات الغابات على أساس تقديم عروض حسب عدد الهكتارات من جانب متنافسين لهم سابق خبرة في هذا المجال. وكان القصد من ذلك هو زيادة الشفافية، ومنع التوسع الذي لا ضرورة له في قطع الأشجار وإنشاء شبكات الطرق، وتشجيع النشاط الصناعي الذي يحقق قيمة مضافة مرتفعة. واشترط القانون أيضاً وضع خطط للإدارة وخصص نصف الإيرادات للحكومات والمجتمعات المحلية. ولكن المراسيم الخاصة بتنفيذ القانون واجهت معارضة شعبية، من جانب من رأوا أنها لصالح الشركات الأجنبية، وكذلك من جانب من كانوا يفضلون استمرار الوضع القائم. وفي النهاية اعتمدت الإصلاحات المقترحة امتثالاً لشروط قرض التصحيح الهيكلي ولكن بدون إحساس قوي بالملكية المحلية في البداية.

التأييد يتزايد

بعد بداية بطيئة، أخذت الإصلاحات تلقى تأييداً محلياً وتسفر عن نتائج ملموسة. وكانت الجولة الأولى من تخصيص الامتيازات في ١٩٩٧ معيبة وانتقدها البنك الدولي كما انتقدتها المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. ولم يمس وقت طويل، حتى هيأت عملية ثالثة للتصحيح الهيكلي يساندها البنك الدولي إطاراً جديداً أكثر مرونة لمناقشة وتأييد تنفيذ قانون الغابات. وكان التقدم راجعاً في جانب منه إلى ظهور دوائر مؤيدة للإصلاح، من بينها فريق قوى من دعاة الإصلاح في الحكومة والمجتمعات المحلية التي بدأت تستفيد من زيادة حصتها في الإيرادات. وازدادت المشاورات بين أصحاب المصلحة. وازدادت الشفافية: فالصحافة تنشر تفاصيل عن الشركات التي صرح لها بالعمل في مواقع معينة، مما ساعد القاطنين المحليين على كشف القانونين بالعمليات غير القانونية. كما كانت هناك أهمية أيضاً لانتشار الاستعانة الرسمية

المصايد الصينية) والجهود واسعة النطاق التي تبذلها الحكومات والهيئات الدولية للتأكد من الحصول على إحصاءات

المجادلات الدائرة حول ما إذا كان إجمالي الصيد العالمي قد وصل إلى حده الأعلى (وذلك يعتمد جزئياً على دقة بيانات

الملكية على الموارد البحرية. وقد أحدث «مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار» (الذى اعتمدت نتائجها في ١٩٨٢ وتم التصديق عليها في ١٩٩٤) تغييرا مؤسسيا مهما في هذا الصدد، حيث أعطى الدول الساحلية منطقة اقتصادية خالصة مقصورة عليها عرضها ٢٠٠ ميل^(٤٨). وهذا ييسر؟ الاستخدام الأكثر إنتاجية للموارد السمكية لأن معظم أعمال الصيد تتم داخل هذه المنطقة ولأن المسؤولية عن الإدارة الجيدة تقع على عاتق مجموعة أصغر من أصحاب المصالح. وبالرغم من أن الكثير من أنواع الأسماك تهاجر بين المياه الإقليمية للبلدان المختلفة، وتسبح في المياه الدولية خارج المنطقة الخالصة، فإن التنسيق يكون أيسر عندما يتضمن عددا أقل من الدول، وكثيرا ما يكون في الواسع تسوية المسائل المتعلقة بالمصايد على أساس ثنائي.

وعلى حين نجد أن إقرار حقوق الملكية على أرصدة الأسماك من الأمور النادرة، فإن الجهود المبذولة لمواجهة مشكلة الملكية العامة انصبحت على شكل من أشكال حقوق الاستخدام القصوى، مثل الحصص الفردية القابلة للتحويل، وتصاريح امتلاك وتشغيل مراكب الصيد، وحقوق استخدام المياه الإقليمية^(٤٩). وتكشف هذه الآليات عن جوانب قوة وضعف مختلفة، تتوقف على السياق، ولكنها ترمى بوجه عام إلى تحسين الحافز الفردي الذي يواجهه الصيادون من أجل ضمان الإدارة المستدامة، وذلك أحيانا بخلق حقوقا للصيد قابلة للتداول. وقد أسفرت هذه الممارسات عن بعض قصص النجاح (أيسلندا ونيوزيلندا) ولكنها فشلت في حالات أخرى، مثل انهيار رصيد سمك القد أمام شواطئ نيوفوندلاند بكندا في أوائل التسعينيات (الإطار ٣-٤).

وبالرغم من أن أولويات الصيد تختلف - حيث تسعى الدول المتقدمة النمو إلى إنقاص القدرة والسماح بالتكاثر للأرصدة المستغلة بالكامل أو التي تعرضت للصيد الجائر، بينما ترمى البلدان النامية إلى تطوير موارد جديدة وتحسين التكنولوجيا - فإن كل الدول تسعى إلى تعظيم المنافع من هذا المورد المتجدد الهائل^(٥٠). وينبغي أن تكون القوى الفاعلة في هذا المجال قادرة على التقاط الإشارات بشأن حالة المصايد واتجاهاتها، وإيجاد الثقة المتبادلة بينها، والالتزام بضبط النفس. وتشارك منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) في تحسين الإبلاغ وتقوية القدرات في البلدان النامية^(٥١). وقد وضعت «مدونة السلوك من أجل المصايد المسؤولة» تدعو إلى تقوية إدارة المصايد في التشريعات الوطنية، وتساند الجهود التي تبذلها الحكومات والمجتمع المدني والقوى الفاعلة في القطاع الخاص^(٥٢). كما أن ثمة اعترافا متزايدا بأن التوازن بين مصالح الصيادين، في الحاضر والمستقبل، يتطلب توافقا في الرأي وشراكات بين كل أصحاب المصالح، وأن منظمات المجتمع المدني التي تعمل من خلال السوق يمكن أن تلعب دورا مهما (الإطار ٧-٩).

يمكن التعويل عليها^(٥٣). وتعتبر هذه البيانات الأساس الذي يستند إليه في إقرار الحد الأقصى من الغلات القابلة للاستمرار وغير ذلك من الجوانب الرئيسية في إدارة المصايد. والبيانات الإجمالية عن وزن الأسماك التي يتم صيدها تخفى التركيب النوعي للأسماك، مما يجعل من الصعب بيان أسباب التغيرات في نوعية الأسماك. كما أن المعلومات قليلة عن العلاقة بين الصيد والأنظمة الأيكولوجية البحرية، وذلك مجال يحظى باهتمام متزايد^(٥٤).

ويتضح التحدي المتمثل في الإدارة السليمة للمصايد في البلدان النامية، حيث تمثل مصايد الأسماك غالبا عمالة الملاذ الأخير «وتجذب أعدادا متزايدة من العاملين في مجال الصيد الذين يكافئون مكافآت ضعيفة ويضطرون إلى ممارسات الصيد المدمرة حتى يحصلوا على عائد هزيل»^(٥٥). وعندما يتم الصيد على نطاق صغير وتقوم به جماعات فقيرة في القطاع غير الرسمي، يكون التدخل من جانب السلطات أصعب من الناحية الإدارية والسياسية، والأرجح أن تكون القدرة على الرصد والإلزام ضئيلة. ومن المهم الأخذ بعملية أعرض للتنمية تخلق فرص عمل بديلة ليس فقط من أجل تخفيض أعداد الفقراء، بل أيضا من أجل تحسين إدارة المصايد.

وللمؤسسات دور محوري في تحسين التنسيق في إدارة الموارد السمكية. ولابد من العثور على آليات تقيد الصيد بالمستويات التي تؤدي إلى تعظيم قيمة هذا المورد. ومن شأن هذه التحسينات أن ترفع من القيمة الإجمالية للأسماك التي يتم إنزالها للبر بدرجة ملموسة. وذلك يتوقف على وجود مؤسسات أقوى للحماية، بما في ذلك تحسين رصد وتنفيذ قواعد الصيد. ومن أمثلة ذلك أن حكومة تايلند بذلت جهودا كبيرة لتحسين إدارة المصايد خلال حقبة التسعينيات، وضاعفت المبالغ المنصرفة في هذا الصدد حتى وصلت إلى ١,٦ في المائة من إجمالي الإيرادات المتحققة من مصائد الأسماك البحرية في ١٩٩٩^(٥٦). ومع ذلك فإن حظر استخدام شبك الدفع في الصيد والذي تقرر في سنة ١٩٧٢ مازال غير مطبق. وتبلغ نفس نسبة الإنفاق على إدارة المصايد في أيسلندا ٣ في المائة، وفي النرويج نحو ٨ في المائة، وفي نيوفوندلاند بكندا يقدر أنها بلغت ٢٠ في المائة من قيمة الأسماك المصيدة^(٥٧). وتحسين الرصد، والتنفيذ، والقدرة على إجراء البحوث مكلف، ولكن هناك اتجاه متزايد في إدارة المصايد هو استخدام جزء من الثروة المتزايدة الناتجة عن تحسين الإدارة في المصايد من أجل تمويل هذه القدرة. وذلك تحول ملموس عن تمويل هذه الأنشطة من خلال الضرائب العامة.

ومن الصعوبات الرئيسية التي تحول دون الحد من الصيد تحقيقا لإدارة أفضل للمصايد، التسابق الدولي على حقوق

الإطار ٧-٩

الشراكة من أجل استدامة مصايد الأسماك

(حيث سيتم إصدار الشهادات ليشمل مصايد أكبر حجما) وألا تشتري في سنة ٢٠٠٥ أية أسماك إلا من المصايد الحاصلة على شهادات الاستدامة.



ويوضح المجلس كيف أن الشراكات بين القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والحكومات يمكن أن تولد استجابة مؤسسية تسفر عن تحسين التنسيق من أجل التنمية المستدامة. فهذه الشركة الكبيرة من القطاع الخاص تدرك ما يتعرض له نشاطها الأساسي بسبب الصيد الجائر، وتشارك المنظمات غير الحكومية من أجل إيجاد معايير بيئية للصيد وتدعو إلى إصدار بطاقة بيئية، وبذلك تعمل هذه الهيئة الجديدة على الربط بين المستهلكين وإدارة المصايد، وتساعد في تأييد الجهود الحكومية لوضع وتنفيذ قواعد سليمة لاستغلال موارد الأسماك. ولئن كان الرأي قد اختلف حول بعض قرارات إصدار الشهادات، فإن عملية الشراكة تتيح بعض الأمل في أن إدارة موارد الأسماك ستتحسن بمرور الوقت. كما أن نموذج المجلس قد يدفع إلى إطلاق أفكار أخرى بشأن أشكال الشراكة التي تستطيع أن تساعد في المجالات الأخرى أيضا.

(*) انظر الصفحات الخاصة بالرؤية، والرسالة، والقيم على موقع المجلس على الإنترنت
المصدر: MSC Web site at: <http://www.msc.org/>, and Frozen Fish: International GmbH presentation "Verpflichtung des Marktes zur bestandserhaltenden Fischerei—Fortschritte und Herausforderungen," at the Berlin Forum—Committed to Sustainability, Berlin, May 20–23, 2002.

لما كانت شركة يونيليفر من أكبر مشترى الأسماك في العالم من كل أنحاء المعمورة، فهي تشارك في الشعور بالقلق المتزايد بشأن إمكانية استدامة ممارسات الصيد في كثير من المناطق، ولا سيما أن ما يقال عن استقرار إجمالي الكميات التي يتم إنزالها إلى البر يخفي انخفاضا في السنوات الأخيرة في الأسماك البيضاء، وهي النوع الذي تستخدمه شركة يونيليفر أساسا في منتجاتها. ولهذا اشتركت يونيليفر مع «الصندوق العالمي للحياة البرية» في تأسيس «مجلس رعاية الكائنات البحرية» في ١٩٩٧. وهدف هذا المجلس هو «حماية إمدادات العالم من الأغذية البحرية عن طريق تشجيع أفضل الخيارات البيئية» (*). ومن خلال مفاوضات مكثفة مع كبار أصحاب المصالح في مصايد الأسماك في أنحاء العالم، وضع المجلس مجموعة من المعايير البيئية المشددة. فهو يشجع على إصدار شهادات ببلوغ المصايد مستوى معين، ويعطي بطاقات للمنتجات المستخرجة من المصايد الحاصلة على الشهادات (صورة البطاقة على جانب هذا الكلام) ويشجع الأطراف المعنية على الحصول على الأسماك من المصايد الحاصلة على الشهادات. وأصبح المجلس مستقلا استقلالا تاما في سنة ١٩٩٨ ومازال مستمرا في تحسين المعايير والتصديق على الشهادات التي تصدرها أطراف ثالثة مستقرة، ويعمل على زيادة وعي الجمهور. وتؤيد يونيليفر هذه المبادرات وتسعى لتشجيع ممارسات الصيد القابلة للاستمرار وذلك جزئيا عن طريق اتخاذ قراراتها بشأن الجهات التي تشتري منها. وفي آخر سنة ٢٠٠١ كان ٥ في المائة من مدخلات يونيليفر من الأسماك تشتري من المصايد المستدامة الحاصلة على الشهادات، (من خلال شهادة مصايد هوكي HOKI من نيوزيلندا). وتأمل يونيليفر أن تزيد في نهاية ٢٠٠١ هذه الحصة إلى ٢٥ في المائة

الحد من تلوث الهواء على الصعيد الوطني: دور المعلومات

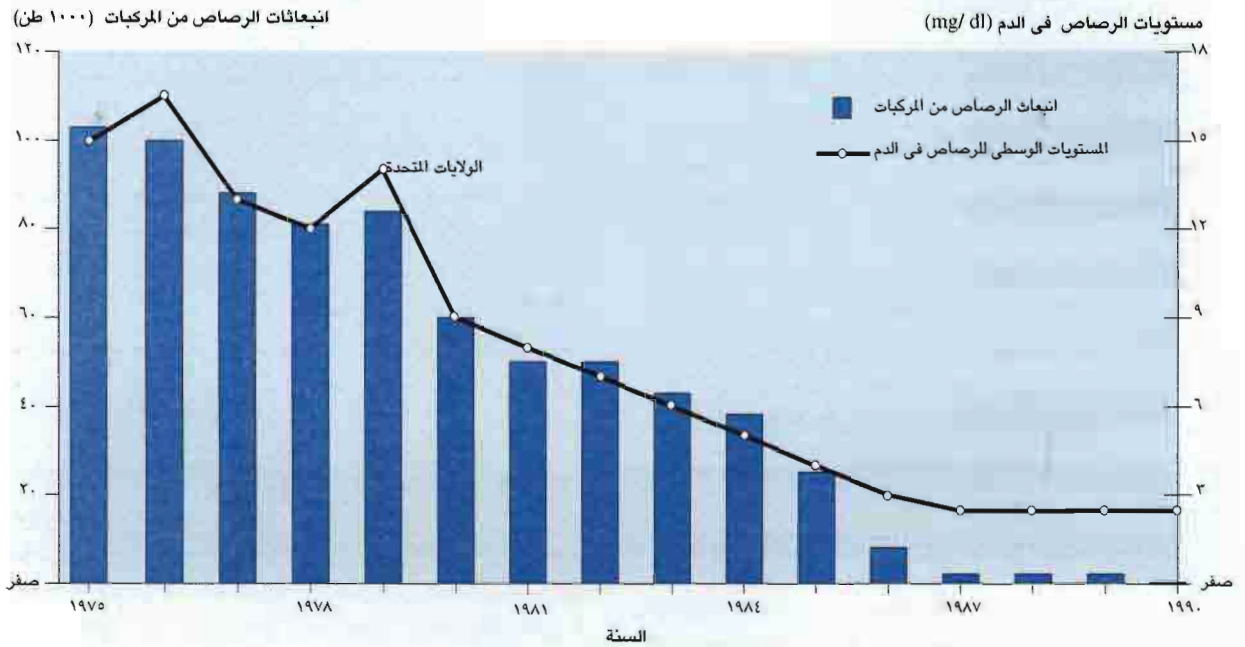
كما ذكرنا في الفصل ٦، يحدث تلوث الهواء أضرارا شديدة على الصعيد المحلي في كثير من البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقال^(٥٣). وتلوث الهواء هو في الأساس قضية تتعلق بالآثار الخارجية حيث لا يأخذ المتسببون في التلوث في حساباتهم المصالح المتفرقة لمن يضر بهم هذا التلوث. وعلى الرغم من القيام بالعديد من الأعمال والمبادرات على المستوى المحلي، فإن استراتيجيات مكافحة، مثل معايير الوقود والسيارات الجديدة، تلقى بوجه عام تأييدا - وتحتاج إليه - في الإطار الوطني الأوسع. كما أن القوى الفاعلة على المستوى الوطني من همكة في التصدي لمشكلات التلوث، مثل أوزون المستوى السطحي والكبريت، الذي يؤثر على مناطق أكبر وعلى البلدان المجاورة (انظر الفصل ٨ بشأن الكبريت في أوروبا). وفي غياب التأييد المؤسسي الأوسع، لا تطبق أو تنفذ غالبا نهج المالية العامة التقليدية. ودور الإعلام في هذا الصدد دور حاسم^(٥٤).

وكما ذكرنا في الفصل ٢، فإنه ليس من الضروري أن تمر البلدان النامية بفترة طويلة من التعرض لنوعية هواء خطيرة في

طريقها إلى التنمية. فهي تستطيع باعتبارها وافدا متأخرا أن تستفيد على أصعدة كثيرة. فأولا، تم بالفعل تطوير التكنولوجيات قليلة الانبعاثات ومردودة التكاليف. وثانيا، أن الآليات المؤسسية والنهج السياسية التي تم تطويرها في أماكن أخرى يمكن أن تساعد البلدان والمجتمعات المحلية على تجنب الأخطاء وتحاشي أسباب الندم^(٥٥). وثالثا، وربما كان هذا هو الأهم، فإنه في مجال تسيطر عليه اعتبارات الاقتصاد السياسي، يعزز التدفق العالمي المتزايد للمعلومات بشأن خبرة الشعوب في أماكن أخرى موقف من تضرروا بالفعل في أي بلد معين.

الرصاص في البنزين: الوافدون أخيرا يقلتون من بعض دواعي الندم^(٥٦) البنزين المحتوي على الرصاص مثال جيد. ففي أواخر التسعينيات كان معظم البلدان النامية خارج إفريقيا قد حقق تقدما ملموسا في التحول إلى البنزين الخالي من الرصاص، وكان نحو ١٦ بلدا قد تخطى كلية عن استخدام البنزين المحتوي على الرصاص^(٥٧). ويستخدم الرصاص ثلاثي الإيثيل كإضافة منخفضة التكلفة لزيادة قوة البنزين. وقد طبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة في العشرينيات، ولم تتم إزالته إلا بعد مرور أكثر من نصف قرن. ففي البداية كانت المعلومات ضئيلة عن تأثير الرصاص، وبمرور الزمن، أصبحت

الرصاص فى البنزين وفى الدم فى الولايات المتحدة، ١٩٩٠-٧٥



المجاورة (مثل تايلند) التى لها خبرة قريبة العهد وخبراء من الدول الأخرى ذات الخبرات السابقة. وكان للمشاورات «بين الجنوب والجنوب» أهمية كبيرة فى تبديد المخاوف التى استمرت تشغل الفكر. وبعد الاجتماع شرعت حكومة فيتنام فى إعادة تقدير تكاليف التحول بدرجة أكبر من الدقة، ونفذت برنامجا لزيادة وعى الجمهور. وبينت المشاورات مع شتى أصحاب المصالح أن التحول السريع يمكن تنفيذه فنيا وأنه مردود التكاليف. وعلى ذلك حققت فيتنام التحول بين عشية وضحاها تقريبا ولم تعد تستخدم غير البنزين الخالى من الرصاص ابتداء من أول تموز/يوليو ٢٠٠١. وفى أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ تم حظر استخدام البنزين المحتوى على الرصاص. وكان الطريق مفتوحا أمام فيتنام لإحداث التحول، لأن البنزين الخالى من الرصاص والمسرور بسعر تنافسى كان متاحا بالفعل فى الأسواق الدولية، كما أن عدم وجود مصالح كبيرة لتكرير البترول داخل فيتنام كان من أسباب عدم وجود معارضة قوية من هذا القطاع. ومع ذلك، فإن نشر المعلومات ومشاركة أصحاب المصلحة فى التغلب على المفاهيم الخاطئة عن البنزين المحتوى على الرصاص كان لهما دور مهم فى هذه العملية ويمكن تكرارها والاستعانة بها مرة أخرى لمواجهة التحديات الأخرى المماثلة.

مصالح الصناعة مترسخة ووقفت فى طريق الجهود المبذولة لتخليص البنزين من الرصاص. ولكن عندما تحولت الولايات المتحدة إلى استخدام البنزين الخالى من الرصاص سرعان ما أصبح من الواضح أن إخلاء البنزين من الرصاص يرتبط بانخفاض مستويات الرصاص فى دم البشر (الشكل ١-٧) مما يقلل من ضغط الدم والأزمات القلبية، ويتجنب الإضرار بذكاء الأطفال (وكان هناك دور أيضا لاستبعاد الرصاص من أنواع الطلاء).

والتخلص من البنزين المحتوى على الرصاص فى فيتنام مثال جيد على السياق المؤسسى الذى يشجع القوى الفاعلة على التقاط الإشارات والموازنة بين المصالح وتنفيذ القرارات التى تساعد على مواجهة تحد صعب، حتى فى المستويات المنخفضة نسبيا من التنمية الاقتصادية^(٥٨). فقد بدأت المحاولات الأولية للتخلص من الرصاص فى البنزين فى ١٩٩٥، ولكنها واجهت مقاومة بسبب الخوف من تكلفة التحول والتأثير على المركبات الأقدم عهدا. وعقدت ورشة عمل فى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ ضمت ممثلين للحكومة والدوائر العسكرية والشرطة ورجال الصناعة وأساتذة الجامعات ووسائل الإعلام، إلى جانب خبراء من الدول

تواجه عقوبات اجتماعية وسياسية واقتصادية يزيد احتمال أن تتفاوض مع القوى الفاعلة المحلية^(٦٥).

والنتائج البيئية حساسة للترتيبات المؤسسية. وهذا يبرز الحاجة إلى تجنب التركيز على وجه الحصر على معايير الإنبعاثات وعلى ضرائب التلوث، واستكمال هذه الأخيرة بأصوات المستفيدين من البيئة وغير ذلك من الآليات من أجل تحسين الخيارات البيئية^(٦٦). وهذه المبادرات ليست بديلا عن الجهود الرامية إلى إنشاء مؤسسات ذات طابع رسمى بدرجة أكبر واستخدام أدوات السياسات الرسمية، وإنما هي مكملات واضحة تخفض التكلفة المتوقعة للأخذ بالتدابير التى تنص عليها السياسات وتنفيذها. فالمعلومات تمكن المصالح المشتقة من أسباب القوة من خلال قنوات متعددة: أسواق المنتجات - الأسماء التجارية وإعطاء الشهادات، والتشريعات - وزيادة ضغط الناخبين من أجل الإصلاح، وأسواق المال - حملة الأسهم، والمحاكم - القضايا التى يرفعها المواطنون، والأعمال المسبقة للغير، وعملية تقديم الشكاوى. ولا تؤدي أى من هذه القنوات دورها بدون توافر المعلومات الكافية.

إدارة الموارد الطبيعية واستخدام المعونة بكفاءة

غالبا ما يكون استغلال الموارد الطبيعية تحديا رئيسيا للقوى الفاعلة والمؤسسات الوطنية. فاستغلال الموارد الطبيعية يأتي بإيرادات للحكومات التى تكون فى حالات الضعف المؤسسى أقل خضوعا للمساءلة وأقل استجابة لدافعى الضرائب من المواطنين، ويشجع على محاولة التهرب وغير ذلك من أشكال التنافس غير المنتج، ويمكن أن يؤدي إلى اختلالات فى الاقتصاد الكلى، وإلى أداء اقتصادى أضعف، وفى الحالات المتطرفة إلى منازعات عنيفة. وعلى ذلك فقد يحول دون قيام مؤسسات قوية، وهى فى المدى الطويل حاسمة فى تحقيق النمو القوى والمستدام. ويمكن أن تحدث المعونة الدولية نفس الآثار فى عرقلة ظهور مؤسسات شاملة ومستجيبة. ويتمثل التحدى فى تجنب تحول هذه الاحتمالات السلبية إلى واقع.

الموارد الطبيعية - نعمة أم نقمة؟

هناك مناقشات كثيرة تدور حول ما إذا كانت الموارد الطبيعية وفى ظل أى ظروف تعتبر «كنزا أم نكدا»^(٦٧). فهل سيكون استغلال النفط الزاخر الذى اكتشف حديثا فى آسيا الوسطى مصدرا لثروة كبيرة وديناميكية اقتصادية أم سيكون مصدرا للنحس؟ وقد ابرزت أهمية المؤسسات باعتبارها جانبا رئيسيا من جوانب المناقشة. وفى سياق عقد اجتماعى سليم، يعتمد على قواعد رسمية وغير رسمية متفق عليها على نطاق واسع بشأن تخصيص الموارد وتسوية المظالم، تستطيع الترتيبات المؤسسية أن تكفى للحيلولة دون السلوك الانتهازي والتعبير عن الشكاوى باستخدام العنف. ذلك أن دراسة موسعة أجراها

الإعلام يساعد على الحد من تلوث الهواء فى الصين. كان للإعلام دور مهم فى عملية التحول إلى البنزين الخالى من الرصاص على نحو ما ورد أعلاه، وهو يمكن أن يحفز تحقيق تحسينات كبيرة فى نوعية الهواء بوجه عام، كما يتضح من تجربة الصين. وتلوث الهواء فى الصين مشكلة خطيرة، فالآلاف من قاطنى المدن يموتون قبل الأوان لهذا السبب فى كل سنة. وتعانى ملايين أخرى المرض بسبب العلل المرتبطة بالتلوث. وبالرغم من المشكلات التى واجهتها الصين فى سياساتها إزاء تلوث الهواء فقد تحققت بعض النجاحات، ويجرى استحداث أدوات جديدة لتحسين العملية. وتعتمد هذه الأدوات على الخبرة المستفادة من برامج الإفصاح عن المعلومات عن الأداء البيئى للمؤسسات، والتى سميت «الموجة الثالثة للتنظيم البيئى بعد أساليب السيطرة والتحكم والنهج المعتمدة على السوق»^(٦٨).

ويسلم صانعو السياسة الصينيون والمؤسسات الصينية بوضوح بقيمة الرصد البيئى وكيف يمكن أن يغير الموازين ويعزز الخضوع للمساءلة. «وكان من أقوى عناصر استراتيجية الوكالة الحكومية لحماية البيئة أن تعمل على مشاركة الجمهور، ونشر المعلومات البيئية والمعلومات عن البيئة على كل المستويات»^(٦٩). وتؤكد الحكومة المركزية صراحة ضرورة الانفتاح، وذكر رئيس الوزراء زو رونجى فى ربيع ٢٠٠١ أن جميع المعلومات البيئية يجب أن تذاق على الجميع^(٧٠).

ومقاطعة جيانج سو مثال طيب على كيف يمكن أن يؤدي الحصول على المعلومات إلى تحسين النتائج البيئية. فقد طبق برنامج تجريبي لتقدير الأداء الصناعى والإفصاح عنه فى مدينة زينجيانج فى سنة ٢٠٠٠^(٧١). وبعد عقد سلسلة من ورش العمل، قامت الحكومة الإقليمية بتوسيع نطاق المبادرة لتغطى مقاطعة جيانجسو بأكملها. وبحلول منتصف ٢٠٠٢ كان نحو ٢٥٠٠ شركة صناعية، مسؤولة عن أكثر من ٨٠ فى المائة من مجموع التلوث الصناعى فى المقاطعة، قد انضمت إلى البرنامج^(٧٢).

وفى هذه البرامج يجرى توليد المعلومات من أجل التشجيع على مشاركة أوسع من جانب المجتمع المحلى فى عملية التنظيم، والمساعدة فى الضغط على المتسببين فى التلوث عن طريق «التنظيم غير الرسمى»^(٧٣). وحيثما تكون القدرة التنظيمية الرسمية ضعيفة، كما هو الحال فى كثير من البلدان النامية، فإن المعلومات تحفز على مشاركة المجتمع المدنى، والقادة السياسيين، والقطاع الخاص. كما أن الخوف من المسؤولية البيئية قد يدفع المقرضين من القطاع الخاص إلى تجنب تقديم القروض إلى المتسببين فى التلوث الشديد، ويدفع المستهلكين إلى تجنب منتجاتهم. وذلك بالإضافة إلى أن المستهلكين ومنظمات المجتمع المدنى فى الدول الصناعية توجه اهتماما وثيقا لأنشطة الشركات متعددة الجنسيات. والمنشآت التى

وتوضح البيانات المتعلقة بصيب الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي أن البلدان النامية التي ليس لديها غير موارد طبيعية قليلة حققت النمو بمعدل أسرع مرتين أو ثلاث مرات عن البلدان الغنية بالموارد الطبيعية في الفترة بين ١٩٦٠ و١٩٩٠. وهي ملاحظة يبدو أنها تصدق على الأساليب البديلة لتصنيف البلدان إلى مجموعة فقيرة في الموارد الطبيعية ومجموعة غنية بالموارد الطبيعية^(٧٣). بل إن الشكل ٧-٢ يقدم قائمة عن ٤٥ بلدا لم يكن نموها مستداما، حيث إنها وصلت إلى مستواها في ١٩٩٩ للناتج المحلي الإجمالي للفرد في العقد السابق - والكثير منها حقق ذلك في الستينيات^(٧٤). ومن هذه

وتتفاقم الآثار العاكسة وتزداد وضوحا عندما تكون هبة المورد الطبيعي - ولنقل مثلا البتروكيماويات والمعادن - «ثابتة المصدر» بمعنى أن إنتاجه وإيراداته يتسمان بالتركز^(٧١). والبن والكاكاو يكتسبان خصائص ثابت المصدر عند شحنهما، ويكونان شبيهين بالبتروكيماويات والمعادن^(٧٢). فعندما تسيطر

الأداء غير المستدام في النمو يرتبط ارتباطا وثيقا بالموارد الطبيعية ثابتة المصدر وحالات النزاع (*)

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بدولارات ١٩٩٥) قد سبق الوصول إليه في:

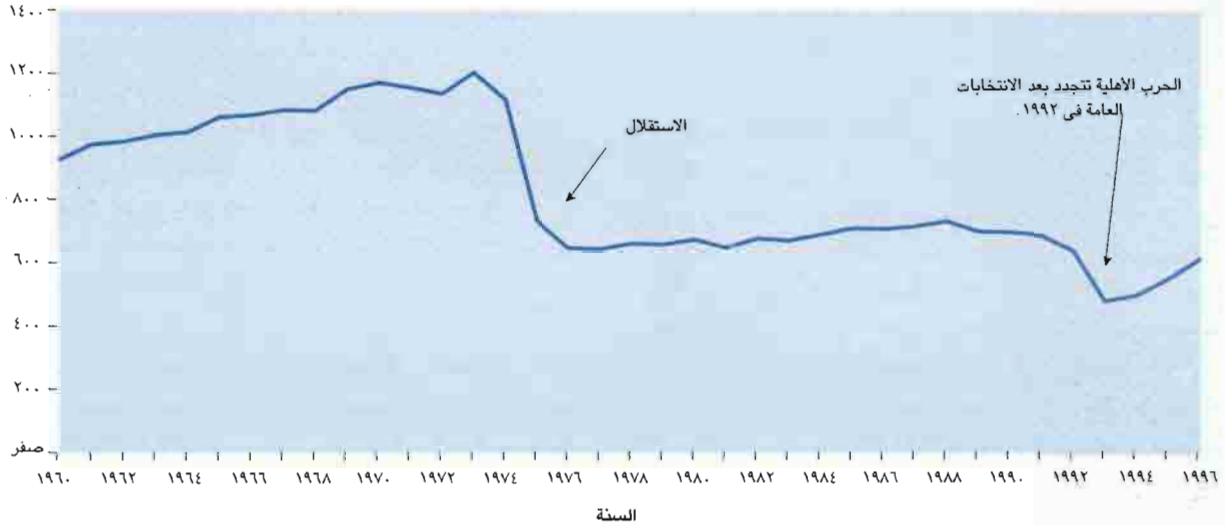
بلدان الموارد الطبيعية فيها ثابتة المصدر

ملاحظة: تبين البلدان التي تتوافر عنها بيانات عدم استمرار النمو إذا كان نصيب الفرد فيها من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٩ (بدولارات ١٩٩٩) قد تم الوصول إليه في وقت سابق (Murshed 2002). وتم تصنيف البلدان على أنها اقتصادات يخضع فيها استغلال الموارد الطبيعية لسيطرة القلة إذا كانت أهم سلعتين للتصدير لديها هما الوقود والمعادن أو المحاصيل الزراعية (مع بعض التقدير في حالة وجود درجة من عدم الوضوح) (Isham وآخرون ٢٠٠٢).

المصدر: المؤلفون.

الشكل ٣-٧ أنجولا: نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى، ١٩٩٦-٦٠

نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى (بالدولارات الأمريكية، بأسعار ١٩٨٥ الدولية)



المصدر: Araujo and Costa (1999).

الحكومة. وعلى حين توجد استثناءات تتعلق ببعض الشركات متعددة الجنسيات والتي تتبع ممارسات مستدامة بسبب خوفها على سمعتها، فالمألوف عادة أنه عندما تكون حقوق الملكية غير مقرر رسمياً، أو غير محمية بصورة كافية، تصبح الآفاق الزمنية قصيرة، ويحدث تسابق مدمر على السيطرة. وكما ورد فى الفصل الخامس بشأن الغابات، فإنه إن لم تكن القوى الفاعلة من القطاع الخاص وغيرهم من المطالبين بالحقوق مطمئنين إلى السيطرة المقبلة على المورد، فالأرجح أنهم سوف يستنفدون إمكانياته بأسرع ما يستطيعون - بدون مراعاة لأحوال السوق، أو التأثير على المجتمعات المحلية، أو على البيئة، أو على الغلة المستدامة. وعندما يكون هناك صراع متسم بالعنف، يغدو من المستبعد بدرجة أكبر أن تكون إدارة المورد مثلى، وذلك لأن السيطرة على المورد فى المستقبل تصبح محفوفة بشكوك خطيرة. وإذا كان من الصعب تقليدياً إقرار حقوق الملكية ويظل المورد متاعاً شائعاً، فالأرجح أيضاً أن تكون الإدارة مبددة للأصول.

وعلى حين يستطيع المشاركون الرسميون الذين يتمتعون بحقوق الملكية عادة استقبال إشارات السوق، فإن استغلال الموارد الطبيعية ينطوى على عناصر خارجية كثيرة لها تأثيرات اجتماعية وبيئية واسعة. وتطبيق العلاجات المعيارية، مثل التنظيم وفرض الضرائب، أمر صعب. وحيثما يكون الخضوع للمساواة ضعيفاً والآفاق الزمنية للقادة الحكوميين قصيرة،

البلدان الخمس والأربعين يلاحظ أن كلها باستثناء ست بلدان هى من اقتصادات المصدر الثابت^(٧٥). كما أن أغلبية الدول ذات الموارد الطبيعية الثابتة كانت تعاني صراعات تتسم بالعنف فى التسعينيات (وهى المينة بحروف سوداء فى الشكل ٣-٧).

وأنغولا مثال صارخ على هذه المسألة. فقد استمر الصراع الأهلى فى أنغولا منذ منتصف السبعينيات «وارتبط ذلك بضعف المؤسسات (وعدم وجودها فى بعض الأحيان) - عدم الاستقرار السياسى وانتشار العنف، وعدم الخضوع للقانون، وضعف مرتبات الموظفين وانتشار الفساد بينهم - وهى أمور أضيفت إلى تغيير سنوى فى نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى منذ ١٩٧٣ مقداره ٤,٣ فى المائة» (الشكل ٣-٧)^(٧٦) وهذا بلد لديه الكثير من الألماس وموارد النفط.

والسياق المؤسسى له أهمية حاسمة. فحيثما تكون الأعراف والقواعد ضعيفة، يؤدى المزيد من الهبات الطبيعية إلى أداء اقتصادى أسوأ فى المدى الطويل، بالمقارنة بالبلدان التى لديها موارد طبيعية أقل. وتتناكك المؤسسات القائمة، ويتم الحيلولة دون قيام مؤسسات جديدة^(٧٧). وهناك مسألتان جوهريتان فى التعامل مع الموارد الطبيعية: كيف تدار الموارد، وكيف يتم التصرف فى العائدات الناتجة منها؟

تتوقف الإدارة الفعالة للموارد الطبيعية على حقوق الملكية، وما إذا كانت الملكية قائمة فردياً، أو لصالح مجموعة، أو فى يد

النسبة للسلع غير الداخلة فى التداول ويتعثر إنتاج السلع الداخلة فى التداول. وتفقد الصناعة المحلية قدرتها على المنافسة ويصيبها الضعف، وتقل إمكانات تنمية رأس المال البشرى وتظهر البطالة. وتؤدى هذه الظاهرة أيضا إلى إبطاء الحضرة والانتقال الديموغرافى إلى نمو السكان بمعدلات أبطأ^(٨٠). وعندما يؤدى ذلك إلى كبت التصنيع والحضرة المشحونين فهو يعرقل أيضا ظهور المؤسسات المواتية التى لها فى نهاية المطاف أهمية أكبر فى الأداء الاقتصادى طويل المدى وخلق تيار متصل من الفرص الجديدة.

وفى وجود تراكم مبالغ كبيرة، هل يمكن أن تستمر قيود الموازنة ملزمة؟ وكيف يلتزم القادة الحكوميون بالاستخدام النزيه لمصلحة التنمية المستدامة الأوسع؟ وذلك أن التغلب على السعى إلى التربع فى الأجل القصير يمثل تحديا كبيرا، يتطلب «التزاما قويا بعدم الكفالة» لقطاعات الاقتصاد المتصارعة أو للحكومات المحلية. وللشفافية، وعمليات مراجعة الحسابات المستقلة، والحوار المفتوح مع كل أصحاب المصلحة أهمية محورية للوصول إلى عمليات فعالة - خاصة فى وقت إنشاء صناديق الاستثمار (أحيانا خارج أراضى الوطن) من أجل الأجيال المقبلة باعتبار ذلك جزءا من استراتيجية طويلة الأجل لتجنب المشكلات التى على شاكله الحمى الهولندية^(٨١).

وبعد أن تتحدد الحصة من إجمالى الإيرادات التى توضع فى صناديق الاستثمار هذه، يمكن أن تستفيد إدارتها بفاعلية من وجود مجلس مستقل يكون غرضه الوحيد هو تعظيم العائدات. ويستطيع المجتمع المدنى أن يؤدى دورا مهما فى الرصد، كما حدث فى الكمرون (الإطار ٧-٨) وفى تشاد (الإطار ٧-١١). وقد تكون هناك أهمية للوصول إلى اتفاق عريض بشأن مدونات سلوك الشركات، كما حدث فى محاولات بعض شركات النفط الدولية التى سعت إلى تحسين الخضوع للمساءلة عن طريق نشر بيانات عن المستفيدين وحسابات المبالغ التى تدفعها للحصول على حق الاستغلال فى أنغولا.

وإذا كانت الموارد الطبيعية قادرة على إضعاف المؤسسات وعرقلة التطور فذلك ليس قدرا حتميا. فقد تمكنت ماليزيا (الإطار ٧-١٠) وبوتسوانا من استثمار مواردهما الطبيعية لتعزيز التنمية^(٨٢). وبالإضافة إلى سياسات الاقتصاد الكلى السليمة، فإن النماذج «الجيدة» للدول الغنية بالموارد تشير إلى أهمية تقاسم النمو - أو الفرص الشاملة للوصول إلى الأصول - وبمقتضاه تستثمر عائدات الموارد فى التعليم وتحسينات الزراعة الموجهة لخدمة الفقراء. وتشجع الاستفادة من عائدات المورد وشمول فرصة الحصول على الأصول أيضا على الترابط الاجتماعى والتنمية المؤسسية، حيث يكون تمويل مبادرات كهذه عن طريق فرض ضرائب على ذوى الدخل الأعلى أكثر صعوبة. ومن شأن الحد من الاستقطاب وإيجاد قدرة على التفاوض وبناء التحالفات، إلى جانب القدرة على

يرجح أيضا أن استفاد المورد بأسرع ما يمكن - بدون اهتمام بما يترتب على ذلك من آثار أوسع نطاقا^(٧٨).

وفى هذه الحالات، يكون للسباق المؤسسى دوره الحاسم فى قدرة القوة الفاعلة الوطنية على تحسين التنسيق. فحقوق الملكية الآمنة تعتمد على التزام قابل للتطبيق من جانب كل أصحاب المصلحة بالامتناع عن النهب، خاصة من جانب الحكومة وغيرها من دوائر السلطة التى تستخدم القوة. فعند ذلك فقط تتم رعاية المورد أثناء عملية الاستخراج. ويمكن تحقيق نفس الهدف بالعثور على وسائل لإضفاء الطابع الرسمى على حقوق من لهم سيطرة بحكم الأمر الواقع مثل المزارعين المعدمين فى غابات الأمازون (الفصل ٥).

كذلك فإن إدارة الموارد الطبيعية تنطوى على مشكلات جسيمة فى توجيه المصالح المتعارضة. فنتيجة لاستخراج المورد قد تحتاج المجتمعات المحلية إلى الانتقال، وقد تعانى البيئة المحلية من تدهور كبير. وللحكومات دور مهم تلعبه فى إدارة هذه التأثيرات - أن تضع إطار عمل لمشاركة القطاع الخاص مشاركة مسؤولة وتيسير جهود منظمات المجتمع المدنى. ومما يساعد على الترابط الاجتماعى والتطور المؤسسى أن تستخدم ثروة المورد للتشجيع على مشاركة الفقراء واقتسام المنافع على نطاق واسع (وإن كان من الأصعب تعويض الجماعات المتضررة التى تعمل خارج نطاق الاقتصاد النقدى). ومشروع غابات الكمرون الذى ورد وصفه فى الإطار ٧-٨ وخط أنابيب البترول الممتد من تشاد إلى الكمرون والذى ورد شرحه فى الإطار ٧-١١ هما من النماذج الواعدة التى تبين كيف تستطيع الشراكات الواسعة أن تحسن العملية.

وتظهر مجموعة أخرى من المشكلات فيما يتعلق بتوزيع العائدات من استثمار المورد الطبيعى. إذ يعقد مدى توافر الأموال المرتبطة بذلك فى خزائن الحكومة العلاقة بين القادة الحكوميين والمواطنين العاديين. فعندما يتعين على الحكومة أن تتعامل مع دافعى الضرائب وتتفاوض معهم، وتتيح للمواطنين فرصا أوسع لإخضاع قادتها للمساءلة. ولكن توافر الأموال من الموارد الطبيعية، ولاسيما عندما لا يشارك فى الإنتاج غير فئة قليلة مركزة، يعطى المسؤولين الحكوميين وغيرهم سيطرة بحكم الأمر الواقع ليعملوا على تحقيق جدول أعمالهم الخاصة. والأموال تمنح القوة، وتيسر المحاباة وتشكل أساسا لتكوين جماعات المصالح. ويرجع تعرض البلد للمزيد من الفساد، والسعى إلى التربع، وغير ذلك من الأعمال غير المنتجة فى التنافس باهظ التكلفة على الموارد، وهو التنافس الذى يشمل المنازعات الأهلية.^(٧٩)

والأرجح أيضا أن ينتهى مثل هذا البلد باختلالات فى الاقتصاد الكلى، تنبع من تقلب الأسعار و«الحمى الهولندية» حيث يرتفع سعر الصرف الحقيقى الفعلى وتزيد الأسعار

الإطار ٧-١٠

ماليزيا: التنوع العرقي، وتسوية المنازعات، والتنمية

حلول جيدة لمسائل التوزيع

كما أن التوازن العرقي الحرج لماليزيا كان حافزا قويا للصفوة السياسية المالوية للسعى إلى حلول بشأن التوزيع توفر بعض الموارد للمالويين منخفضي الدخل. ذلك أنه حتى التحول الضئيل في تصويت المالويين كان يمكن أن يضعف الأغلبية البرلمانية وسيطرة الحكومة، ويميل بكفة الميزان لصالح الصفوة غير المالوية. ولذا كانت تقوية جهاز الخدمة المدنية وغيره من المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل توفير الموارد على نحو مردود التكلفة للمالويين ضرورة سياسية.

وكانت القيادة السياسية البراجماتية قد التزمت بتوجه ماليزيا للخارج في التجارة والاستثمار، مما يتطلب منظورا طويلا للأجل للتنمية والنتائج التوزيعية، ونهجاً يقوم على توافق الآراء في اتخاذ القرارات. وكان ذلك مقبولا لدى الناخبين لأن القيادة السياسية المالوية كانت تتمتع بمصداقية نابعة من النجاح في السير بالبلد إلى الاستقلال عن الحكم الاستعماري (*).

وهناك عنصر حاسم لكنه ليس مدعما بنفس القدر من الوثائق في نجاح ماليزيا ويتمثل في دعم التوافق العرقي من خلال تفاهم ضمنى مع المواطنين الصينيين بشأن البات التوزيع. وكانت استراتيجية «السياسة الاقتصادية الجديدة» ترمي إلى إعادة توزيع النمو لصالح العرقي المالوي، مع تجنب نزاع ملكية الأصول الحالية من أجل إعادة التوزيع (**). يضاف إلى ذلك أنه على حين ساعدت عائدات الموارد الطبيعية على تمويل البرامج العامة الموجهة في المقام الأول إلى المالويين ذوي الدخل المنخفض، فإن الضرائب على الدخل والتجارة ظلت منخفضة، وكان ذلك يفيد في المقام الأول المجموعات الصينية التي كان وجودها قويا في الأنشطة التي تولد هذه الإيرادات الضريبية (**).

ولئن كانت هناك تحديات مهمة عديدة مازالت قائمة، فإن النجاح الكبير الذي حققته ماليزيا في التنمية المستدامة يتمثل في تعزيز الشمول عن طريق استخدام عائدات الموارد الطبيعية لخلق طبقة متوسطة متعددة الأعراق لها مصلحة في تسوية المنازعات وتحقيق التقدم الاقتصادي. ومن العوامل الأخرى التي أسهمت في ذلك، عدم وجود طبقة إقطاعية، وقيام توازن عرقي دقيق، ووجود قيادة سياسية تتمتع بالمصداقية والنظرة المستقبلية.

(*) ماليزيا بلد متعدد الأعراق، يمثل فيه المالويون نحو ٥٥ في المائة، والصينيون ٣٥ في المائة، والهنود ١٠ في المائة.

(†) في الستينيات كان متوسط نصيب الفرد المالوي من الدخل نصف المتوسط الذي يحصل عليه الصيني. وكان ٨٠ في المائة من المالويين يعملون في مناطق الريف في الزراعة. وكان تفشى الفقر بين المالويين الريفيين مرتفعاً (Ross-Larson 1980).

(‡) كان التشريع هو مرسوم المحميات المالوي لعام ١٩١٣ (**). Steinberg 1987. استمر دستور ماليزيا المستقلة يحمي امتيازات السلاطين. ويشكل الحكام والمحافظون بالوراثة مؤتمر الحكام. ينتخب الحكام بالوراثة واحدا منهم ليعمل لمدة خمس سنوات باعتباره الرئيس الأعلى للدولة أو Yang di-Pertuan Agong.

(*) عاد الحكم البرلماني إلى ماليزيا بعد الشروع في «السياسة الاقتصادية الجديدة»، وأصبحت الانتخابات تجري كل أربع سنوات ابتداء من سنة ١٩٧٤. «باريسيان ناسيونال» (الجهة الوطنية) هي تحالف برامجاتي متعدد الأعراق أنشئ على غرار التحالف الذي بدأ النضال من أجل الاستقلال في ١٩٥٩، وحصل على الأصوات التي منحت السلطة طوال فترة «السياسة الاقتصادية الجديدة».

(††) كان نصيب الفرد الصيني من الدخل يزيد بنسبة ٦٤ في المائة عن نصيب الفرد المالوي في ١٩٧٣. وفي سنة ١٩٨٧ كان نصيب الفرد الصيني مازال أعلى ولكن بنسبة أكثر اعتدالا وهي ٤٤ في المائة. (‡‡) البنك الدولي (١٩٩٢).

المصدر: العاملون في البنك الدولي.

بالرغم من القاعدة الغنية بالموارد الطبيعية (القصدير، المطاط، ومنتجات الغابات، والنفط والغاز، ومساحات شاسعة من الأراضي القابلة للزراعة)، لم يكن التحول الاقتصادي الناجح لماليزيا واضحا في السنوات التي أعقبت الاستقلال عن الحكم الاستعماري البريطاني في ١٩٥٧. فقد اندلعت حركة عصيان شيوعي في المناطق الريفية، وانفصلت سنغافورة ساخطة في ١٩٦٥، وكانت المراكز الحضرية تغلّى بالتوترات العرقية (*). وكان هناك شعور قوي بين مجموعة المالاي العرقية التي تمثل الأغلبية بأنها لم تحصل على ما حصل عليه الصينيون من وظائف مرتفعة الأجر في المدن والاستفادة من النمو مرتفع الدخل (**). وفي الانتخابات الفيدرالية في سنة ١٩٦٩ حققت الأحزاب السياسية المدافعة عن المصالح غير المالوية نتائج طيبة، وانتهى الأمر بشعور المالويين بالإحباط بأحداث شغب راح ضحيتها مئات من القتلى. وتم تعطيل البرلمان، وأعلنت حالة الطوارئ. وبدأ مستقبل ماليزيا مظلماً.

التصدي للأزمة

في مواجهة الأزمة أعلنت الحكومة «السياسة الاقتصادية الجديدة» في ١٩٧٠، وبرنامجا مدته ٢٠ سنة يرمي إلى تخفيض أعداد الفقراء بدرجة ملموسة، ورفع مستويات المعيشة عن طريق التوسع في التعليم والخدمات الصحية، وإلغاء الربط بين العنصر والوظيفة الاقتصادية. وتقرر تعزيز العمالة ونمو الناتج باستثمارات كبيرة في برامج تطوير الأراضي، وزراعة صغار الحائزين، وتوسيع القطاع العام، والترحيب بالاستثمارات الأجنبية.

وبحلول عام ١٩٩٠ كان كثير من الأهداف قد تحقق. وانخفض تفشى الفقر في البلد بأسره من ٤٤ في المائة في أوائل السبعينيات إلى ١٥ في المائة في أواخر الثمانينيات، وسجل المالويون أكبر انخفاض. وأصبح التعليم الابتدائي شاملا، وزاد العمر المتوقع عند الميلاد من ٥٨ إلى ٧١ سنة، وحققت كل الفئات العرقية مكاسب مذهلة. وانخفضت البطالة في شبه جزيرة ماليزيا إلى أقل من ٤ في المائة، وأتيحت فرصة متكافئة للمالويين والصينيين للحصول على وظائف حضرية مرتفعة الأجر. واستمر نمو الناتج المحلي الإجمالي سنويا خلال فترة السياسة الاقتصادية الجديدة بمتوسط ٦,٥ في المائة وتم تحديث هيكل الاقتصاد وأصبح الجانب الأكبر من الصادرات من السلع المصنوعة بدلا من الموارد الطبيعية.

فماذا كانت العوامل التي مكنت ماليزيا أساسا من تجنب لعنة الموارد، ونزع فتيل الصراع العرقي، والنجاح في تحويل الاقتصاد؟

نزعة المساواة

أحد التفسيرات، أن ماليزيا لم تكن بها نخبة إقطاعية كان من المحتمل أن تنتزع العوائد وتحول دون تطور المؤسسات. ونتيجة للتشريعات التي صدرت في وقت الحكم الاستعماري البريطاني، كان ٦٠ في المائة من الأراضي الزراعية في شبه جزيرة ماليزيا مملوكا لصغار الحائزين وكان ٣٠ في المائة من المزارع الواسعة مملوكا أساسا لأفراد من غير الماليزيين في وقت الاستقلال (‡). وبينما كانت المحميات والحيازات الصغيرة تحبط همة المالويين عن القيام بدور في الحياة الحضرية، فإنها شجعت على وجود نزعة للمساواة بينهم كان لها أثرها في نجاح السياسة الاقتصادية الجديدة.

وبالإضافة إلى ذلك أنشأت ماليزيا نظاما للسلطنة تعاون مع الحكومة الفيدرالية في بناء توافق الآراء وتسوية المنازعات. وكان البريطانيون قد توصلوا إلى اتفاق للحماية مع السلاطين المالويين بمقتضاه لا يتدخل الضابط البريطاني المقيم مع السلطان في أمور الدين والعادات المالوية بالرغم من أن وضع السلطان كان مجرد وضع معنوي (**). وأرسى ذلك سابقة طيبة للعلاقة التعاونية بعد الاستقلال بين الحكومة الفيدرالية والولايات وأضعف الدعاوى المتنافسة المحتملة بشأن عائدات الموارد الطبيعية.

لزيادة فاعلية المعونة بدون تكبد تكاليف للمعاملات لا موجب لها. وفى حالة السياق المؤسسى الضعيف، تحتاج الجهات المانحة للتأكد من أن الخضوع المحدود للمساءلة من جانب الموظفين الحكوميين أمام شعبهم سوف تعززه (أو توازنه مؤقتاً) آليات أخرى للخضوع للمساءلة، مثل المشاركة التفصيلية فى المشاريع أو المشروطة بها، وذلك إلى حين وضع تدابير محلية أكثر استمرارية تستند إلى الشفافية والمشاركة. ويتطلب الأمر تجاوب الجهات المانحة وغيرها من المقرضين مع الإشارات الواردة من المصالح المتفرقة للأهالى الذى يتحملون عبء خدمة الدين، وذلك مثلاً عند توفير الأموال للمصالح المركزة - أى أولئك الذى يتحكمون فى العائدات من الالتزامات الدولية الجديدة.

وقد أصبحت الجهات المانحة أكثر انتقائية، وتوجه المعونة إلى البلدان التى بها سياسات ومؤسسات جيدة («المشروطة المؤسسية»)^(٨٨). وتسعى المؤسسات المالية الدولية بصورة مطردة لتشجيع ظهور مؤسسات أفضل ونهج معتمدة على المشاركة، وترمى إلى تعزيز التنسيق عن طريق التصدى المباشر لمشكلة إيجاد قنوات من أجل المصالح المشتتة التى تضرها السياسات غير الموضوعية بعناية. ويهدف تخفيف عبء الدين إلى تشجيع الإصلاح وتوجيه الأموال إلى التنمية. فالحكومات المتلقية وكذلك الجهات المانحة تسمح بقدر أكبر من الشفافية فى العملية، ولاسيما فى توفير فرصة الحصول على المعلومات وتيسير مشاركة المجتمع المدنى (الإطار ٧-١١). ويتزايد التأييد لإعداد «أوراق استراتيجية تخفيض أعداد الفقراء» التى تهدف إلى: «تعزيز الملكية القطرية لاستراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء، وتوسيع تمثيل المجتمع المدنى - خاصة الفقراء أنفسهم - فى تصميم تلك الاستراتيجيات، وتحسين التنسيق بين شركاء التنمية، والتركيز على الموارد التحليلية والاستشارية والمالية للمجتمع الدولى من أجل تحقيق نتائج ملموسة فى تخفيض أعداد الفقراء»^(٨٩).

تجنب المنازعات العنيفة

تحطم المنازعات العنيفة الإطار المؤسسى الذى يتيح للناس الحصول من الحياة على أفضل ما فيها والعمل معاً من أجل التنمية المستدامة. وعندما ينتشر الموت والدمار، تكون الحيلولة دون ذلك، والتصالح، وإعادة البناء هى أكثر الأعمال أهمية. ومنذ عام ١٩٩٠، شهد أكثر من نصف البلدان منخفضة الدخل منازعات شديدة نتجت عنها آثار تبعية عبر قومية خطيرة تحتاج إلى التصدى لها من جانب المجتمع العالمى - وذلك مثلاً فى مساعدة اللاجئين، وعرض وساطة الأطراف الثالثة، وتعزيز ضمان التعهدات، ودعم إعادة البناء^(٩٠). وفى إفريقيا، زادت المنازعات الكبيرة بكل بلد تقريباً أو إحدى دول الجوار المباشر خلال العقد الماضى^(٩١). وعلى الرغم من أن بعض جوانب

الالتزام بالإصلاحات واستدامتها، أن يكون حاسماً فى التصدى للصدمات الخارجية^(٨٢). وعندما تدار العائدات من الموارد الطبيعية وتوزع على نحو جيد، فإنها تمثل فرصة مهمة للتعبيل بالتنمية الأكثر استدامة.

كفالة ألا تجعل المعونة الحكومات أقل خضوعاً للمساءلة

تستطيع المساعدة الإنمائية أن تساعد الحكومات على استخدام الموارد الداخلية لتحقيق التغيير. غير أن المعونة وعائدات الموارد الطبيعية بينهما صفة مشتركة مهمة: أنهما يمكن أن يضعفا خضوع الحكومة للمساءلة أمام مواطنيها. فالمعونة توفر لقادة الحكومة مصدراً للأموال، وذلك مرة أخرى بدون الحاجة إلى التفاعل والتفاوض مع أعضاء الدولة. وقد تم تحديد هذا الأثر بوضوح فى البحوث المتعلقة بالديون البغيضة، حيث يحصل القادة الحكوميون على قروض دولية - ثم يلجأون إلى إساءة تخصيص الأموال وتوزيعها على مشاريع ليست مدروسة بعناية، أو فى الحالات المتطرفة يعمدون إلى سرقة الأموال وتبديدها بدون موافقة أولئك الذين تم التعاقد على الالتزامات باسمهم^(٨٤). وإذا استمرت القروض تقدم بعد ذلك واستمرت خدمة الدين تطلب من الحكومات المتعاقبة، بالرغم من ضعف العلاقة بين الحكومة التى تعاقدت فى البداية ومواطنيها، فذلك يبين أنه فى السياق المؤسسى الضعيف يمكن أن يكون للإقراض الرسمى آثار مدمرة. وقد تضمنت دراسة البنك الدولى التى أجراها فى ١٩٩٨ بشأن فاعلية المعونة وغيرها من البحوث لمحات جديرة بالتأمل^(٨٥).

- فى الماضى، كانت البلدان التى تتبع سياسات سيئة تحصل على معونة لا تقل عما تحصل عليه تلك التى تبذل جهوداً إيجابية للإصلاح
- أن المعونة تسببت أحياناً فى إطالة أمد السياسات الخاطئة
- أن المعونة متعددة الاستعمالات وقابلة للاستبدال: فالأموال المقدمة لإنشاء المدارس قد تسهل الحصول على طائرات^(٨٦).

وبينت الدراسة أن المعونة التى تبلغ ١ فى المائة من الدخل الوطنى تسهم بنسبة ٠.٥ فى المائة فى النمو فى البلدان التى تتبع سياسات جيدة، وصفرًا فى المائة فى البلدان التى تتبع سياسات متوسطة، و-٠.٣ فى المائة فى البلدان التى تتبع سياسات سيئة. ووجدت دراسات أخرى شواهد على أن البلدان الأقل فساداً لم تلق تمويلاً تفضيلاً من الجهات المانحة، وأن المعونة الأجنبية أضعفت نوعية التنظيم والإدارة عند قياسها بمؤشرات الفساد، وحكم القانون، ونوعية الجهاز الإدارى^(٨٧).

وعلى غرار لجنة الموارد الطبيعية، فإن المعونة الإنمائية تؤدى إلى ظهور مشكلات التزام وتشتت فى المصالح. ولكن كما هو الحال مع الموارد الطبيعية، يمكن العثور على حلول مبتكرة

تحسين العملية: مشروع خط الأنابيب بين تشاد والكمرون

- كما التزم البنك الدولي بمتابعة استخدام إيرادات النفط، ويترتب على انتهاك الاتفاقات المطالبة بالتعجيل بسداد القروض الممنوحة بمقتضى البرنامج، كما يؤثر ذلك على مستوى المساعدة الإنمائية الأعم التي يحصل عليها البلد من البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى
- تراعى في المشروع سياسات ضمانات البنك الدولي للتقييم البيئي، والموائل الطبيعية، وحقوق السكان الأصليين، والملكية الثقافية، وإعادة التوطين، والغابات.
- سيؤدى إنشاء الخط إلى فقد مساحة صغيرة من غابة مدارية (١٠-١٥ كيلومترا مربعا) ولكن للتعويض عن هذه الخسارة تم إنشاء متنزهين وطنيين جديدين كبيرين (٥٠٠٠ كيلومتر مربع) في الكمرون، يداران من أجل تحسين المحافظة على التنوع الاحيائي في تلك المناطق.

ومن شأن هذه التدابير، التي تركز على بناء القدرات، والشفافية، والخضوع للمساءلة، مقترنة بالشاركة المدنية المستمرة في قرارات الإنفاق، أن تساعد على ضمان توجيه الإيرادات لصالح الفقراء. ومازال البرنامج يواجه تحديات. فبعض المبالغ الأولى التي تسلمتها حكومة تشاد في منتصف سنة ٢٠٠٠ استخدمت لأغراض عسكرية. ولما كانت هذه المبالغ «دفعات مسبقة» - وبالتالي لا تدخل في إطار المشروع - فإن ذلك لم يكن انتهاكا لنص اتفاق خط النفط ولكنها تبرز الصعوبات المحتملة في تحسين فاعلية المعونة. وقد أعلن الإنفاق العسكري، وأثار مجادلات، واتخذت الحكومة فيما بعد خطوات لجعل خطط إنفاق بقية مكافأة التوقيع أكثر شفافية. والمرجو أن تؤدي هذه العملية إلى تحقيق المزيد من التقوية المؤسسية في المستقبل.

المصدر: موظفو البنك الدولي.

يؤخذ من تجربة التنمية في تشاد أنه يمكن جعل المعونة أكثر فعالية في تخفيض أعداد الفقراء. فاستغلال النفط يعد فرصة جديدة رئيسية للتعجيل بالتنمية في بلد من أفقر بلدان العالم. وتيسيرا للاستخراج، والإسهام في تخفيض أعداد الفقراء، وتجنبا للآثار البيئية والاجتماعية المعاكسة، يقدم البنك الدولي مساعدته في إنشاء خط لأنابيب البترول يمتد بين تشاد والكمرون من خلال ثلاثة مشاريع. ولكن البيئة المؤسسية في تشاد ضعيفة. وغالبا ما يؤدي استخراج الموارد الطبيعية المحصورة في أيد قليلة وإدارة الإيرادات المترتبة عليها إلى زيادة التحديات المؤسسية. وذلك بالإضافة إلى أن جزءا من الخط يمر خلال مناطق غابات وبالقرب من المجتمعات المحلية الأصلية في الكمرون.

وترمي المعونة الدولية لتيسير استغلال النفط في تشاد إلى مواجهة هذه المشاكل بالتدابير التالية من أجل تقوية إدارة إيرادات النفط وتخفيف أى آثار بيئية واجتماعية سلبية.

- بمقتضى القانون، تودع الدخول الصافية المباشرة (الأرباح ورسوم الامتياز) في حساب ضمان مجمد خارج البلد لضمان نشر المراجعة الحسابية سنويا وفقا لمعايير المحاسبة الدولية
- وبمقتضى القانون، يودع ١٠ في المائة من الإيرادات في «صندوق الأجيال المقبلة». ويوزع الباقي كما يلي: ٨٠ في المائة للقطاعات ذات الأولوية، وتشمل الصحة العامة والشئون الاجتماعية، والتعليم، والبنية الأساسية، والتنمية الريفية، والبيئة، وموارد المياه، و٥ في المائة للتنمية في منطقة الإنتاج (دوبا)، و١٥ في المائة للحكومة من أجل مصاريف التشغيل والاستثمار.
- وأنشئ «مجلس لمراقبة ومتابعة إيرادات النفط» ليأذن بصرف المبالغ ويتابعها، وهو يتألف من تسعة أعضاء، منهم أربعة يمثلون المجتمع المدني وواحد من أعضاء البرلمان من المعارضة

إلى المناطق التي كانت تعاني منه إلى وقت قريب^(٩٢).

وينبع الصراع المدني وأعمال القتل (الجدول ٧-١) من عوامل كامنة مماثلة، تشمل المكاسب المحتملة من العنف، مثل النهب المتاح - ومن القضاء على الهياكل الدفاعية أو إضعافها، مثل الأعراف والعقوبات التقليدية، وحكم القانون الذي تنفذه الحكومة^(٩٣). و يبين الجدول ٧-١ أنه:

- بالنسبة للعالم بأسره، فإن العدد المتوسط لمن يموتون سنويا في الحروب الأهلية زاد بأربعة إلى خمسة أمثال من تعرضوا للقتل بين ١٩٤٤ و ١٩٩٦.
- وفي إفريقيا جنوب الصحراء فإن خسائر كل من المنازعات الأهلية وعمليات القتل أعلى منها في المناطق الأخرى.
- وعلى النقيض من ذلك فإن شرقي آسيا ومنطقة المحيط الهادى والشرق الأوسط وشمال إفريقيا لديها أرقام عالية نسبيا للوفيات الناجمة عن الصراع الأهلى ومنخفضة نسبيا في الوفيات الناتجة عن القتل. ويؤخذ من ذلك أن

الأمن يمكن أن تسوى على المستوى المحلى، فإن تشكيل الدولة والتحديات التي تواجهها هي من الأمور ذات الطابع الوطنى فى نطاقها، مما يجعل النزاع مسألة وطنية كبرى.

وقد ورد فى الفصل ٣ أن الأمر يقتضى حماية الناس والأصول - الطبيعية والتي من صنع الإنسان - حتى يزدهرا. ويمكن كبح المخاطر التي يتعرض لها البشر والأصول عن طريق الأعراف والقيم والعقوبات غير الرسمية، ولكن أيضا عن طريق مؤسسات مثل القوانين والدولة التي تطبقها. وقد تفشل هذه الحماية على النطاق الصغير، مما يؤدي إلى الابتزاز والجريمة - أو يسفر عن النطاق الكبير، إلى تحديات للدولة وإلى الحرب الأهلية. وتجدر ملاحظة أن المنازعات العنيفة، بالإضافة إلى تدميرها الحياة والأصول المادية، تعددى أيضا على رأس المال الاجتماعى وتقوض الثقة والشبكات الاجتماعية، وتخرّب البيئة، وتبدد الأصول الطبيعية. وكما ذكرنا فى الفصل ٢، هناك اعتماد متبادل بين محافظ الأصول، ويمكن أن يفرخ تدميرها حلقات مفرغة، كما يظهر من الاحتمالات الكبيرة لعودة النزاع

استغلال الموارد الطبيعية والحروب الأهلية المعتمدة على شكاوى تتعلق بـ «نزع ملكية الأراضي، والإضرار بالبيئة، وهجرة الأيدي العاملة»^(٩٩). واحتمالات الوصول إلى عائدات الموارد يجعل من الأسهل على الجيوش الخاصة أو أمراء الحروب الحصول على الأسلحة التي تسهم في تفشى النزاع المدني.

وهناك آليات مماثلة قد تؤثر في مدة النزاع وحدته^(١٠٠). وتجعل ثروة الموارد من الأسهل على المجموعات الصغيرة أن تواصل الصراع بدلا من أن ينتهي الأمر بسحقها، وقد يستولى قادتها على منافع من المصدر أثناء النزاع أكبر مما يمكن أن يحصلوا عليه في وقت السلام^(١٠١). كما أن وجود الموارد الطبيعية قد يجعل من الصعب الوصول إلى اتفاقات للسلام، لأن القادة يجدون صعوبة في الحد من النهب من جانب أتباعهم. وكانت هذه الآليات واضحة في ١٣ حالة من حالات النزاع المدني - في دول مثل أنغولا وسيراليون وجمهورية الكونغو الديمقراطية^(١٠٢).

يضاف إلى ذلك أن الحكومة والمجتمع الدولي قد لا يتمكنان من إقناع الجماعات المتمردة التي تستخدم العنف بأنها لن تستفيد من الموارد المستنزفة. على العكس من ذلك، فإن الجماعات المتمردة تنجح في شراء الأسلحة وغيرها من احتياجاتها بواسطة «النهب المتوقع» ومقايضة امتيازات الألباس بخدمات الجنود المرتزقة، مثلا، حتى قبل أن يكون الصراع قد بدأ^(١٠٣). ولا يوافق المتمردون على عقد السلام في مقابل الاستقلال الذاتي الإقليمي إلا إذا كانت الحكومة قادرة على تنفيذ وعودها على نحو يحظى بالمصداقية، ولكن وجود الموارد الطبيعية يزيد من الحافز لدى الحكومة على النكوص عن اتفاقات السلام^(١٠٤).

وقد بدأت تظهر وسائل مؤسسية للعلاج، ولكنها تحتاج إلى تدعيم. فمازالت هيئات المجتمع المدني تركز الاهتمام الدولي على ممارسات الحكومات وجماعات المتمردين العنيفة التي لا تلتزم بوعودها. كما أن الدعاية تشجع القوى الفاعلة الخاصة على الأخذ بمدونات للسلوك فيما يتعلق باستغلال الموارد، كما يظهر من الجهود المبذولة لتحديد نوعيات الألباس واستبعاد «ألباس النزاع» الذي يظهر في سيراليون وأنغولا من السوق. ويزداد الضغط الدولي للحد من قيام الجيران بعمليات النهب، وهي العمليات التي تشعل النزاع الآن في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتعزيز الديمقراطية والمشاركة للمساعدة في الحيلولة دون تراكم المظالم التي لا تلبث أن تأخذ شكل أعمال العنف. بل تبين من الدراسات الحديثة عن «لعنة الموارد» كما ذكرنا من قبل أن هناك آلية غير مباشرة تزيد الموارد من خلالها احتمالات المنازعات العنيفة - وذلك من خلال إضعاف الإطار المؤسسي الذي يعد حاسما للنمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء.

الجدول ٧-١ الصراعات المدنية وعمليات القتل المبلغ عنها (لكل ١٠٠ ألف من السكان)

إجمالي الوفيات الناجمة عن الصراع المدني في كل سنة (١٩٩٦-٩٩)	إجمالي حالات القتل في كل سنة	كل المناطق (المتوسط المرجح بالسكان)
١٠,٣	٢,٣	إفريقيا جنوب الصحراء
٣٠,٤	٧,٤	شرق آسيا والمحيط الهادئ
١٠,١	٠,٦	الشرق الأوسط
٩,٤	٢,٢	وشمال إفريقيا
٧,٤	١,٩	جنوب آسيا
٣,٤	١,٨	أوروبا وآسيا الوسطى
٢,٣	٤,٥	أمريكا اللاتينية والكاريبي

المصادر: Sambanis (2000); Jacobs, Aeron-Thomas and As-trop (2000); Fajnzylber, Lederman, and Loayza (2000).

مؤسسات الدولة حققت نجاحا في تخفيف التوتر واحتواء العنف المدني أقل مما تحققه الأعراف والعقوبات التقليدية في الحد من القتل.

وفي أمريكا اللاتينية، حيث الدخول وعدم المساواة أعلى إلى حد ما، فإن الموت في المنازعات الأهلية منخفض نسبيا ولكن قتل الأفراد مرتفع. ويؤخذ من هذا أن الدولة حققت «حماية» جيدة، وذلك جزئيا خلال فترات الحكم العسكري، ولكن عوامل مثل ارتفاع مستويات عدم المساواة الاجتماعية مازالت تشعل أعمال القتل^(٩٤).

وقد ذكرت «المظالم الشديدة بشكل خاص» والانقسامات الدينية والعرقية في المجتمع على أنها من الأسباب المهمة للنزاع المدني^(٩٥). وتشير الدراسة التي أعدها إيسترلي (تحت الطبع) والدراسات التي أجراها آخرون إلى أن للإطار المؤسسي دورا محوريا في الحد من العوامل الانقسامية الناشئة عن هذه السمات الاجتماعية، وأن العوامل الأخرى قد تكون أكثر أهمية^(٩٦). ويؤخذ من النتائج التطبيقية أن هناك عاملين آخرين لهما أهمية في تواتر المنازعات الأهلية واستمرارها: وجود الموارد الطبيعية، وتفشى الفقر المدقع والنمو غير المستدام.

الموارد الطبيعية والحروب الأهلية

هناك شواهد على أن الاعتماد على الموارد الطبيعية يزيد من احتمال النزاع، ولاسيما إذا كانت هذه الموارد خاصة بموقع معين وقابلة للنهب، مما يتيح للفرق المعارضة فرصة للحصول على الأموال^(٩٧). وهذا شيء مستقل عن الأثر الأوسع لثبات المصدر والتي سبق أن تناولناها^(٩٨). كما أن هناك ارتباطا بين

الفقر المدقع، والشمول، والحرب الأهلية

يمكن تفسير المستوى المرتفع للمنازعات فى إفريقيا إلى حد كبير بانخفاض الدخل وضعف النمو^(١٠٥). وتزداد احتمالات النزاع عندما يتركز الفقر فى مجموعة واحدة - تتميز من الناحية العرقية، أو الدينية، أو من ناحية الإقليم. كما ييسر التمييز المنهجي، وإنكار فرص الاستفادة من الخدمات العامة، «والفقر المدقع والأحوال الاجتماعية السيئة» (بما فى ذلك مخيمات اللاجئين) المنازعات عن طريق توفير مقاتلين مهينين وعلى أتم استعداد^(١٠٦).

ويؤخذ من تركيز الفقر فى جماعة معينة أن صانعى القرارات لا يستجيبون للإشارات، ولا سيما الإشارات الصادرة عن الأطراف، وبذلك تهدر الإمكانات الوطنية. كما قد يعجز المسؤولون الحكوميون سياسيا عن إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للفئات المظلومة حتى يمنعوا نشوب العنف. ويمكن أن يساعد فى هذا الصدد تطويع المؤسسات عن طريق توسيع الديمقراطية مثلا. فقد عزز حكام إنجلترا سلطة النبلاء بإنشاء البرلمان^(١٠٧). والواقع أن الديمقراطية (أو توسيع حق الانتخاب ليشمل مجموعات جديدة) يمكن أن تكون التزاما بإعادة التوزيع. وقد اتسع نطاق الديمقراطية فى كثير من الدول استجابة للتوترات الاجتماعية - بحيث تحققت سلسلة من إجراءات إنقاص عدم المساواة^(١٠٨). وبعد توقف الأعمال العسكرية، يجرى السعى إلى تطبيق اللامركزية فى السلطة أحيانا للحد من التوترات عن طريق السماح بقدر أكبر من الاستقلال الذاتى. ولكن ذلك لا يضمن السلام^(١٠٩). كما أنه قد يسمح للأقاليم المختلفة بأن تزداد تباعدا، وغالبا ما يعود المركز إلى استرداد سلطاته بمرور الزمن. ولهذا السبب، كثيرا ما تعاني عروض تقديم المزيد من الاستقلال من نفس مشكلات الالتزام مثل غيرها من مقترحات السلام.

وينبغى للحكومات أن تنتقل إلى سياسات لا تميز فيها وأن تمد يد العون لمن يعانون الفقر المدقع. ولنتذكر ماليزيا التى استخدمت عائدات الموارد الطبيعية (بدلا من اللجوء إلى أسلوب عدوانى فى إعادة توزيع الأصول) لتمويل تحسين قدرة الفقراء والمستبعدين على حيازة الأصول، والمساعدة فى التغلب على المنازعات العرقية والاجتماعية الاقتصادية (انظر الإطار ٧-١٠). وقد تتمكن هيئات المعونة الدولية من المساهمة بنفس الشكل، عن طريق توفير المعونة لإنشاء قاعدة جديدة من الأصول للفقراء والمستبعدين تتيج لهم قدرا أكبر من المشاركة. وذلك بالإضافة إلى أنه عندما يقدم المجتمع الدولى مساعدته فى ضمان الاتفاقات فإنه يساعد فى التغلب على مشكلات الالتزام الخطيرة المرتبطة بنزع الأسلحة والتخلى عن استعمالها. ومن

ثم، لا تيسر تسوية المنازعات والالتزام بإعادة البناء، فقط بالانتقال من المستوى المحلى إلى إشراك المؤسسات على الصعيد الوطنى بل أيضا عن طريق دعوة المشاركة العالمية.

خاتمة

يتطلب تعزيز التنمية المستدامة إدارة فعالة لحواظ واسعة من الأصول - البشرية، والتى يصنعها البشر، والطبيعية، والثقافية، والاجتماعية. ويتطلب ذلك التنسيق عبر المجتمعات والمحليات على المستوى الوطنى، خاصة بشأن الأصول التى يستفيد منها أساسا الفقراء الموزعون فى مناطق متباعدة. وللبيئة المؤسسية دور محورى فى هذه العملية، يمكن الحكومات وكذلك القوى الفاعلة الخاصة والمدنية من الاستجابة إلى الإشارات، والموازنة بين المصالح المتضاربة، وتنفيذ القرارات الجماعية. كما أن العمليات الجيدة تشجع على ظهور مؤسسات أفضل بمرور الزمن - مما يحبط الميل إلى الأخذ، ويهيئ حوافز للعمل، والتبادل، والصيانة.

والنزع الذى يكون حافزه الرغبة فى الأخذ، والناجى إلى حد كبير عن الفقر المدقع والتنافس غير المنتج على الموارد الطبيعية، يدمر المؤسسات. ولكن إذا أتيحت للفئات المختلفة أن تعبر عن رأيها، واتسع نطاق المشاركة، وكفلت فرصة أكثر شمولاً للحصول على الأصول، فإن ذلك يحد من اتجاهات الأخذ. ويمكن أن يسهم ذلك فى إيجاد مؤسسات أفضل - تتضمن دعما ونطاق عمل أعمق. وتستطيع المؤسسات التى تشمل مختلف الفئات أن تحرر الإمكانات الخلاقة عن طريق مد نطاق الحماية إلى الجماعات والأصول التى لم تكن محمية من قبل. ويتوقف إحباط الميل إلى الأخذ على جعل المؤسسات أكثر شمولاً واستجابة للمستفيدين المشتتين، وهو أمر حاسم فى الإدارة الأفضل للبيئة. وتشجيع الاتجاه إلى التحرك والعمل يتوقف على إيجاد مناخ سليم للاستثمار يوفر الظروف اللازمة للنمو ولازدهار الأصول، وهو أمر حاسم فى تخفيض أعداد الفقراء وتوليد التجديد من أجل الإقلال من الطلبات من البيئة.

وتطرح الشراكات بين الحكومة والمجتمع المهنى والقطاع الخاص وعودا كبيرة بتحسين نتائج التنمية. وتلعب هذه الهيئات الممثلة للمصالح المختلفة، ولا سيما الحكومات الوطنية، دورا أساسيا فى التصدى للقضايا عبر القومية، وتحسين التنسيق العالمى، وهو ما سنتناوله بمزيد من التفصيل فى الفصل التالى.

مشاكل عالمية وهموم محلية

تصميم المؤسسات اللازمة لحل المشاكل العالمية

من كان يظن أن التلّاجات الكهربائية التي تعاني من التسرب، ومعدات إطفاء الحرائق، وعلب رش الأيروسول يمكن أن تدمر المحيط الجوى بأكمله بشكل خطير؟ وتصور القصة الخاصة بكيفية تشخيص تدمير الأوزون في الجزء الأعلى من الغلاف الجوى باعتبارها مشكلة، وكيف انتظم المجتمع العالمى لعلاجها، كيف يمكن للمؤسسات القادرة على التكيف والتعلم أن تتصدى بنجاح للقضايا العالمية.

لقد بدأت التلّاجات الكهربائية فى استخدام غازات الكلوروفلوروكربون نحو ١٩٣٠^(١). وبحلول عام ١٩٧٠، كان العالم يستخدم نحو مليون طن سنويا من تلك المواد كمبردات، وكغاز دافع فى علب الأيروسول، وكذلك فى الصناعة. وفى تلك السنة، قام جيمس لافلوك باستخدام تقنيات اخترعت حديثا لاكتشاف المقادير النذرة من الكلوروفلوروكربون فى الغلاف الجوى فوق مدينة لندن. إلا أن طلبه للحصول على منحة لقياس تركيزات الكلوروفلوروكربون فوق المحيط الأطلنطى قد رفض: «وقد علق أحد الذين نظروا فى طلبه بأنه حتى لو نجح القياس، فإنه لا يمكنه تخيل قدر من المعرفة أتفه قيمة من ذلك».

ومع ذلك فقد واصل لافلوك إصراره، وأوضح أن غازات الكلوروفلوروكربون يمكن اكتشافها بعيدا عن الأرض. وبعد أربع سنوات، توصل الكيمائيان ف. شيرود ورواند وماريو مولينا إلى أنه حتى التركيزات الضئيلة من غازات الكلوروفلوروكربون يمكن، نظريا، أن تتسبب فى تآكل طبقة الأوزون فى الجزء الأعلى من الغلاف الجوى والتي تحمى الحياة من الإشعاعات فوق البنفسجية، وهو الاكتشاف الذى ألهبها للحصول على جائزة نوبل للكيمياء فى عام ١٩٩٥. وكان المعروف أيضا، أن تأثيرات غازات الكلوروفلوروكربون تعمر طويلا فى الغلاف الجوى وأن ازدياد التعرض للإشعاعات فوق

غالباً ما تفيض آثار المشاكل الاجتماعية والبيئية عبر الحدود الوطنية. وكثير من القضايا التي طرحت فى الفصول السابقة لها تشعباتها الدولية - مثل إدارة المخاطر فى الأراضى الهشة (الفصل ٤)، التسابق للحصول على حقوق الملكية فى المياه والأراضى (الفصل ٥)، التلوث الحضرى (الفصل ٦)، والمنازعات (الفصل ٧) - ويتطلب التعامل معها بنفس النوع من الأجهزة المؤسسية التي جرى وصفها فى (الفصل ٢): إذ يجب اكتشاف المشاكل وتشخيصها، كما يتعين الموازنة بين المصالح داخل وعبر الحدود. بيد أن هناك فرقا كبيرا: فعلى المستوى العالمى، لا توجد سلطة مركزية لتنفيذ الاتفاقات. وعلى الأمم أن تستنبط الوسائل التي تحافظ على بقائها على المسار المتفق عليه.

ولا يستطيع هذا الفصل أن يعالج بالتفصيل تلك القائمة الطويلة والمتنوعة والمتنامية من التحديات والتي تتطلب تعاونا دوليا: إدارة أحواض الأنهار العابرة للحدود، إدارة مصائد الأسماك الدولية، مكافحة الأمراض المعدية، تخفيف آثار الأمطار الحمضية، ومنع النزاعات المسلحة والإرهاب، وذلك قليل من كثير. وبدلا من ذلك، فإن هذا الفصل يستخلص دروسا عامة من تجربة مواجهة بعض المشاكل البيئية فيما يتعلق بوضع وتطوير المؤسسات التي يمكنها تناول بعض القضايا عبر القومية الصعبة.

ويبرز (الفصل ٨) ما حدث من تقدم فى مشكلتين بيئيتين عبر قوميتين: وهما حماية طبقة الأوزون فى الجزء الأعلى من الغلاف الجوى، وتخفيف آثار الأمطار الحمضية فى أوروبا. ويطبق هذه الدروس على قضيتين أساسيتين لم يتم حلها مما تتعلقان بالاستدامة وما زالا موضع جدل وموضعا لاتفاقيات البيئة العالمية الناشئة وهما: تخفيف أثر تغير المناخ والتكيف معها، والحفاظ على التنوع الأحيائى. (وهناك قضية ثالثة هي التصحر، وقد تم تناولها فى سياق الفصل ٤). وعلى الرغم من وصف هذه المشكلات بأنها قضايا بيئية، فإن لها أسبابا وحلولا ذات جذور اجتماعية وسياسية عميقة، كما يمكن أن تقدم دروسا للمشاكل العالمية غير البيئية.

المستوى القومى، كانت الدول الصناعية الغنية والمسؤولة عن معظم الإنتاج، هى أيضا الأكثر تعرضا لخطر سرطان الجلد، جزئيا بسبب أن استنفاد الأوزون أشد فى المناطق المعتدلة عنه فى المناطق الاستوائية. كما أن الشركات التى كانت تنتج معظم المواد المستنفدة للأوزون، كانت أيضا هى التى تنتج معظم المواد البديلة.

ويقدم سجل النجاح فى معالجة هذه المشكلة الأمل والإلهام على حد سواء للقيام بمبادرات عالمية أخرى. كما أنه يوضح المكونات الرئيسية لحل المشكلات العالمية:

- استيعاب مؤشرات المشكلة والاتفاق على طبيعتها.
- بناء القدرة المحلية والشبكات الدولية لدعم تعلم التكيف.
- تحقيق التوافق بين المصالح المحلية والدولية.

وسيتم بحث هذه المكونات تفصيلا فيما يلى مع مكون رابع أخذ فى الظهور:

- تسخير الآليات اللامركزية لوضع حوافز للأعمال المسؤولة اجتماعيا.

استيعاب مؤشرات المشكلة والاتفاق على طبيعتها

يتطلب حل المشكلات قدرا من توافق الرؤى على الحقائق وعلى تكاليف وآثار العمل (أو عدم العمل): والخطوة الأولى هى اكتشاف المشكلة ووضعها على جدول الأعمال العام. وغالبا ما يتم اكتشاف المشاكل البيئية على أيدى العلماء، وبعض الأحيان بالاعتماد مصادفة على معلومات تم جمعها لهدف مختلف تماما، فعلى سبيل المثال، فإن الاهتمام الجدى بموضوع الأمطار الحمضية فى أوروبا لم يبدأ، إلا بعد أن قام عالم سويدي هو سفانتى أودين فى ١٩٦٧ باستخدام بيانات من شبكة مقامة من زمن طويل لمراصد تهطل الأمطار ليربط بين انبعاثات الغازات من الخارج والأمطار الحمضية فى السويد، ويربط بين الأمطار والتدهور فى نوعية المياه السطحية^(٢). ولكن الاكتشاف ليس كافيا، خاصة حينما يتعين حشد مصالح متنافرة أو مشتتة، حيث يستطيع النشطاء (والذين قد يضمنون العلماء أحيانا) طرح المشكلة على جدول العمل العام. كما يمكن للمنظمات غير الحكومية مثل منظمة الشفافية الدولية، والشهود العالميون ومراقبو الغابة العالميون أن تقوم بجمع ونشر الأدلة على الفساد، وانتهاك حقوق الإنسان وخاصة فيما يتصل بإدارة الغابات والموارد الطبيعية. وفى المستقبل، قد تيسر اتفاقية آرهوس الجديدة بشأن فرص الحصول على المعلومات والمشاركة العامة فى اتخاذ القرارات وفرص الوصول إلى العدالة فى شؤون البيئة اكتشاف وبحث المشاكل البيئية والاجتماعية.

أما الخطوة التالية فهى تحقيق قدر من توافق الرؤى بشأن مدى خطورة المشكلة، والتهديدات، والحلول الممكنة. وابتداء

البنفسجية يزيد من مخاطر الإصابة بسرطان الجلد. وعلى الرغم من عدم إمكان إثبات العلاقة المؤكدة فى ذلك الوقت بين السبب والنتيجة، إلا أن الأدلة الطرفية كانت فى أوائل الثمانينيات قوية بدرجة كافية لدعم الدعوة للأخذ بنهج وقائى فى مواجهة تهديد استنفاد الأوزون. وقد ألزمت اتفاقية فيينا (فى عام ١٩٨٥) جميع دول العالم، بمعالجة المشكلة، لكنها لم تفرض عليها أى التزامات.

وفى الوقت نفسه، طفق العلماء يراقبون الأوزون فى الجزء العلوى بالغلاف الجوى منذ العشرينيات فى شبكة عالمية أخذت فى الاتساع امتدت حتى شملت قارة أنتاركتيكا الواقعة حول القطب الجنوبي فى عام ١٩٥٧. وقد فسر أحد العلماء فى المحطة البريطانية فى القطب الجنوبي، والذي كان يلاحظ الانخفاض المستمر فى قراءات الأوزون فى أواخر السبعينيات، بيانات حاسمة بحلول عام ١٩٨٤. وبعد ذلك بفترة قصيرة، استحوذت الصور المثيرة التى التقطتها الأقمار الصناعية، السواتل، لثقب «الأوزون» فى أنتاركتيكا على اهتمام الرأى العام وعجل هذا الدليل المؤكد على الإسراع بوضع بروتوكول مونتريال فى عام ١٩٨٧، باعتباره أحد امتدادات اتفاقية فيينا، والذي فرض التزامات على الدول المتقدمة النمو بأن تخفض من استخدام المواد المدمرة للأوزون - كما أنشأ بروتوكول مونتريال فرق خبراء لتقييم آثار استنفاد الأوزون وتكنولوجيا واقتصاديات تخفيف المواد المستنفدة للأوزون.

وبحلول عام ١٩٩٠ كانت هناك أدلة أقوى عن تأثير مركبات الكلور والبروم كسبب لاستنفاد الأوزون. وفى تلك السنة بدأ سريان بروتوكول لندن الملحق باتفاقية فيينا. وبموجب هذا البروتوكول، وافقت البلدان النامية على قبول الالتزامات، بعد فترة سماح، ووافقت الدول المتقدمة النمو على إنشاء صندوق استئماني لمساعدتها.

ومازالت العملية نشيطة. وقد تمت الموافقة على تعديلين إضافيين لاتفاقية فيينا. وساعدت فرق الخبراء الفنية، التى حظيت بتعاون أصحاب المصلحة المتعددين، فى تحديد النهج التكنولوجية اللازمة لاستبعاد المواد المدمرة للأوزون على مراحل. وتم تخصيص أكثر من ١,٣ مليار دولار لمساعدة البلدان النامية. وكانت النتيجة هى احتمال متوقع فى انخفاض تركيزات المواد المستنفدة للأوزون فى الجو واسترداد لطبقة الأوزون فى نهاية الأمر.

وقد كانت معالجة مشكلة حماية طبقة الأوزون العالمية أسهل من معالجة مشكلات عالمية أخرى لعدة أسباب: فإنتاج واستخدام المواد المستنفدة للأوزون ليس أمرا أساسيا لأى اقتصاد - على عكس غازات الدفيئة، التى يعد إنتاجها جزءا لا يتجزأ من قطاعى الطاقة والنقل. وكان من السهل العثور على بدائل أقل ضررا بالنسبة لمعظم المواد، بتكلفة متواضعة. كما كان الاقتصاد السياسى مواتيا للوصول إلى اتفاق. وعلى

اللجنة هي استعراض مدى فعالية السدود الكبرى، وتوفير إطار لتقييم الخيارات وعمليات اتخاذ القرارات الخاصة بتنمية الموارد المائية، إلى جانب وضع مبادئ توجيهية تتعلق بكافة نواحي تنمية السدود. ويمثل أعضاء هذه اللجنة التي أنشأها البنك الدولي والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، طائفة واسعة من أصحاب المصلحة. وقد نجحت اللجنة في إنتاج تقرير يحظى بتوافق الرأي ثم التصديق على ماورد به من قيم أساسية وأولويات استراتيجية. إلا أن المناخ السائد للتراخيص غير الرسمية أفضى إلى ضعف مشاركة الحكومات الوطنية في تنفيذ النتائج، وذلك وفقا لما قاله تقييم مستقل^(٤). وهناك قدر أقل من توافق الرأي على التوصيات الخاصة التي وضعتها اللجنة العالمية المعنية بالسدود بشأن التنفيذ. ولا يزال يتعين الانتظار لمعرفة ما إذا كان هذا التقرير لن تسفر عنه سوى نتيجة واحدة - أو أنه يمثل بداية لعملية مستدامة من التعلم والمشاركة.

التعلم والتكيف

تبلغ عملية التشخيص أقصى درجة من الفعالية عندما تغذى عملية تكيف تحقق توازن المصالح، وتحديد الأهداف، واتخاذ إجراءات، والتعلم من النتائج. وتصور اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود عملية التعلم من أجل التكيف. (الإطار ٨-١) وقد شكلت هذه الاتفاقية اتفاقات طموحة على نحو متزايد فيما بين الدول الأوروبية (بما في ذلك الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال) بشأن تخفيض الانبعاثات التي تسبب الأمطار الحمضية، وإغناء المياه بالمغذيات وطبقة الأوزون على سطح الأرض، وغير ذلك من المشاكل البيئية. وقد حققت ذلك جزئيا بتشجيع تجميع وتنسيق وتحليل البيانات عن الانبعاثات والأحوال البيئية. ودعمت هذه العملية الاتصالات بين واضعي السياسات والعلماء، وسهلت الاتفاق على التعريف التنفيذي للأهداف، كما شجعت على الأخذ بنهج رشيد فعال مردود التكلفة لبلوغ هذه الأهداف.

وتصور هذه الاتفاقية وكذلك بروتوكول مونتريال جاذبية تعلم التكيف في تشكيل الاتفاقات الدولية. فالبلدان تنفر من الارتباط بالتزامات مقيدة عندما تكون هناك درجة كبيرة من عدم اليقين بشأن التكاليف أو الآثار المترتبة، أو بشأن قدرتها على حث مواطنيها على الالتزام، أو بشأن مدى التزام الأطراف الأخرى. ويسمح تعلم التكيف للبلدان - والجماعات التي يستهدف تغيير سلوكها - بفهم المشكلة واكتساب الثقة في قدرتها الخاصة وفي قدرات الآخرين على التصدي لها.

وهناك طريقان متاحان لذلك:

■ طريق من خلال «قانون لين»: بيانات غير ملزمة للمبادئ وأحيانا للأهداف. وعن طريق التدرج في وضع القواعد، يرسى القانون اللين أسس التفاوض على الترتيبات الملزمة. كما أن الأهداف الطموحة وغير الملزمة يمكنها أيضا أن

يقوم النشاط باستخدام البيانات للمطالبة باتخاذ إجراءات، ويقوم المدافعون عن الوضع الحالي بمهاجمة البيانات وتفسيرها باعتبارها غير دقيقة وغير كاملة ومتحيزة. ويتطلب لتحقيق تقدم في حل هذه القضية الحصول على معلومات أفضل وقدر من توافق الرأي حول التشخيص، وهذا ليس أمرا سهلا على الدوام. فلكي يتم فهم مشاكل مثل مشكلة الأمطار الحمضية ومشكلة الاحترار العالمي، فإننا نحتاج إلى فهم كيفية تصرف آلاف المصانع وملايين الأسر المعيشية - وكيفية اختلاط الكيماويات وتفاعلاتها في نطاق الغلاف الجوي بأكمله. وهذه العمليات لا يمكن فهمها إلا من خلال نماذج محاكاة معقدة، ولا يمكن إثبات صحة هذه النماذج إلا بعد جمع قدر هائل من الملاحظات الدقيقة عن النظم الطبيعية والحيوية والاجتماعية. وهناك مجال للاختلاف الأمين بشأن تفسير البيانات والنماذج. ومن الطبيعي، أن تقوم كل من أصحاب المصلحة بالترويج للتفسيرات التي تتفق مع مصالحها. والمطلوب هو منتدى مشروع ويحظى بالمصداقية لتعزيز توافق الرأي على التشخيص والعمل المطلوب^(٥).

والجمع بين المصداقية والمشروعية في مؤسسة للسياسات يعتبر عملا دقيقا لتحقيق التوازن وخاصة بالنسبة للقضايا العالمية. إذ تتطلب المصداقية مدخلا علميا وفنيا، معزولا بأكثر قدر ممكن عن الضغوط السياسية الممكنة. أما المشروعية، فإنها على النقيض سياسية خالصة. ويحتاج أطراف أى اتفاق دولي إلى إسباغ الشرعية على تفسيرات العلماء وقبولها. وتقوم بنفس الشيء جماعات المواطنين الذين سيطلب منهم الالتزام بالاتفاق. ويتطلب الأمر أن تقوم مؤسسات الوساطة بمحاولة المساومة على تحليلات المشاكل المبلوعة سياسيا والتي تتمتع في نفس الوقت بالنزاهة العلمية. ولكن كيف يمكن تحقيق ذلك؟

إن الفريق الحكومي الدولي المعنى بتغير المناخ أحد الأمثلة، فقد أجازت إنشاء المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لتقييم مخاطر تغير المناخ الذي يتسبب فيه البشر. وقد أنتج ثلاثة تقييمات كبيرة قام بها فريق دولي من الخبراء المتطوعين، الذين قيموا وصنفوا قدرا هائلا من الكتابات العلمية والمتعارضة أحيانا عن طريق مجموعة محكمة من فرق العمل، والفرق الفرعية، والاستعراضات. ونظرا لضخامة حجم التقارير، وكثافة الوثائق الفنية، فإن الاهتمام ينصب على تركيزها في شكل ملخصات لواضعي السياسات. ويتم الموافقة على كل ملخص سطرًا بعد سطر، من جانب جميع ممثلي الحكومات الأعضاء في الفريق الحكومي الدولي المعنى بتغير المناخ في منتدى يحضره العلماء الذين يمكنهم الدفاع عن النتائج التي توصلوا إليها. وتسفر العملية عن تين سياسي للنتائج العلمية. وفي خلال السنوات العشر الأخيرة، أسهم عمل الفريق بشكل كبير في دعم توافق الرأي بشأن طبيعة وأسباب تغير المناخ.

وتقدم اللجنة العالمية المعنية بالسدود مثالا رائدا آخر لجهود التقييم بالتركيز على الموضوعات الاجتماعية. وكانت أهداف

الإطار ٨-١ مؤسسة لتعلم تكيفي

سنوات، عمل البرنامج التعاوني الأوروبي على ضمان الاتساق فى جمع البيانات وطرق الإبلاغ وتقديم التقارير عنها إلى مختلف أعضائه. وبحلول عام ١٩٩٠ كانت البيانات تعتبر جيدة بدرجة تكفى لتدعيم وضع نموذج محاكاة يمكن الوثوق به، يسمى RAINS لتقييم تكلفة وأثار السيناريوهات البديلة لتخفيضات الانبعاثات. وقد استخدم المفاوضون هذا النموذج الذى قام بوضعه المعهد الدولى لتحليل النظم التطبيقية لتحديد مستويات الالتزام بالنسبة للبروتوكول الثانى لخفض انبعاثات الكبريت. وقد أظهر هو وكافة التحاليل التالية أن التكلفة فى الأجل القصير لبلوغ الأهداف البيئية بالكامل لا يمكن تحملها، مما سهل الاتفاق على تحديد التدابير البيئية القابلة للتحقيق.

وقد سهلت عملية جمع البيانات، وبناء النماذج وتطبيق النماذج الاتصالات فيما بين العلماء وواضعى السياسات، وإلى تعزيز الدائرة الحميدة لاستمرار تنقيح البيانات والنماذج. وقد ساعد هذا على أن تعالج الاتفاقية عددا آخر من الملوثات وأن توفر أساسا لجميع أصحاب المصلحة لرصد التزام الدول بالبروتوكولات، مما يزيد الثقة المتبادلة فى الاتفاقية. وقد تم الآن إدراج وضع نماذج التقييم المتكامل حاليا بصفة رسمية فى البرنامج التعاوني الأوروبي على الرغم من بقاء مكانة الأصلية فى المعهد الدولى لتحليل النظم التطبيقية.

المصادر: Jäger and others (2001), Jäger, Van Eijndhoven, and Clark (2001); Di Primio (1998); Chayes and Chayes (1995).

ركزت اتفاقية التلوث الجوى بعيد المدى عبر الحدود أساسا على تخفيف التلوث الأوروبى، على الرغم من أنها تتضمن أطرافا من أمريكا الشمالية. وطالب اتفاقها الجوهرى الأول، وهو بروتوكول هلسنكى (١٩٨٥) الأطراف بتخفيض انبعاثات الكبريت بنسبة ٣٠ فى المائة بالنسبة لما كانت عليه فى عام ١٩٨٠. ويعتبر كثير من المراقبين أن هذا كان هدفا متواضعا. ولكنه أنشأ سجلا لمسار التعاون الذى أدى حتى الآن إلى وضع ستة بروتوكولات متوالية (وكلها أكثر طموحا بصورة متزايدة) بشأن تخفيض الانبعاثات.

وعند وضع، وتنقيح وتنفيذ أهداف التخفيض، لقيت اتفاقية التلوث بعيد المدى عبر الحدود المساعدة من البرنامج التعاوني لرصد وتقييم الانتقال بعيد المدى للملوثات الجو فى أوروبا وكذلك من فريق وضع نماذج للأمطار الحمضية التابعة للمعهد الدولى لتحليل النظم التطبيقية. وقد أنشئ البرنامج التعاوني لرصد وتقييم الانتقال بعيد المدى للملوثات الجو فى أوروبا فى عام ١٩٧٧، بولاية للأمم المتحدة، ولكن تم بعد ذلك «تبنية» اتفاقية التلوث الجوى بعيد المدى عبر الحدود ومنحته مصدرا دائما للتمويل فى بروتوكول عام ١٩٨٤. وقد عمل البرنامج التعاوني الأوروبي على جمع البيانات الخاصة بالانبعاثات ونوعية الهواء - ووضع نموذج لانتقال الملوثات فى الجو. وقد أشار عديد من استعراضات علماء السياسة إلى البرنامج التعاوني الأوروبي باعتباره عاملا حافزا فى التشجيع على فهم أفضل لمشاكل التلوث، وتسهيل إبرام اتفاقات بشأن تقرير حدود أكثر تشددا على الانبعاثات. وفى خلال أكثر من عشر

صغيرة مستعملة. وتؤثر المفاوضات بشأن تغير المناخ على عمال مناجم الفحم، وشركات النفط، والرعاة فى منطقة الساحل وقاطنى الجزر المرجانية، وملاك السيارات، ومنظمى مشروعات توربينات الرياح.

ولإعمال هذه الاتفاقات فإنها يجب أن توفّق بين المصالح داخل البلدان وفيما بينها. ويتطلب هذا حشد الاهتمام والمطالبة بالعمل بين كثيرين ممن سيستفيدون ببعض المزايا من الاتفاق، إلا أنهم أخفض صوتا من القلة التى ترى أن مصالحها الأساسية معرضة للخطر. ومن ثم فإن الأمر يتطلب طرقا مبتكرة لتحديد المشاكل والحلول لزيادة الاعتقاد فى توافق المصالح داخل الدول وفيما بينها وغالبا ما يعتمد ذلك على دعم قدرات الناس والمنظمات فى العالم النامى على تقييم الخيارات، والتفاوض على الأحكام وتمويل الأعمال والاضطلاع بها.

ولدى بوليفيا وكوستاريكا هموم ضاغطة وعاجلة لا تعد ولا تحصى، ومع ذلك فإن كليهما كانتا سباقتين فى تنفيذ أهداف الحفاظ على التنوع الأحيائى ذى التداعيات العالمية. وتصور تجربتهما الدور الحاسم لشبكات الخبراء ومنظمى السياسات فى حشد الاهتمام المحلى، وإيجاد وسائل مبتكرة للربط بين المجتمع المدنى وواضعى السياسات المحلية والمصالح العالمية. وفى كلا البلدين، تعهدت منظمات البحوث التى تربط بين العلماء الوطنيين والعالميين، مجموعة من منظمى السياسات الذين يمكنهم المزج بين المعرفة العلمية وموارد التمويل الدولية وبين الخبرة والمهارات السياسية المحلية المطلوبة للدعوة إلى إصلاحات السياسة الرئيسية وتنفيذها (الإطار ٨-٢). وإذا

تشجع على التجريب الذى سيكون جدّ خطير فى ظل نظام ملزم^(٥).

طريق آخر هو طريق البدء باتفاق ملزم يسهل تحقيقه، ولكنه يحدد عملية تسمح للأطراف بقدر أكبر من التعلم عن التكلفة والمزايا وبناء الثقة فى سلوك شركائهم وكذلك فى المؤسسات المنشأة حديثا.

وبالنسبة لكلا الطريقتين، فإن الاشتراطات التى تبدو ملزمة عن الإبلاغ، تعتبر أمرا أساسيا. إن الإبلاغ - عن انبعاثات غازات الدفينة بموجب بروتوكول كيوتو، وكذلك عن استهلاك المواد المستنفدة للأوزون بموجب بروتوكول مونتريال، أو عن الالتزام بمستويات وبمعايير العمل أحكام منظمة العمل الدولية - يعمق الفهم المحلى للمشكلة ويدعم الثقة الخارجية فى التزام البلد بتعهداته.

بناء قدرات محلية للتقييم والتفاوض والعمل

كيف يمكن لمائة حكومة أو أكثر تمثل مليارات من الناس أن تبرم اتفاقات مستدامة تمس حياة هؤلاء البشر؟ إن الأمر يتطلب أن توازن هذه الاتفاقات بين مصالح الجماعات المختلفة والتى تتخطى الحدود القومية. فالمعايير الدولية للعمل تؤثر على عمال وملاك وزبائن مصانع التجميع منخفضة الأجور. ويمس بروتوكول مونتريال شركات الكيماويات المحلية ومتعددة الجنسيات، والأشخاص المهددين بخطر الإصابة بسرطان الجلد، والعائلات الفقيرة التى تحلم بشراء ثلاجة كهربية

«المزاوجة بين المؤسسات» ومنظّمى السياسات فى كوستاريكا وبوليفيا

المدفوعات مقابل الخدمات البيئية، ومعادلة الكربون استنادا إلى الغابات، واتفاقات البحث عن التنوع الأحيائي. وهناك ثلاث خصائص لمؤسسات البحوث هذه تجدر الإشارة إليها:

- تقع مواطنها من الناحية المادية فى البلدان المعنية. وهو أمر أساسى لإقامة شبكات الاتصالات وبناء مجتمعات بين العلماء الوطنيين وإنتاج إطار من الخبراء الذين يقومون عادة بأدوار قيادية فى وكالات البيئة وفى المنظمات غير الحكومية.
- تضمن المشاركة واسعة النطاق من جانب كل من العلماء المحليين والأجانب، وهو ما يشجع التعاون الدولى على دعم الأهداف القومية.
- عدم ولائها لحزب معين، وهو ما يسهل إقامة علاقات عمل بناءة بين الخبراء والقائمين بالإصلاح المرتبطين بمختلف الأحزاب السياسية - وهو أحد العناصر الأساسية لضمان استمرار جهود إصلاح السياسات فى ظل مختلف الإدارات.

المصدر: (Steinberg 2001).

ترعرعت فى كوستاريكا وبوليفيا مجتمعات قوية من منظّمى السياسات حول نوع فريد من تنظيم بحوث البيئة يعمل باعتباره موقعا للتعاون والتبادل الفكرى بين خبراء البيئة القوميين والأجانب. ويقوم كل من مركز العلوم المدارية ومركز التعليم العالى وبحوث الزراعة المدارية، ومنظمة الدراسات المدارية ومعهد الأيكولوجيا بتوفير التدريب فى ظل الأيكولوجيا الاستوائية. كما تسهل أيضا الربط والاتصال بين علماء البيئة الذين يرغبون فى تطبيق معارفهم لخلق مؤسسات مثل قوانين البيئة والوكالات البيئية والمناطق المحمية. وقد تصدر نفس هؤلاء الخبراء عملية بناء الدعم القومى للإدارة البيئية المستدامة، ووضع برامج للتعليم البيئى فى المدارس، والمساعدة فى «غرس» الاهتمامات البيئية فى مجتمعاتهم. وتتضمن الإنجازات المؤسسية فى بوليفيا، أول عملية لمقايضة الديون مقابل الحفاظ على الطبيعة، وهى أضخم مشروع فى العالم لتحسين المناخ اعتمادا على الغابات وبعضا من أكثر النهج العالمية ابتكارا فى إدارة المتنزهات مع إشراك السكان الأصليين، والمنظمات غير الحكومية، وأصحاب المصالح المحليين. ومن بين أوجه نجاح، نظام متنزهاتها القومية الطبيعية والاستكشافات المبتكرة للتمويل البيئى، بما فى ذلك نظام

المتعارضة، مما يدعم قيام دائرة عريضة من المصالح المتشعبة والمتناثرة فى مواجهة دائرة أخرى من المصالح الأكثر ضيقا وتركيزا إلا أنها تتمتع بنفوذ كبير. وليس من المعتاد تحقيق الالتزام الوطنى بجرة قلم بسيطة لأحد كبار الموظفين التنفيذيين، ولكنه يتطلب تعاون أعداد غفيرة من المواطنين، وموظفى الحكومة، وقادة الشركات وآخرين غيرهم. ولنفكر مثلا فى القضايا المحيطة بحقوق العمال، والتلوث، وحماية الأراضى الرطبة والغابات المملوكة ملكية خاصة. إن أى دولة توافق على التزامات دولية تتعلق بتلك القضايا يجب عليها أن تستخدم كافة ما لديها من حوافز وعقوبات لكى تنال التزام مواطنيها. بيد أن الاتفاقات الدولية ذاتها، يمكن أن تساعد على توفير قدر من تلك الحوافز والعقوبات.

وأحيانا، يمكن أن تكون الاتفاقات الدولية أداة تلقى ترحيبا لتعزيز التشريعات واللوائح المحلية. وتقضى اتفاقية رامسار المعنية بالأراضى الرطبة بأن يلتزم كل مشارك بالمحافظة على، والاستخدام المستدام، لموقع واحد على الأقل من الأراضى الرطبة ذات «الأهمية الدولية» (هناك حاليا نحو مليون كيلومتر مربع من الأراضى الرطبة مسجلة فى القوائم فى كل من البلدان المتقدمة والنامية). إذ أن عملية تسجيل الأراضى قد تحد من قدرة المزارعين أو القائمين بالتعمير على تجفيف وتغيير طبيعة الأراضى الرطبة. أو تلك الخاصة بالمصانع، ومحطات معالجة النفايات لتلويثها. ولكن هذه القيود قد تخلع مزايا محلية مثل إعادة ملء خزانات المياه الجوفية، ومنع الفيضانات، بينما توفر أيضا مزايا عالمية مثل المحافظة على أعداد الحيوانات البرية المهاجرة.

كانت هذه البلدان متقبلة للأفكار الواردة من الخارج لكنها غارقة بصورة عميقة فى حركات اجتماعية ومجالات سياسية محلية، فقد جاء مقدمة ذلك السجل المبهر للابتكارات فى السياسات البيئية. وساعدت على حفز الحوار القومى بشأن نوعية البيئة والتنمية المستدامة.

ويعتبر بناء قدرة من هذا النوع أمرا مهما بالنسبة للبلدان النامية فى تقييم الاتفاقات الدولية والتفاوض عليها وتنفيذها. ولما كانت الدول الأفقر تفتقر إلى الخبراء والأموال، فإن ذلك يؤثر سلبا على مكانتها فى المفاوضات الدولية. فعلى سبيل المثال، أرسلت البلدان الأقل دخلا وفود أصغر كثيرا فى مؤتمر أطراف بروتوكول كيوتو مما عرقل قدرتها على المشاركة فى العدد الكبير من الجلسات المتخصصة فنيا التى كانت تعقد متزامنة^(٧). وبدون وجود مجمع من الخبراء، يصعب على تلك البلدان وضع السياسات وتنفيذ المشروعات. ولهذه الأسباب فإن من المهم إنشاء شبكات ومنظمات من الخبراء فى البلدان النامية (وفى بعض الحالات يتم تقاسمها بين البلدان النامية) - والعمل على استدامتها فى الأجل الطويل. ولا يكفى تجميع فرق عمل للمهام المؤقتة^(٨).

التوفيق بين المصالح المحلية والدولية - مع تقديم الالتزامات والأموال

يمكن إبرام الاتفاقات الدولية بسبب التداخل بين المصالح المحلية والعالمية. ونظرا لأن الدول المشاركة تسلم بأن المزايا التى تعود عليها ترجح التكلفة التى تتحملها. إلا أن الاتفاقات البيئية والاجتماعية تتضمن عادة موازنة بين المصالح المحلية

الجديدة خزاناً لحفظ التوازن منفصلاً عن خزان النفط. وتقوم هيئات تحقيق مستقلة بالتفتيش على السفن، وتصدر شهادات بمدى التزامها. وتجد السفن أن من الصعب عليها القيام بالتأمين دون الحصول على هذه الشهادة. وهكذا تم حل المشكلة جزئياً^(١٠). على الرغم من نقص مرافق الموانئ اللازمة للتخلص من نفايات البترول التى لاتزال تمثل مشكلة^(١١).

ويوجد بالمنشآت الخاصة قدر كبير من التفاوت فى اختيارها لعمليات الإنتاج، وتترتب على هذه الاختيارات نتائج بيئية واجتماعية محلياً وعالمياً على حد سواء. كما أنها تؤثر على كمية الملوثات الصناعية والكيميائية الزراعية التى تلقى فى المجارى المائية، ومدى العناية فى جمع محصول الأسماك والأخشاب، وعلى معاملة العمال ذوى الأجور المنخفضة، وعلى تسرب غازات الدفيئة. ولكن ليس من السهل بصفة عامة على الغرباء ملاحظة هذه الاختيارات.

وقد تساعد نظم إعداد التقارير عن الأداء البيئى والاجتماعى (أو إصدار الشهادات) على تحول المنشآت نحو عمليات إنتاج أكثر مسؤولية من الناحية الاجتماعية، وذلك لتشكيلة من الأسباب المتنوعة. فالمستهلكون قد يفضلون التعامل مع المنشآت الأكثر مسؤولية - مثل تلك التى تقوم منتجات الخشب والأسماك القابلة للاستدامة. وقد تمارس المجتمعات الضغط على المنشآت التى تهزأ بالقواعد القانونية أو الاجتماعية^(١٢).

وربما كان الأمر الأكثر أهمية، أن الأسواق المالية قد تكافئ الشركات التى تحظى بمؤشرات أداء جيدة. لماذا؟ تشير أدبيات متزايدة إلى أن الأداء البيئى والاجتماعى الأفضل لا يمثل عبئاً. وأنه فى أفضل الأحوال يصطحب بأرباح أعلى^(١٣). وقد وجدت إحدى دراسات الاقتصاد القياسى أن المنشآت متعددة الجنسيات التى تفرض على نفسها معايير أعلى من تلك التى تفرضها الولايات المتحدة، على كافة عملياتها العالمية، تحظى بقيمة سوقية أعلى من المنشآت المقارنة التى لا تفعل ذلك^(١٤). وقد توصلت دراسة أخرى أجريت على ٦١٤ منشأة أمريكية، إلى أن تخفيض توليد النفايات بنسبة ١٠ فى المائة صاحبته زيادة بنسبة ٠,٢ نقطة مئوية فى العائد على الأصول^(١٥). وهذه الارتباطات قد تكون سببية: وهى أن الممارسات الجيدة تخفض من نفايات المواد الثمينة، وتحسن معنويات العامل وإنتاجيته، وتلطف علاقات المجتمع، وتقلل المسؤولية القانونية. كذلك قد يكون المديرون الذين يجيدون التعامل مع القضايا البيئية والاجتماعية المعقدة جيدين أيضاً فى نواحى أخرى من إدارة منشآت الأعمال. وفى أى من الحالتين، فإنه إذا ما كان الأداء البيئى والاجتماعى مؤشراً على الربحية، فسترحب الأسواق المالية عندئذ بالمعلومات المحسنة عن ذلك الأداء وتعمل استناداً إليه.

وقد بدأت المبادرات المختلفة تنشر معلومات عن الأداء البيئى والاجتماعى - وهناك بعض الشواهد عن استجابة بعض

وعلى الرغم من ضعف قوة التنفيذ التى تتمتع بها اتفاقية رامسار فإن التحليل المبذول يوضح أن هناك تحسناً فى حماية الأراضى الرطبة المسجلة. ويبين هذا أن التسجيل طبقاً لاتفاقية رامسار يدعم الالتزامات المحلية بحماية الأراضى الرطبة. وبالمثل، فإن الانضمام إلى اتفاقات حقوق الإنسان، يمكن أن يدعم تنفيذ القوانين المحلية الخاصة بحقوق الإنسان^(١٦). فعلى سبيل المثال، فإنه يبدو أن اتفاقية أرهوس، تدعم الالتزامات المحلية الخاصة بحرية المعلومات المتعلقة بالقضايا البيئية.

وغالباً ما يكون الغرض من التحويلات المالية هو التوفيق بين الإجراءات المحلية والمصالح العالمية. ويسلم كثير من الاتفاقات الدولية بأن البلدان النامية قد لا تكون قادرة على تمويل التزاماتها بتحسين البيئة العالمية، حتى عندما توفر هذه الالتزامات بعض المزايا المحلية. وقد وافق تسهيل البيئة العالمى على منح بلغت نحو ٢,٧ مليار دولار لتخفيض استخدام المواد المستنفدة للأوزون، وتخفيف آثار تغير المناخ، والحفاظ على التنوع الحيوى، وحماية المياه الدولية. ومن الممكن أن تحصل البلدان النامية والاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال على مليارات الدولارات سنوياً فى شكل مدفوعات سوقية تشجع الأخذ بتكنولوجيات الطاقة النظيفة، حسب مدى تنفيذ اتفاق كيوتو.

المعايير، وإصدار الشهادات، وتقارير الأداء - والحث على اتباع سلوك مسؤول اجتماعياً

كيف يمكن للمجتمع أن يكافئ الأشخاص والشركات والمنظمات والحكومات التى تسلك سلوكاً حسناً؟ على المستوى المحلى، يمكن للمجتمع أن يرعى التجار المسؤولين بيئياً وذوى العقلية المدنية والمناصرين للبيئة - ويواصل ذلك حتى لو كانت أسعارهم أعلى قليلاً من أسعار منافسيهم الأقل احتراماً للقواعد. وخارج المجتمع، يتناقص مجال القيام بهذا، نظراً لتضاؤل المعلومات الخاصة بالسمعة. ويمكن للمواطنين أن يطلبوا إلى الحكومة أن تضبط أو تفرض ضرائب على سوء السلوك، ويجدى هذا فى بعض الأحيان؛ ولكنه لا يجدى دائماً - إذ يفشل على المستوى العالمى، أو عندما لا تستجيب الحكومة. وهناك مجموعة جديدة بارزة من المؤسسات والشبكات تحاول أن تسد هذه الفجوة عن طريق توفير المعلومات عن الأداء، واستخدام تلك المعلومات لوضع حوافز للسلوك المسؤول اجتماعياً.

وقد تم الحد من التلوث البترولى المتعمد فى البحار عن طريق الاستخدام الجاد للمعايير وتقديم تقارير عن الأداء. وقد ظلت المشكلة زمناً طويلاً مستعصية على الحل: إذ كانت ناقلات البترول الفارغة تملأ خزاناتها التى لاتزال بها آثار النفط، بالمياه لحفظ التوازن، ثم تفرغ هذا الخليط الملوث. وقد حظرت هذه الممارسة اتفاقية عام ١٩٥٨ الدولية لمنع تلويث البحار بالنفط، ولكن تنفيذ هذه الاتفاقية كان مستحيلاً فى البحار الواسعة المظلمة. وقد عالجت هذه المشكلة اتفاقية جديدة، ماربول (١٩٧٨) مرة أخرى، التى طالبت بأن تتضمن كل السفن

بيئية^(١٨). ولهذه المفاضلة أهمية حاسمة فى المفاوضات التجارية، وخاصة عندما تخشى البلدان النامية أن تؤدى المعايير القاسية إلى تجميدها خارج أسواق التصدير. والأمر الجدير بالبحث هو ما إذا كانت المؤسسات العالمية للتقييم البيئى يمكن أن تلعب دورا فى تقييم المعايير المحتملة أم لا.

كما تطبق المعايير والمؤشرات على الحكومات. وتقيم منظمة الشفافية الدولية مدى الفساد فى الحكومات القومية مع تحديد مراتب تحفز الضغوط السياسية المحلية المناهية بالإصلاح كما تؤثر فى قرارات الاستثمار لدى القطاع الخاص. وكان لها الفضل فى حفز الجهود الدولية للإقلال من الفساد (انظر الفصل السابع - الإطار ٧-٣)^(١٩). ويروج صندوق النقد الدولي مؤخراً لمعايير للإبلاغ عن البيانات الاقتصادية الأساسية مثل الناتج المحلى الإجمالى، والتضخم، والاستخدام، وميزان المدفوعات. كما أعد مدونات للممارسات الجيدة فى الشفافية المالية والنقد والضريبة بهدف واضح هو تشجيع التنظيم والإدارة الجيدين. ومن الطبيعى أن تختلف قدرات البلدان على الالتزام بهذه المعايير، ويقدم صندوق النقد الدولي لها المساعدة لرفع مستوى قدراتها. ومع ذلك ففى نهاية الأمر قد تعتبر الأسواق والمجتمع العالمى التقدم نحو الامتثال مؤشرا لالتزام البلد بالتنظيم والإدارة الجيدين.

الحفاظ على التنوع الأحيائى: المحافظة على الخدمات الحالية والخيارات المقبلة

فى أحد الأركان القاصية فى أثيوبيا يقوم أحد المزارعين بقطع الغابات لتجهيزها للزراعة. وفى هذه العملية يقضى على واحد من المواقع القليلة للبن البرى الذى نشأت عنه كافة أنواع البن التجارى - والذى يحتوى على جينات (مورثات) تقى النبات من صدا الأوراق، وهو أحد الأخطار الداهمة على إنتاج البن فى جميع أنحاء العالم. وفى غابات البرازيل الأطلسية يقوم أحد زراع الكاكاو الميسورين بقطع أشجار الغابة التى كانت تظلل أشجار الكاكاو المريضة فى مزرعته الآن، والتى كانت توفر أيضا الموئل لقرود الطمارين ذات الرؤوس الذهبية وهى أحد الأنواع المهددة بالانقراض والتى يمكن أن تكون عنصرا كبيرا للجذب فى صناعة السياحة الإيكولوجية فى المستقبل. وفى سهول جزيرة سومطره قامت الشركات المضخمة بتحويل الغابات ذات التنوع الأحيائى الغنى إلى مزارع لأشجار زيت النخيل.

وفى كل هذه الحالات، فإن القوى الفاعلة الساعية إلى تحقيق الأرباح الخاصة لا تهدد التنوع الأحيائى الذى يتفق مع مصلحة العالم فحسب بل تدمر أيضا موارد لها قيمتها بالنسبة لبلدها والبلاد المجاورة لها. وقد يكون التدمير فوراً وظاهراً، ولكن يكون من الصعب أحيانا قياسه من الناحية المالية وقد يتأخر أيضا ظهور تأثيره الكامل، نظرا لأن النظم الإيكولوجية المحكوم عليها بالهلاك قد تستغرق عشرات السنين كي تفكك.

المنشآت. وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الاندونييسى - PROP ER الذى تقوده الحكومة، والذى حدد مستويات للتلوث بالمنشآت تبلغ عنها بنفسها وتتم مراجعتها، تحاكيه حاليا الصين، والهند، والفلبين وفيت نام (انظر البنك الدولي ٢٠٠٠ د) وتقرير وانغ وآخرين الذى يصدر قريبا). وتتطور سريعا النظم غير الحكومية وإصدار الشهادات. وأسبغت المنظمة الدولية للتوحيد القياسى صفة رسمية على شهادة خاصة بعمليات الإدارة البيئية - النظم التى تعطى المنشآت ذلك النوع من آليات التغذية العكسية الداخلية والتى تظهر بشكل بارز فى هذا التقرير. واستحدثت بعض المنظمات غير الحكومية نظما لإصدار شهادات للأخشاب، ومعايير العمل فى الأخذية وتجميع الملابس، وإنتاج الأغذية العضوية، وغيرها من المنتجات والعمليات^(٢٠). فعلى سبيل المثال، وضع مجلس الإشراف على الغابات الذى استهلته المنظمات غير الحكومية قواعد للإدارة المستدامة للغابات، وهو يعتمد حاليا مصدرى الشهادات من القطاع الخاص. وبحلول عام ٢٠٠١ تم إصدار شهادات إلى ٢٥ مليون هكتار من الغابات (أساسا من مزارع الغابات). واستحدثت عدة منشآت استثمارية خاصة نظم «الحد الأدنى الثلاثى» لتحديد المراتب لتقييم الأداء البيئى والاجتماعى والمالى للمنشآت. وتحاول المبادرة العالمية لإعداد التقارير، وهى منظمة يشرف عليها برنامج الأمم المتحدة للبيئة استحداث معايير يمكن مراجعتها لإعداد التقارير البيئية والاجتماعية، تماثل التقارير التى يتم إعدادها من النواحي المالية.

وقد كان هناك نمو سريع فى صناديق الاستثمار المشترك والأدوات الاستثمارية الأخرى التى تفرز الاستثمارات على أساس الأداء الاجتماعى والبيئى. وفى عام ١٩٨٤، تم إجراء فحص اجتماعى لأصول تدار بواسطة مهنيين قيمتها ٤٠ مليار دولار، وفى عام ٢٠٠١ وصل المبلغ إلى تريليونى دولار، من أصول تدار بطريقة مهنية متخصصة قيمتها ١٩ تريليون دولار^(٢١). ويمكن للطلب المتزايد على الاستثمار المسؤول اجتماعيا والعرض المتزايد لمؤشرات الأداء البيئى والاجتماعى أن يتفاعلا معاً فى دائرة حميدة. وتهبئ المعلومات الأفضل القيام باستثمار أكثر تبصرا، ويخلق الاهتمام الأكبر بالاستثمار الأخلاقى معلومات أفضل. وبالمثل، فإنه عندما يصبح إصدار الشهادات القاعدة فى صناعة ما، فإن المنتجات غير المعتمدة تجد صعوبة أكبر فى المنافسة.

من الذى يضع المعايير ويحدد المؤشرات - وهذا أمر حاسم لنهج التنظيم هذه التى تتجه من «أدنى لأعلى». وهناك بالفعل نزاعات حول مدى التشدد فى وضع المعايير اللازمة لإصدار الشهادات. إذ أن المعايير المفرطة فى التراخى قد تتسبب فى فشل الهدف من منح الشهادات. كذلك فإن المعايير المفرطة فى التشدد قد تفعل نفس الشئ، إذا جعل ذلك أخذ المنشآت بها ورصد الجهات الخارجية لها جداً مكلف. وفى اللوائح الخاصة بقطع الأخشاب، يمكن للمعايير المفرطة فى التشدد أن تفرض تكاليف أعلى على قاطعى الأخشاب دون أن تنتج عن ذلك مزايا

ما الذي يحرك تدهور النظم الأيكولوجية؟

يقوم الناس عمداً بالتسبب في تدهور النظم الأيكولوجية من أجل الربح. وللوصول إلى أى نوع من توافق الرأى الاجتماعى بشأن السياسات التى تؤدى إلى تخفيض التدهور فى النظم الأيكولوجية، لا بد من إدراك القوى الفاعلة المنخرطة فى هذا، وما هى الحوافز التى تحركها. إن ضياع الغابات مثلاً ينشأ إلى حد كبير من تحويلها إلى الزراعة من جانب صغار ومتوسطي وكبار المزارعين، على الرغم من أن قطع الأخشاب يلعب عادة دوراً حافزاً حاسماً فى توفير فرص لتحويل الغابات وتمويل ذلك. وحتى وقت قريب، كان من المعتقد أن فقراء المزارعين المتنفذين هم السبب فى قدر كبير من إزالة الغابات المدارية. وبينما كان يتم توطيئهم، ظهرت أمثلة صارخة من عمليات قطع الغابات من هذا النوع التى كان الفقر هو الدافع الأساسى إليها- على سبيل المثال فى مدغشقر- (الإطار ٨-٣) يبدو أن الزراعة المتقللة لا تتسبب إلا فى نسبة ضئيلة من التدهور الذى يصيب الغابات المدارية ذات الغطاء السقفى الممتلئ. (الإطار ٨-١)^(٢٤). وهناك مزارعون صغار ومتوسطون مسؤولون عن قدر كبير من إزالة الغابات الأفريقية، وعن نسبة صغيرة أخرى ولكنها مهمة من إزالة الغابات فى الغابات الممتلئة فى أماكن أخرى. وهناك مجموعة متباينة تضم بعض مزارعى الكفاف، ولكن هناك كثيرين أيضاً من القائمين بهذا العمل ذوى التوجهات التجارية والمزدهرة أحوالهم. كذلك فإن الزراعة واسعة النطاق بما فى ذلك مزارع تربية الماشية ومزارع الأشجار الكبيرة مسؤولة عن معظم عمليات إزالة الغابات فى آسيا وأمريكا اللاتينية ولهذا، فإن الفقر ليس هو المحرك المباشر فى أغلب حالات إزالة الغابات المدارية، ولكن إزالة الغابات المدارية قد فاقم فقر المجتمعات التى تعتمد على الغابات فى معيشتها.

ويتباين مقدار العائد الناشئ عن تحويل الغابات إلى الزراعة الذى يقوم به صغار الملاك إلا أنه متواضع عادة. وفى معظم الأحوال يقل العائد عن قيمة خيار الإبقاء على الغابات (انظر القسم المعنون «اعملوا الآن لتقليل الانبعاثات الحالية») من أجل تنحية الكربون وحده. وقد قدر أن قيام المزارعين بتحويل الغابات فى الإكوادور، يغل قيمة حالية تتراوح بين ٣٧٦ دولاراً و ١٧٢١ دولاراً للهكتار^(٢٥)، وحسب القرب من الطرق وفرص الحصول على الائتمان^(٢٦). وفى جزيرة سومطرة، لا يغل تحويل الغابات إلى زراعة نبات المنيهوك، أو أرز المرتفعات أو إلى غابات المطاط الزراعية سوى عائد لا يكاد يذكر على الأرض (أى بعد استبعاد تكلفة العمالة^(٢٧)). وفى الكمرون، تغل زراعة المحاصيل الغذائية مع إراحة الأرض لفترات طويلة أو قصيرة قيمة حالية تبلغ ٢٨٨ دولاراً و ٦٤٤ دولاراً للهكتار على التوالى. بينما تدر الزراعة المكثفة للكاكاو عوائد تتراوح بين ٧٨٥ دولاراً و ١٢٣٦ دولاراً للهكتار حسب الأسعار المتوقعة للكاكاو، ويؤدى الجمع بين زراعة الفواكه والكاكاو إلى زيادة العوائد بدرجة أكبر^(٢٨). وفى غابات باهيا الأطلسية، يعنى وجود نظام

وهو ما يجعل من الصعب التقاط إشارات الدمار الذى يلحق بالتنوع الأحيائى، كما يجعل من الصعب موازنة توزيع المصالح غير النقدية إزاء المصالح التى تركز على تحقيق الربح، ويتحدى تنفيذ السياسات التى تحول الحوافز من التدهور نحو الاستخدام المستدام. وقد جذب تعقد هذه المشكلة، إلى جانب إمكانية حدوث خسائر لا يمكن إصلاحها الاهتمام نحو التنوع الأحيائى فى هذا الفصل.

والرسالة هنا هى أن الحفاظ على التنوع الأحيائى ووظائف النظم الأيكولوجية، ليس جدول أعمال يخص البلدان الثرية وحدها، كما قال البعض. على النقيض من ذلك: إن للتنوع الأحيائى دوائر مؤيدة محلية تقدره بالنسبة إلى أسباب اقتصادية وغير اقتصادية. ولكن حيث لا تغل خدمات التنوع الأحيائى إيرادات، قد يكون من الصعب على تلك الدوائر أن تحمى أصولها البيئية من التصفية. وقد لا تكون المجتمعات الفقيرة، بنفسها، قادرة على تمويل قيم خيار الحفاظ على النظام الأيكولوجى. وعندئذ يتمثل التحدى فى التوصل لطرق لحشد المصالح المحلية والعالمية التى تدعم الحفاظ على النظام واستخدامه المستدام.

حجم المشكلة

جرى إلحاق الضرر بالنظم الأيكولوجية على نطاق ضخم:

- قدر مسح عالمى أجرى بالقمر الصناعى أن معدل إجمالى إزالة الغابات فى كل المناطق المدارية بمقدار ٠,٥٢ فى المائة سنوياً فى خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٠٠ أو ما يعادل ٩,٢ مليون هكتار فى السنة، وهى مساحة تعادل مساحة البرتغال^(٢٩).
- تم تدمير الحواجز المرجانية بسبب التبييض^(٣٠)، والتلوث، والصيد المدمر للأسماك. وقد ألحق التبييض الذى حدث على نطاق عالمى عام ١٩٩٨ مصاحباً لإعصار النينيو الضرر بنسبة ١٦ فى المائة من الحواجز المرجانية فى العالم، وربما كان نصف هذه النسبة قد تم تدميره بصورة لا يمكن إصلاحها. والمعتقد أن ٣٢ فى المائة أخرى أصبحت مهددة بالدمار فى خلال السنوات الثلاثين المقبلة وأن ١١ فى المائة قد ضاعت فعلاً^(٣١).
- يتم استغلال ثلاثة أرباع أرصدة الأسماك، فى حدود القدر اللازم لاستدامتها أو بما يزيد على ذلك. وقد ثبتت محاصيل الصيد الإجمالية من مصائد الأسماك أو انخفضت. كما انهارت تماماً بعض مناطق الصيد مثل مصايد سمك القد فى شمال غرب الأطلنطى^(٣٢). وفى بعضها الآخر أدى نفاد الأسماك المفترسة الممتازة إلى تحولات فى هيكل النظم الأيكولوجية. وهناك مساحة تبلغ نحو ١٥ مليون كيلومتر مربع فى قاع المحيط قد تم كشطها بواسطة سفن التروى المحيطية التى تستخدم شبكات تسحب عبر قاع البحر، والتى ربما تسبب دماراً طويلاً للأجل لأنواع الأسماك التى تستوطن القاع.

إطار ٣-٨ الفقر والتنوع الأحيائي في مدغشقر

سرعان ما تنخفض الغلة إلى أقل من نصف طن للهكتار بعد سنة أو اثنتين. ونتيجة لذلك، تستغل الأراضي في استخدامات أقل إنتاجية، مثل تربية الماشية، أو حتى تهجر. وفي الأماكن الأكثر جفافاً في البلاد، كان الرعي واستخراج حطب الوقود هو الدافع وراء تدهور الغابات. ولهذا، فإنه بينما ضاع ١١٥٠٠٠ كيلو متر مربع من عام ١٩٦٠، فإن المساحة التي تزرع بالمحاصيل الضرورية لم تتوسع إلا بمقدار ١٥٠٠٠ كيلومتر مربع فقط.

ولم يفشل تدمير الغابات في تهيئة أراضٍ منتجة جديدة فحسب، بل أدى أيضاً إلى تدهور إنتاجية الأراضي الزراعية والبنية الأساسية القائمة. فقد أصبح من السهل أن تتآكل سفوح التلال العارية؛ إذ تعاني ١٣٠٠٠ هكتار من الأراضي المروية من تدمير مستدام، أو يهددها الترسيب. كما أن الترسيب يُعوق عمل المرافق الكهرومائية ويهدد المياه العذبة والنظم الأيكولوجية البحرية.

وتأمل مدغشقر في تخفيف عبء الفقر وتقليل الضغط على التنوع الأحيائي بزيادة الإنتاجية الزراعية. وقد يزيد تحسين الطرق في مناطق الإنتاج الزراعي إيرادات المزارعين. ويقلل أسعار الأسمدة، ويشجع الزراعة الكثيفة، واستيعاب العمالة - مما يخفف حوافز المزارعين للهجرة إلى حدود الغابات. وفضلاً عن هذا، فإن نقل حقوق ملكية وإدارة الموارد الطبيعية إلى المجتمعات المحلية يخلق حوافز لاستخدام أكثر استدامة لهذه الأصول والمحافظة عليها. وتهدف البلاد أيضاً إلى تشجيع تكنولوجيات الزراعة المستدامة الواعدة مثل الحرق بما يحفظ الموارد، الذي يحقق حماية أفضل للموارد الطبيعية وتتوافر له القدرة على تحسين الربحية. كما أن التوسع في قطاع الصناعات متناهية الصغر يخفف الضغط على الأراضي.

وفي الأجل المتوسط وحتى الأجل الطويل، قد توفر الأصول الطبيعية الفريدة لمدغشقر الأساس لصناعة مربحة للسياحة تعتمد على السياحة الأيكولوجية والمنتجعات. وقد تتمكن البلاد أيضاً من الاستفادة من الأسواق العالمية للتنوع الأحيائي وخدمات تنحية الكربون - إذا ما تطورت تلك الأسواق على نطاق واسع.

* WRI (2000).

المصدر: تقارير موظفي البنك الدولي عن مساحة الغابات، والمساحات المزروعة والغلات، من قاعدة بيانات إحصاءات الفاو FAOSTAT؛ وفيات الأطفال من Gwatkin لعام ٢٠٠٠.

التنوع الأحيائي في مدغشقر من أكثر أنواعه ثراء وتفرداً في العالم، وهو بذلك يعتبر أصلاً يتعدى تقييمه بالنقود، ولكنه يتيح إمكانيات كبيرة لدعم السياحة الأيكولوجية، وربما أيضاً صناعات التنقيب الأحيائي. فمن بين ١٢٠٠٠ نوع من النبات فيه يوجد ٨٥ في المائة منها في مدغشقر فقط. وأنواع قرود الليمور المتوطنة بها وعددها ٣٢ نوعاً عنصر جذب للسياح الأيكولوجيين. فإن القلويا المستخرجة من نبات الونكة الوردية فيها تشكل أساساً لأكثر أدوية علاج السرطان فعالية، فهو يحقق معدلاً لتخفيف حدة مرض لويميا الأطفال يبلغ ٩٠ في المائة. ومع كل هذا، فإن مدغشقر قامت في خلال السنوات الأربعين الماضية بتصفية ما يناهز نصف غاباتها، التي تضم الأغلبية الساحقة من أصول التنوع الأحيائي بها، دون أن تحقق أية مكاسب موازنة في أية أصول أخرى. وقد سقطت البلاد عميقاً في هوة الفقر إذ هبط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من ٢٨٣ دولاراً في عام ١٩٦٠ (بقيمة الدولار في عام ١٩٩٥) إلى ٢٤٦ دولاراً في الوقت الحالي. وفي عام ١٩٩٧ بلغ معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ١٦ في المائة.

ما الذي حدث؟ لقد ركزت الإنتاجية الزراعية بينما ازداد عدد السكان إلى ثلاثة أمثالهم. ويعتمد أهالي مدغشقر في غذائهم بشكل كبير على الأرز، إلى جانب بعض المحاصيل الضرورية الأخرى. وبلغ متوسط إنتاجية الأرز ١,٨ طن للهكتار في عام ١٩٦٠ - وهو مماثل تقريباً نظيره في إندونيسيا، ويزيد كثيراً على متوسط مالي الذي بلغ طناً واحداً لكل هكتار. وبحلول عام ٢٠٠٠ تضاعفت الإنتاجية في مالي، وارتفعت عن الضعف في إندونيسيا، ولكنها بقيت تقريباً بدون تغير في مدغشقر. وهكذا فإن ثبات الإنتاجية - على الرغم من الزيادة الضخمة في مساحة زراعات الأرز التي تستخدم الري - يعكس جزئياً ذلك الانفجار الداخلي في شبكة الطرق بالبلاد، والتي هبطت من ٥٦٠٠٠ كيلومتر في عام ١٩٦٠ إلى ٣٣٠٠٠ كيلومتر في عام ٢٠٠٠. كما يعكس أيضاً معدلاً منخفضاً وأخذاً في التناقص لاستخدام الأسمدة: الذي بلغ أربعة كيلوجرامات فقط لكل هكتار، مقابل المتوسط في جنوب الصحراء البالغ ١٢ كيلوجراماً، والمتوسط في البلدان النامية الذي يبلغ ٩٦ كيلوجراماً*. وفي الوقت نفسه ازداد عدد السكان من ٥,٤ مليون إلى ١٥,٥ مليون نسمة.

وولدت تلك التوليفة من زيادة السكان وركود الإنتاجية ضغوطاً من أجل توسيع الرقعة الزراعية عن طريق إزالة الغابات. وقام صغار المزارعين بالتوسع في زراعة الأرض باستخدام القطع والحرق في أراضي الغابات التي تملكها الدولة من الناحية الرسمية. وهذه الممارسة جذابة بالنسبة للمزارعين بسبب انخفاض تكلفة العمالة وقلة ما تتطلبه من مستلزمات، إلى جانب الغلة الجذابة نسبياً في السنتين الأوليين. ولكن

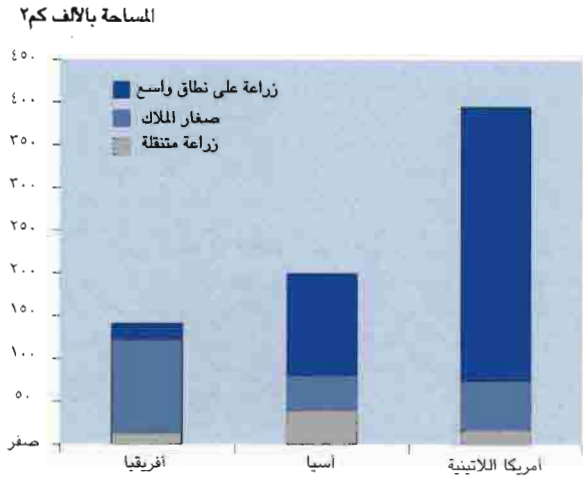
أيكولوجي شديد التجزئة ومحطة ساحته منذ أمد طويل، أن قيمة الأراضي لا تبلغ سوى نحو ٢٧٥ دولاراً للهكتار - وتبلغ قيمة الأرض الباقية المغطاة بالغابات (بالهكتار) ٣٠ في المائة من قيمة الأرض المماثلة المستغلة في الزراعة^(٢٩).

ويغل تحويل الأراضي إلى الزراعة على نطاق واسع عوائد متباينة. وبقدر العائد من زراعة محصول واحد على نطاق واسع هو أشجار زيت النخيل في سومطرة بمبلغ ٦١٧ دولاراً للهكتار، ولا يتضمن ذلك مبلغ ٨٧٦ دولاراً قد يغلبها بيع الأخشاب^(٣٠). إلا أن التحويل على نطاق واسع لا يغلب في بعض الأحيان سوى عوائد اجتماعية وخاصة متواضعة. وفي منطقة الأمازون بالبرازيل، فإن نحو ٩٠ في المائة من ملكية أراضي المزارع الناشئة عن إزالة الغابات مهجورة أو تستخدم للرعي الأفقي. وعلى الرغم من أن بعض مزارع تربية الماشية قد

تستمر، فإن المعدل المتوسط لرؤوس الماشية يعتبر منخفضاً جداً: ذلك أن ٤٠ في المائة من المراعي النشطة بها أقل من نصف رأس ماشية لكل هكتار. ويقع أكثر من نصف الأراضي المحولة ضمن الملكيات التي تزيد مساحة كل منها عن ٢٠٠٠ هكتار والتي تبلغ نسبتها ١ في المائة^(٣١).

ويوجد تباين مماثل بين القوى الفاعلة والأرباح فيما يتعلق بتدهور النظم الأيكولوجية البحرية. وإذ يمارس صيادو الأسماك الفقراء في جنوب شرق آسيا الصيد باستخدام السيانييد ليحصلوا على ٥٠ دولاراً فقط شهرياً، ومما يهدد النظم الأيكولوجية في الرصيف المرجاني في هذه العملية^(٣٢). ولكن مراكب الصيد الصناعية الأكثر تجهيزاً، والمدعومة غالباً، تقوم باستنفاد مصائد الأسماك الضخمة.

الشكل ٨-١ الاستخدام الحالي للأراضي في غابات الغطاء السقفي الممتلئة التي أزيلت أشجارها في ١٩٩٠، ٢٠٠٠



المصدر: حسابات قام بها المؤلفون على أساس تقرير منظمة الأغذية والزراعة الفاو (عام ٢٠٠٠) انظر جدول ٤٦-٣.

وهناك بعض القيم في النظام الأيكولوجي المحلي يجرى الإحساس بها بقوة إلا أنه يصعب تقييمها بالمال. ومن ثم فقد تجد الدوائر المناصرة لها أنه من الصعب عليها موازنة المصالح الأكثر تركيزا التي تستخلص المزايا من تدهور النظام الأيكولوجي. فعلى سبيل المثال، فإن الموائل الطبيعية قد تُثَمَّنَ محليا لأسباب ترويحوية أو روحية، أو جمالية. وفي عالم ترتفع فيه الدخول، وتنخفض تكاليف النقل، قد تكون للنظم الأيكولوجية النادرة قيمة اختيار كأساس لصناعة السياحة الأيكولوجية مستقبلا. وبشكل أكثر تدبرا، فإن المعلومات الجينية الوراثية والطبيعية الأحيائية والأيكولوجية المتجسدة في التنوع الأحيائي قد تكون ذات قيمة كبيرة في المستقبل بالنسبة للصناعات الزراعية والدوائية، والكيميائية وصناعات المواد والمعلومات^(٣٧). فعلى سبيل المثال، فإن مجموعات بنوك الجينات لا تحتفظ حاليا إلا بـ ١٥ في المائة أو أقل من التنوع الجيني للفصائل البرية من أقرباء أهم أنواع المحاصيل بما في ذلك الذرة والأرز والذرة الرفيعة والسرغوم والبالزلاء^(٣٨). وقد يعرقل ضياع بعض من النسبة الباقية وهي ٥٨ في المائة تطوير أنواع محسنة من تلك المحاصيل.

التنوع الأحيائي كسلعة عامة عالمية

يتركز الاهتمام العالمي الصَّرف في التنوع الأحيائي على ناحيتين: التنوع في حد ذاته، والحفاظ على العمليات العالمية. وغالبا ما يستخدم مصطلح التنوع الأحيائي بصورة فضفاضة للإشارة إلى الموارد الأحيائية. إلا أن هؤلاء الذين يعتبرون التنوع الأحيائي سلعة عامة عالمية حقا، يرون في ذلك مشكلة قريبة من مشكلة سيدنا نوح: وهي التأكد من أن انتقاء تمثيلا

وفي بعض الأحيان يكون تدهور النظام الأيكولوجي نتيجة غير مقصودة لأنشطة أخرى. فعلى سبيل المثال، أدى الرى وضبط الفيضان إلى تغيير كثير من النظم الأيكولوجية. وهناك تهديدات متنامية للنظم الأيكولوجية الساحلية نظرا لنمو المدن الساحلية في جميع أنحاء العالم، الذي يحركه ازدهار التجارة عبر المحيطات. وبالفعل فإن هناك نسبة تبلغ ٢٠ في المائة من سكان العالم يعيشون في حدود مسافة لا تبعد أكثر من ٢٥ كيلو مترا من الساحل، بينما يعيش ٣٩ في المائة داخل مسافة لا تبعد سوى ١٠٠ كيلو متر عن الساحل^(٣٩). ومع نمو سكان الحضرة على طول الساحل والأنهار الكبرى، تنمو أيضا مجارى النفايات السائلة. وتولد تلك التوليفة من المخلفات البشرية، والمخلفات الحيوانية، وصرف الأسمدة، وانبعاثات أكاسيد النيتروجين تدفقات هائلة من النيتروجين إلى المياه الساحلية. ويسهم النيتروجين في إغناء المياه بالمغذيات وهي إحدى المشاكل الكبرى في المياه الساحلية، وفي الظاهرة المتصلة بها وهي نقص وصول الأوكسجين للجسم أى «المناطق الميتة» التي تتضور إلى الأوكسجين^(٤٠). وقد تكون له علاقة أيضا بتكاثر الطحالب، وبعضها ضار بالإنسان. ويؤدى التكدر البشرى أيضا إلى تحميل المياه الساحلية بالترسيبات، ومسببات الأمراض، والكيمائيات السامة. كذلك يؤدى النمو السكاني الساحلى إلى تدمير أشجار المانجروف والموائل الأخرى التي تغذى الموارد الحيوية، بما في ذلك أكثر من ٩٠ في المائة من محصول الأسماك البحرية الذي يأتي من المياه الساحلية^(٤١).

من له مصلحة المحافظة على النظام الأيكولوجي؟

بينما يربح بعض الناس من تدمير النظام الأيكولوجي، فإن آخرين يعانون من ذلك على كل من المستويين المحلي والعالمي. ويؤثر بعض الدمار المحلي على الحياة وأسباب الرزق بشكل مباشر وفوري:

- إجهاد الأرصد المتجددة من الأسماك، والأخشاب أو الحياة البرية.
- تناقص المناطق الحاجزة للفيضانات وتسرب المواد المغذية بسبب فقد الأراضي الرطبة.
- زيادة الفيضان والترسيب في مستجمعات المياه الصغيرة وشديدة الانحدار بسبب تغيير استخدام أراضي المناطق المرتفعة.
- ضياع حصيلة المياه المستمدة من الغابات السحابية.
- تدهور نوعية مياه الشرب.
- الآثار الصحية وغيرها من الآثار الناجمة عن تلوث الهواء من حرائق الغابات والأراضي.

وقد تكون هذه الأضرار كبيرة، فقد سببت حرائق الغابات في إندونيسيا في ٩٧-١٩٩٨ أضرارا محلية قدرت بمبلغ ٧,٩ مليار دولار^(٤٢).

التنوع الأحيائي في حقول المزارعين أو في أراضي صاندى السمك. إذ أن الحلول تتطلب مراعاة كامل النظم الأيكولوجية والنظم الاجتماعية لعدة أسباب. أولاً، يتعين عادة معالجة الحوافز التي تدفع إلى ضياع التنوع الأحيائي على مستوى السوق - أو على المستوى السياسى الذى يتحكم فى الحصول على الأرض والمياه. وثانياً، أن الإجراءات التى تتخذ فى أحد أجزاء نظام أيكولوجى يمكن أن تؤثر على جزء بعيد مثلما يؤدى تلوث المياه إلى إلحاق الضرر بأحد الأرصفة البحرية البعيدة. ثالثاً، أن الكفاءة أمر ضرورى لتخفيض احتمالات الصدام - عن طريق الحوافز التى تحافظ على زراعة الأرض بقيمة اقتصادية مرتفعة وبقيمة أيكولوجية منخفضة.

وستتخذ مؤسسات إدارة النظم الأيكولوجية أشكالاً مختلفة تماماً، حسب التنوع الأحيائي المعنى والنظم السائدة للحياة والتنظيم والإدارة. ولننظر فى نموذجية أوضاع محددة وفقاً لأساليب معينة (الأوضاع الفعلية غالباً ما تضم جوانب من أكثر من نوع واحد) مثل:

- **النظم الأيكولوجية المائية، الخاصة بالمياه البحرية والمياه العذبة،** وهى شديدة التنوع وتضم أنواعاً وقوى فاعلة كثيرة، وغالباً ما تفيض آثارها عبر الحدود القومية.
- **الغابات الحدودية،** وهى مواقع التوطن فيها غير كثيف ومحل للنزاع والاستغلال نظراً لاندفاع كل من الشركات والأفراد للاستيلاء على الربح أو ادعاء ملكيتها. ويعتبر الحفاظ على التنوع الأحيائي هنا نتاجاً ناشئاً عن حاجة أساسية بدرجة أكبر لإقامة التنظيم والإدارة وترشيد استخدام الأرض. وقد تم بحث هذه القضايا المهمة فى (الفصل ٥)، ولهذا فلن يجرى التعرض لها هنا.
- **المشاعات التى تمر بمرحلة انتقال،** وهى مساحات كثافتها السكانية مرتفعة عادة، وتنشأ حيث انهارت إدارة الغابات، وأراضى الرعى أو مصائد الأسماك، وهو ما ينجم عادة عن استيلاء الحكومة على المشاعات وسوء إدارتها وهو ما يتفاقم فى بعض الحالات بسبب النمو السكانى. ويتوقف الاستخدام المستدام للتنوع الأحيائي على حل النزاعات بين المجتمعات وتوضيح حقوق ومسؤوليات كل من المجتمع والحكومة.
- **الموائل الجزاة حيث المنازعات على الحيازة أقل** تطرح أسئلة صعبة بشأن السياسات. إذ تنزع فى الغالب إلى أن تكون فسيفساء من الزراعة والموائل الطبيعية حيث تكون كل من تكلفة الفرصة البديلة الخاصة والمزايا الاجتماعية باستخدامها المستدام، تكلفة مرتفعة. كما أنها تضم بعض مناطق «المواقع الساخنة» حيث خطر ضياع النظام الأيكولوجى بأكمله هو الأعلى.

ولإعطاء لمحة عن مدى اختلاف هذه الأنواع المحددة وفق أساليب معينة، يمكن النظر إلى الخريطة العالمية للكثافة

لنطاق واسع متباين من الجينات، والكائنات الحية، والنظم الأيكولوجية يصمد ويبقى فى مواجهة الهجوم الحالى الناجم عن فقد الموائل، وغزو الأنواع الدخيلة، والإفراط فى الاستغلال، والتلوث، وتغير المناخ. وتعكس استراتيجية سفينة نوح رغبات الناس المترسخة فى الأخلاق، والجمال وكذلك فى الاقتصاد لضمان قدرة الأجيال القادمة على الاستفادة من التنوع الأحيائي. وليس ذلك شاغلاً لأغنى البلدان وحدها. فقد وجد مسح أجرى فى عام ١٩٩٢ أن نسبة سكان البرازيل وشيلي والمكسيك وبولندا التى كانت تعتبر الخسارة فى الأنواع العالمية مشكلة «خطيرة جداً» كانت أكبر منها فى ألمانيا، والنرويج، وسويسرا، أو المملكة المتحدة^(٣٩).

ويتطلب حفظ التنوع الأحيائي العالمى تعاوناً عالمياً. ولنستعد مشكلة سيدنا نوح: كيف يمكننا حفظ مجموعة تمثيلية من التنوع الأحيائي للعالم؟ لقد حاول المتخصصون فى عملية حفظ التنوع تحديد مجموعات من النظم الأيكولوجية التى تضم مع بعضها بعضاً - قدراً كبيراً من التشكيلة الأحيائية المتنوعة فى العالم. وقد حددت إحدى هذه المحاولات مجموعة ذات أولوية تتكون من ٢٢٣ منطقة أيكولوجية أرضية وبحرية وفى المياه العذبة استناداً إلى تميز الأنواع والعمليات الأيكولوجية^(٤٠). وكان أكثر من النصف منها عابر للحدود القومية، ومن ثم يتطلب نوعاً من التنسيق من أجل الحفاظ عليه، والاستخدام المستدام له. وكما توضح اتفاقية الاتجار الدولى بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض فإن التعاون الدولى فى التجارة يمكن أن يساعد فى إعادة تشكيل الحوافز المحلية التى تدفع إلى تدهور النظام الأيكولوجى.

بالإضافة إلى الاعتبارات المتعلقة بالتنوع البحث، فإن للتنوع الأحيائي أهمية عالمية نظراً لأن خسارة الأنواع الرئيسية أو النظم الأيكولوجية يمكن أن تكون لهما آثار عابرة للحدود أو آثار عالمية. ويصدق هذا بصفة خاصة بالنسبة للنظم الأيكولوجية البحرية، حيث قد تؤدى خسارة نوع واحد إلى اهتراء شبكة الغذاء فى نصف المحيط، وهو نفس الأمر بالنسبة لأنواع الطيور المهاجرة. كما أن التغيرات واسعة النطاق فى الغطاء الأرضى يمكن أن تسهم فى تغير المناخ الإقليمى. وهناك أدلة على أن خسارة مناطق النباتات فى غرب أفريقيا وشرق الأمازون يمكن أن يطلق عليها دورة تقوى نفسها بنفسها لتناقص هطول الأمطار، وموت النباتات واحداً بعد الآخر^(٤١). وإزالة الغابات عامل مساهم رئيسى فى عملية تغير المناخ. وهناك ما يدعو إلى تطبيق مبدأ حذر: إن النتائج العالمية لضياع قدر كبير من التنوع الأحيائي غير معروفة.

نهج المشهد للمحافظة على التنوع الأحيائي: النظم الأيكولوجية تقابل النظم الاجتماعية

ويتطلب تحقيق توازن المصالح فى التنوع الأحيائي من أجل الصالح العام نوعاً جديداً من مؤسسات إدارة النظم الأيكولوجية. ولا يمكن حل الجزء الأكبر من مشاكل ضياع

الأسنان (أسماك القاروص الشيلى) وهى أحد الأنواع القيّمة ولكنها شديدة البطء فى التكاثر. ولكن الابتكارات فى الرصد وإعداد التقارير والإبلاغ - بما فى ذلك المتطلبات الخاصة بنظم رصد السفن التى تسمح للأقمار الصناعية بالتتبع، وتنفيذ نظام توثيق الصيد من أجل السماح بالرسوم، ونقل الأسماك لسفن أخرى - تغير الحوافز وتحسن المعلومات لأغراض الإدارة^(٤٢).

ويعبر كثير من النظم الأيكولوجية الساحلية والبحرية الحدود القومية ويتطلب تنسيق الإجراءات وعبر الدول، وخاصة بالنسبة للبحار المغلقة والبحيرات الدولية. وكان المرفق العالمى للبيئة، الذى يعمل بموجب ولايات متنوعة لدعم ٤٥ من مشروعات المياه الدولية حتى عام ٢٠٠٠، رائداً فى التحليل التشخيصى عبر الحدود لتحديد المشاكل، وموازنة المصالح بين أصحاب المصلحة. ويوفر التحليل القائم على أساس علمى طريقاً للتقييم الموضوعى لطبيعة المشاكل وإشراك أصحاب المصلحة. ومن ثم، فإنه يعمل كأساس للاتفاق على خطة عمل استراتيجية. وقد توصلت دراسة للتسهيل العالمى للبيئة إلى أن استكمال التحليل والتخطيط يحسن كثيراً عملية تحديد الأولويات وصياغة توافق الرأى^(٤٣).

كما أن الإدارة الساحلية نهج يشرك أصحاب المصلحة فى تشخيص وحل المشاكل الساحلية. وقد توصل تعداد أجرى حديثاً إلى أن هناك ٦٢١ مثالاً من أمثلة الإدارة الساحلية المتكاملة القومية والقومية الفرعية فى جميع أرجاء العالم، منها ٢٨٤ مثالاً فى ٩٩ من البلدان النامية والاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال^(٤٤). إلا أن كثيراً من هذه الجهود لا يوجد إلا على الورق فحسب. وباستبعاد ١١٠ من جهود الإدارة الساحلية المتكاملة فى الولايات المتحدة (حيث سجلت مسيرتها طويلاً بصفة عامة)، فإن نسبة ٤٥ فى المائة فقط من الحالات هى التى تنفذ، وهناك افتقار إلى بيانات عن مدى فعاليتها. وعلى حين تجسد الإدارة الساحلية المتكاملة النهج المؤسسى إزاء مشاكل العمل الجماعى والذى يناصره هذا التقرير، إلا أنها لم تظهر حتى الآن ما يتوقع منها من قدرات.

يوجد ستون فى المائة من موارد المياه العذبة فى كافة أنحاء الأرض فى أحواض الأنهار الدولية، داخل حدود أكثر من دولة^(٤٥). ويعيش أربعون فى المائة من سكان العالم فى تلك الأحواض المشتركة، وكلهم يتوقعون استخدام موارد الأنهار. ومن الناحية التاريخية يلاحظ أن المطالب التنافسية على استخدام المياه المشتركة قد أدت إلى إثارة التوتر والنزاع. ومع ازدياد السكان ونمو الاقتصادات، يزداد الضغط على هذه الموارد المشتركة. ولتدعيم السلام، وتحقيق استدامة النظم الأيكولوجية لأحواض الأنهار ولواجهة احتياجات التنمية لكل الذين يعتمدون على موارد المياه المشتركة، سيصبح من المحتم أن تتعاون البلاد فى العمل على استدامة وإدارة، وتنمية أحواض الأنهار الدولية. وتستجيب مبادرة حوض النيل لهذا التحدى (الإطار ٨-٤).

السكانية فى الغابات (انظر الشكل ٧ فى خريطة الطريق). وتتمثل الغابات الحدودية فى الغابات الكبرى، وغير المفتتة نسبياً، والمأهولة على نحو غير كثيف من السكان فى أمارونيا، وحوض نهر الكونغو، وسيبيريا. أما الخطوط الطويلة من الغابات كثيفة السكان فى الهند ونيبال وتتضمن مساحات للملكية الشائعة فى مرحلة الانتقال من الإدارة الحكومية إلى إدارة المجتمعات المعنية. والغابات المأهولة فى أمريكا الوسطى، والبرازيل الساحلية ومدغشقر أمثلة للموائل المجزأة الغنية بالتنوع الأحيائى.

ونورد هنا وصفا لبعض التحديات المؤسسية التى تواجه تناول عملية الحفاظ على تلك النظم الأيكولوجية. والنقطة التى يجرى التركيز عليها هى أن تلك التحديات هى إلى حد كبير تحديات للإدارة المحلية. ويتمثل الاهتمام العالمى فى دعم هذه المؤسسات المحلية فى المحافظة على أصول لها قيمتها العالمية وتنسيق العمل عندما تتخطى قضايا الإدارة الحدود القومية.

إدارة النظم الأيكولوجية المائية

منذ زمن طويل، كانت هناك حاجة واضحة إلى نهج يمتد على نطاق النظام الأيكولوجى بالنسبة لمصائد الأسماك، وهو ما يبرزه الانهيار الكارثى الذى حدث أخيراً فى بعض مصائد الأسماك. وقد وضع ظهور المناطق الاقتصادية المقصورة على بلدان معينة والتى تمتد ٢٠٠ ميل معظم (وليس كل) أرصدة الثروة السمكية تحت السيطرة الوطنية المهيمنة - وهو ما يضع الدول فى موقف يتعين عليها فيه أن تقوم بتنظيم استخدام هذه الموارد بما يحقق استدامتها. (يناقش الفصل ٧ بعض العوامل التى تحدد نجاح الدول فى القيام بهذا).

إلا أن بعض مصائد الأسماك تتطلب إدارة دولية، ولهذا فإن اتفاقية حفظ الموارد البحرية الحية لانتاركتيكا تمثل جهداً دولياً للإدارة المستدامة للنظم الأيكولوجية - وفى هذه الحالة، فإن هذا يعنى ٣٥ مليون كيلومتر مربع من الدائرة القطبية للمحيط الجنوبى. والهدف من الاتفاقية هو إدارة هذه المنطقة مع إيلاء الاهتمام ليس فقط للأنواع التى يمكن استغلالها اقتصادياً، مثل أسماك الكريل ولكن أيضاً للنظام الأيكولوجى فى مجموعه، والذى يضم أنواعاً أخرى تحظى بالاهتمام مثل طيور البطريق والفقمة.

وتهدف اتفاقية حفظ الموارد البحرية الحية لانتاركتيكا مثله فى ذلك مثل اتفاقية التلوث الجوى بعيد المدى عبر الحدود إلى أن يكون نظاماً للتعليم والتكيف. ويرصد فريقاً عمل، تحت إشراف لجنة علمية، تقومان ببيانات النظام الأيكولوجى ومصائد الأسماك. وتساعد البيانات على معايرة نماذج النظم الأيكولوجية وتوجه القرارات التى تقررها اتفاقية حفظ الموارد البحرية الحية لانتاركتيكا إجراءات الحفاظ على الأنواع وتفعيل مبدأ الحيطة لضمان عدم انهيار أرصدة الثروة السمكية.

وتواجه الاتفاقية تحديات خاصة فى ردع الصيد غير القانونى، وغير المعلن عنه، وغير المنظم لأسماك باتاجونيا ذات

الإطار ٨-٤ مبادرة حوض النيل

الاستراتيجية لها رؤية مشتركة «لتحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية المستدامة من خلال الاستخدام المنصف، والاستفادة من موارد المياه المشتركة في حوض النيل» ويتضمن البرنامج مشروعات في جميع أرجاء حوض النيل لوضع أساس للعمل المشترك، إلى جانب برنامجين فرعيين في الحوض لاستثمارات تعاونية تعمل على تخفيف حدة الفقر، وتحقيق النمو، والإدارة البيئية الأفضل. وتتمتع المبادرة بالدعم القوي من جانب كثير من الشركاء من الدول المانحة من خلال الاتحاد الدولي للتعاون بشأن النيل الذي يرأسه البنك الدولي.

وتجسد مياه النيل كلا من احتمالات النزاع واحتمالات الكسب المشترك. ومن الممكن أن تؤدي استراتيجيات تنمية المياه في الحوض من جانب واحد إلى تدهور خطير في نظام النهر، وتزيد بدرجة كبيرة من التوتر بين البلدان المشاطئة للنهر. على حين أن التعاون في تنمية وإدارة مياه النيل بطرق تتصف بالاستدامة والتواصل يمكن أن يزيد إجمالى تدفقات النهر والمنافع الاقتصادية، مما يهيئ الفرص للحصول على مكاسب «تجعل الجميع يربحون» يمكن اقتسامها بين البلدان المشاطئة للنهر. وتوفر المبادرة إطاراً مؤسسياً لتشجيع هذا التعاون الذى يقوم على أساس قوى من الملكية المشتركة للبلدان المشاطئة والهدف المشترك لها، وهى ما يحظى بالدعم من جانب المجتمع الدولي. كذلك فإن الإدارة التعاونية للموارد المائية قد تلعب دوراً حافزاً لتحقيق قدر أكبر من التكامل الإقليمى يتعدى ما يتصل بالنهر ذاته، ويؤدى إلى مزايا تفوق كثيراً تلك المستمدة من النهر.

المصدر: هيئة موظفى البنك الدولي.

يتطور مثال غير عادى للتعاون فى إدارة أحواض الأنهار الدولية فى حوض نهر النيل. فالنيل الذى يبلغ طوله نحو ٧٠٠٠ كيلومتر، هو أطول أنهار العالم. ويغذى حوضه ٣ ملايين كيلو متر مربع وتتقاسمه عشرة بلدان هى: إثيوبيا، وأريتريا، وأوغندا، وبوروندى، وتنزانيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية مصر العربية، ورواندا، والسودان، وكينيا. وتثور التوترات، وبعضها قديم، بسبب أن كافة البلدان المشاطئة للنهر تعتمد إلى حد أقل أو أكثر على مياه النيل للوفاء باحتياجاتها الأساسية وتحقيق النمو الاقتصادى. وتعتبر مياه النيل بالنسبة للبعض منها ضرورة حياة لها.

وتتسم بلدان الحوض بالفقر المدقع، وانتشار النزاعات، وزيادة ندرة المياه فى مواجهة الطلب المتنامى على المياه. ويفاقم عدم الاستقرار هذا تحديات النمو الاقتصادى فى المنطقة. مثلما تفعل زيادة ندرة المياه بالنسبة للزيادة الكبيرة فى أعداد السكان فى الحوض، فهناك نحو ١٥٠ مليون نسمة يعيشون فى حوض النهر حالياً، يتنامى طلب الفرد على المياه. ومن المقدر مستقبلياً أن يزيد عدد السكان - الذين يعيشون فى حوض النهر - على ٣٠٠ مليون نسمة فى خلال ٢٥ سنة. وستكون الضغوط كبيرة جداً على موارد المياه النادرة.

وقد اتخذت بلدان حوض النيل قراراً واعياً باستخدام النهر كقوة دافعة نحو الوحدة والتكامل - بدلاً من التفتت والانقسام - فى المنطقة: والتزمت بالتعاون. وقد قامت معاً بإطلاق مبادرة حوض النيل، بقيادة مجلس وزراء الشؤون المائية فى دول حوض النيل، بدعم من لجنة فنية استشارية وأمانة مقرها عنتيبي فى أوغندا. والمبادرة هى شراكة إقليمية توحدت فى إطارها بلدان حوض النيل فى نطاقها فى السعى إلى هدف مشترك هو التنمية والإدارة المستدامة لمياه النيل. ويهتدى برنامج العمل

المشاعات التى تمر بمرحلة انتقال

توجد فى جنوب آسيا، وفى كثير من أرجاء أفريقيا، وفى أجزاء من جنوب شرق آسيا، مناطق استخدم فيها السكان الغابات والأراضي المزروعة بالأشجار لأجيال عديدة. ومن الناحية التاريخية حظى بعض هذه الموارد شائعة الملكية بإدارة جيدة من قبل مؤسسات المجتمع المحلى. وفى أماكن أخرى كانت الموارد وفيرة بحيث لم تكن هناك حاجة لإدارة محكمة. وفى كلتا الحالتين، استولت الحكومات الاستعمارية على كثير من الغابات، لرغبتها الشديدة فى الحصول على الإيرادات من الأخشاب. وكانت المشكلة هى أن تلك الحكومات والحكومات التى خلفتها بعد الاستقلال كانت تفتقر غالباً إلى القدرة على إدارة وحماية تلك الموارد - وكذلك إلى الاهتمام بإشراك المجتمعات المحلية التى تستخدمها. ومع ازدياد السكان والضغوط الاقتصادية، تدهورت تلك الغابات نتيجة لتحويلها للزراعة والإفراط فى استغلالها.

ومنذ عام ١٩٨٥ بدأ كثير من البلدان فى إعادة السيطرة على الغابات إلى المجتمعات المحلية. ونقلت بوليفيا وكولومبيا وبيرو نحو ٥٠ مليون هكتار إلى ملكية تلك المجتمعات. وأقامت بوليفيا والبرازيل والهند وبيرو إدارة للمجتمع المحلى على ١١١, ١ مليون هكتار. واضطلعت إندونيسيا ونيبال والسودان وتنزانيا وعدد من البلدان الأخرى ببرامج مماثلة^(٤٧).

وتسعى المشروعات فى تلك البلدان إلى تعزيز مؤسسات المجتمع المحلى لإدارة الغابات، إلى جانب نقل السلطة إليها بشكل رسمى. وغالباً ما يتطلب هذا، تغييراً فى السياسات القومية وفى القوانين الخاصة بالغابات وحياسة الأراضي - إلى جانب تغيير الحوافز والثقافة التنظيمية الخاصة بالإدارة الوطنية للحراجة أو الأراضي. كما يتطلب أيضاً التفاوض على الحقوق بين المستخدمين التقليديين للموارد شائعة الملكية - وبناء رأسمال اجتماعى وقدرة إدارية فى المجتمعات المحلية. وهذه تحديات رهيبه، إلا أن عقداً من الجهد الدؤوب قد أثمر بعض النتائج المشجعة - إلى جانب بعض الدروس التى توصى بالحد من الأضرار. وتوضح المشروعات المنفذة فى كل من الهند ونيبال أن المجتمعات المحلية يمكنها أن تحقق دخلاً ومكاسب بيئية أكبر من خلال إدارة واستعادة مساحات الغابات التى لحقها تدهور شديد. ولكن فى بعض الأحيان كانت الحكومة أقل رغبة وترحيباً فى التخلي عن المساحات التى كانت لا تزال تضم موارد خشبية قيمة^(٤٧).

الموائل المجزأة بحياسة أقل إثارة للنزاع

المفاضلة بين أهداف التنوع الأحيائى والأرباح الخاصة أكثر إثارة للمشاكل فى المناطق التى حدثت بها تعديلات كثيفة وحيث ضاعت الموائل الأصلية. فهذه الأراضي، الجذابة للتوطن بها،

يهدف إلى إقامة حوافز ذاتية التنفيذ عن طريق تكنولوجيات جديدة أو من خلال أسواق جديدة. والحلم هو أن يكفى التدخل لمرّة واحدة لخلق مصدر مستدام للقيمة فى التنوع الأحيائي، مصدر يخلق حافزاً لدى حائز الأرض كى يحافظ عليه بدلاً من تقويضه. ويصور مشروع رائد رائع فى بيلو هذا المبدأ. فهناك يقوم القرويون بتربية الضفادع الغالية ذات الحمة السمية فى مزارع فى الغابة، مستخدمين تقنية لتفريخ وجمع ضفادع أصغر مما ينمو بصورة طبيعية، بطريقة مستدامة. ويتم تصدير الصغار فقط، لأنه لا يمكن اصطيادها فى البرية، والخطّة لا تحت على السرقة إذا ما تم تنفيذها بشكل سليم. وتدر الضفادع أسعاراً عالية، ومن ثم فإن هناك حافزاً قوياً لإبقاء الغابة فى مكانها.

ولكن هناك توافقاً متنامياً فى الرأى على أن مجال هذا النوع من النهج ذاتية التنفيذ محدود، رغم أهميته المحلية وجدارته بالتنفيذ حيثما أمكن ذلك. إذ أن قليلاً من الموارد الأحيائية مربح لأقصى حد، ومقاوم للتدجين والحفاظ عليه وأكثر جاذبية لملك الأرض بدلاً من تصفيتها. فالأشجار الكبيرة مثلاً، تنمو ببطء أكثر من نمو النقود فى البنوك، ومن ثم فهى تعزى بالتصفية فى ظل غياب التنظيم أو القيم السوقية المحسوسة بدرجة عالية. (والتي غالباً ما تكون مدعومة جزئياً من المانحين) فى إدارة الحياة البرية المجتمعية فى أفريقيا^(٥١). كذلك، خيبت الآمال المشروعات المتكاملة للحفاظ على البيئة مع التنمية، القائمة على الفكرة القابلة بأن تحسن أسباب الرزق المحلية سيقلل الضغط على الموائل. وفى بعض الأحوال لم تكن القوى الفاعلة المحلية مسئولة عن تدهور الموائل، وفى بعضها الآخر فإن تقديم دخل إضافى دون شروط لم يفعل شيئاً لتقليل جاذبية الإفراط فى استغلال الموارد الطبيعية.

ويسعى نهج واعد بدرجة أكبر إزاء الحوافز ذاتية التنفيذ إلى تحويل المزارعين إلى أشكال أخرى من إدارة الأرضى أكثر مواتاة للتنوع الأحيائي^(٥٢). ويتضمن هذا دعم نظم الحراجة الزراعية التى تقلد وتكمل التنوع الأحيائي والوظائف الهيدرولوجية للنظم الأيكولوجية الأصلية. فى حين توفر مزيداً من الدخل والاستخدام أكبر مما تحققه المحاصيل السنوية. وفى سومطرة، ينتظر أن يؤدى ما قام به صغار الحائزين لغابات المطاط الزراعية من تحسين لأرصدة الزراعة إلى تمكينهم من الحفاظ على نصف ثروة الأنواع ومستويات الكربون فى الغابة الحراجية، مع توفير أرباح وخلق فرص للاستخدام بدرجة تفوق ما تقدمه مزارع زيت النخيل فقيرة التنوع الأحيائي^(٥٣). وقد تساعد مثل هذه النظم على استعادة التنوع الأحيائي فى النظم الأيكولوجية المتدهورة التى يسيطر عليها الإنتاج الزراعى، ولتقليل تدمير الموائل اللاحقة لمناطق الزراعة الكثيفة، ولتعزيز فعالية المحافظة على التنوع فى المناطق المحمية بتعزيز نوعية الموائل فى استخدامات الأرضى المحيطة.

إلا أن من يطبقون نهجاً للزراعة صديقة للبيئة يسرون على حد السكين. فإذا لم يكن النهج مربحاً بدرجة كافية، سيجرى

تحتفظ برقاع من الموائل الطبيعية الأقل اتساماً بالاضطراب داخل فسيفساء من الأرضى. وقد حددت إحدى الدراسات مجموعة من تلك المناطق، النقاط الساخنة التى فقدت أكثر من ٧٠ فى المائة من مساحتها الأصلية وتضم الآن نحو ثلث التنوع الأحيائي البرى فى العالم على ١,٤ فى المائة فقط من سطح الأرض^(٥٤).

وتزيد التجزئة مخاطر الانقراض. فالأجزاء الأصغر تعيل أنواعاً أقل. وقد تختفى الأنواع التى يجرى اصطيادها فى الأجزاء المتقلصة محلياً، إذا ما صادفها سوء الحظ واقتصرت حركتها على بضع أجزاء متناثرة، إذ تتعرض لخطر الانقراض. ومع ذلك فإن اختفاء الأنواع يستغرق زمناً طويلاً جزء تم عزله حديثاً. نظراً لأن أعدادها تزدى ببطء. وفى جزء تبلغ مساحته ١٠ كيلومترات مربعة - يضيع نصف الأنواع المهددة بالانقراض - التى لا يمكن لهذا الجزء إعالتها - فى خلال ٥٠ سنة^(٥٥). أما فى جزء مساحته كيلومتر مربع واحد يبلغ العمر النصفى عشر سنوات فحسب^(٥٦). ومن ثم فإن هناك خطراً فى خلال العقود القائمة لحدوث طوفان من عمليات الانقراض - إذا ما استمر فقد الموائل وعمليات التجزئة. ولكن هناك أيضاً احتمال لعكس اتجاه التدهور إذا ما تم اتخاذ إجراءات سريعة على نحو كاف الآن.

ونظراً لأن تلك المساحات كانت مأهولة لمدد أطول، فإن أجزاء منها قد تكشف عن حيازات للأراضى محددة جيداً بطريقة معقولة للأفراد أو للجماعات - على ندرة وخلوها من درجة ما من النزاع. وبصفة عامة فإن الحيازة تحمل معها قدراً من الحقوق القانونية أو العرفية لتعديل غطاء الأرض. ومن ثم فإن مشكلة التنظيم والإدارة أقل إلحاحاً عما هى عليه فى غابات الحدود (على الرغم من ندرة عدم وجودها)، ويتركز الاهتمام على التوفيق بين مصالح ملك الأرضى ومصالح المجتمع المحلى الأكبر.

ويزيد قرب السكان والموائل قيمة الخدمات البيئية مثل منع الفيضانات والترفيه. ولكن الظروف الزراعية المناخية، والكثافة السكانية المواتية تدفعان ملك الأرضى إلى تجفيف الأرضى الرطبة، والاستيلاء على تدفقات مجارى المياه، و«استغلال» الغابات، وتوسيع مدنهم، وأراضى المحاصيل، والمراعى. وهكذا تصبح لهذه المساحات قيمة مرتفعة فى الحفاظ عليها لكل من المجتمع المحلى والعالمى - وغالباً ما تحظى بقيمة استغلال مرتفعة بالنسبة لحائزى الأرض. كيف يمكن التوفيق بين تلك القيم؟

إن النهج العام هو استخدام الأسواق، والتنظيمات أو الحث على تغيير حوافز حائزى الأرضى. ومن المفيد التمييز بين الحوافز ذاتية التنفيذ وتلك التى تتطلب رقداً وتنفيذاً خارجيين.

وقد كان قدر كبير من الأعمال الموجهة نحو مشروعات، لتشجيع التنوع الأحيائي (إلى جانب إنشاء مناطق محمية)

بهدف مكافأة البلديات (المقاطعات) التي تنشئ مناطق محمية عامة أو خاصة، أو تحمي مستجمعات المياه. والآخر (الإطار ٨-٧) يدخل إمكانية مبادلة الالتزام طويل الأجل من قبل ملاك الأراضي بتخصيص نسبة معينة من كل ملكية كمحمية للغابات. ومع إمكانية المبادلة، أصبح في مقدور المزارع التي لا تخضع للالتزام أن تدفع مبالغ للآخرين كي يقوموا بالمحافظة بل وتوسيع غابات عالية النوعية لها قيمتها في التنوع الأحيائي، بدلا من إجتثاث المحصولات المربحة المولدة لفرص الاستخدام في محاولة مكلفة ولا جدوى منها لإعادة إنشاء غابة اختفت فعلا. ويقتل هذا تكاليف الامتثال بخلق سوق لخدمات الحفاظ على البيئة. وقد قامت ولاية بارانا Paraná مؤخرا باستخدام إمكانية التبادل كوسيلة لضمان الحصول على دعم أصحاب المصلحة لقانون جديد يسعى إلى ضمان التنفيذ الشامل للالتزام الخاص بمحميات الغابات.

وتشير هذه الأمثلة إلى الطريق نحو إقامة مؤسسات لإدارة النظام الأيكولوجي تتسم بثلاثة ملامح رئيسية تهدف إلى موازنة المصالح وصياغة التزامات طويلة الأجل. الأول، أنها سوف تدعم التشكيل القائم على المشاركة لرؤية، وأهداف محددة لإدارة التنمية الإقليمية والمناظر الطبيعية. وقد تتضمن الأهداف البيئية أيضا موضوع المحافظة على نظم أيكولوجية تمثيلية في مساحات كبيرة بدرجة تكفي لضمان قدرتها على البقاء في الأجل الطويل. الثاني، أنها ستسمح بالمرونة لتحقيق تلك الأهداف، ولتخفيض مجال التنازع بين أصحاب المصالح، وتخفيض التكاليف الاجتماعية والخاصة المترتبة على النتائج القيمة وإن كان يصعب قياسها من الناحية المالية. والثالث، إنها تحدد حوافز لملاك الأراضي لتحقيق الرؤية الإقليمية.

وقد تكون المساهمات الدولية بالأحوال لمثل هذه المؤسسات المحلية لإدارة المناظر الطبيعية هي إحدى الطرق لتحقيق كل من الأهداف الدولية والمحلية، مع المحافظة بصورة راسخة على بقاء الملكية والإدارة في أيد محلية. وستقوم المؤسسة المحلية بتقييم الأهداف والأولويات المحلية وتضع قواعد شفافة لتقديم وتوزيع الحوافز، وإنشاء آليات للالتزام والتنفيذ، وتلقى التمويل المحلي الدولي، سواء العام أو الخاص. ويمكن إدماجها تماما في سلطات التنمية الإقليمية واستخدام التمويل لمعالجة متطلبات تخفيف عبء الفقر التي لا تتصل باستخدام الأراضي سوى بشكل غير مباشر، ولكن ينظر إليها باعتبارها جزءا من الرؤية الشاملة للتنمية المحلية المستدامة. وتبذل إقامة مثل هذه المؤسسة كشرط مسبق للتمويل الدولي لعملية الحفاظ على البيئة المخاوف الدولية من أن يشجع الوعد بالتمويل تدميرا أكبر للموائل، كما يبذل أيضا المخاوف المحلية من السيطرة الأجنبية على الأراضي وتهديد السيادة الوطنية.

تخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معها

يقوم الناس بتغير مناخ كوكب الأرض. إذ يطلق احراق الوقود الحفري - وبدرجة أقل وإن كانت مهمة - إزالة الغابات والممارسات الأخرى لاستخدام الأراضي - ثنائي أوكسيد

الابتعاد عنه وهجره، وإن كان شديد الربحية، فإنه قد يؤدي إلى استبعاد الموائل التي يفترض أنه وُضع لينفذها. ومن ثم فإن زراعة الغابات واستغلالها النهج المماثلة يمكن أن تكمل ولكنها لا تحل محل المحافظة على بعض مناطق الموائل الطبيعية، وقد لا تكون على الدوام ذاتية التنفيذ.

الإنصاف والكفاءة في مزج التنمية والحفاظ على البيئة

دعم زوال الوهم في نهج ذاتي التنفيذ الرغبة في نهج بديل يعوض ملاك الأرض عن موافقتهم لفرض قيود على استخدام الأرض ويمكن التحقق منها خارجيا^(٥٤). وقد تكون المدفوعات مستمرة، أو إذا ما كانت المؤسسات القانونية قوية، فقد يوافق ملاك الأراضي على حقوق ارتفاع دائمة تتعلق بالحفاظ على أملاكهم مقابل مبلغ معين يدفع مرة واحدة. وقد يتم تمويل المدفوعات من الدولة مباشرة نيابة عن المستفيدين من الخدمات البيئية. أو قد تخلق الدولة سوقا لهذه الخدمات عن طريق فرض اشتراطات تنظيمية على مستعملي الخدمات البيئية.

وهناك مثال معروف جيدا هو برنامج الولايات المتحدة للحفاظ على المحميات، والذي ينفق نحو ١,٥ مليار دولار سنوياً في شكل حوافز تقدم لملاك الأراضي كي يستبعدوا الأراضي الحساسة بيئياً من الإنتاج، ويقوموا بزراعة النباتات التي تقاوم التحات. ويستند التمويل إلى نظام للدرجات ويدخل في اعتباره طائفة من المزايا البيئية، إلى جانب السعر الذي يطلبه المزارع، مما ينشأ عنه نظام للمكافأة مردود التكلفة. وتنفق أوروبا مبلغا مماثلا للمناطق المدخرة للصون^(٥٥).

وتقود بلدان أمريكا اللاتينية الطريق في العالم النامي. ويعمل برنامج كوستاريكا للمدفوعات مقابل الخدمات البيئية (إطار رقم ٥-٨) على تجميع التمويل اللازم للحفاظ على الغابات من مجموعة متنوعة من مختلف المستفيدين:

- مستخدمى المياه في الحضر (الذين يدفعون مقابل تخفيض الترسيبات).
- مرافق توليد الطاقة الكهرومائية القائمة على جريان الأنهار (والتي تهتم بتنظيم تدفق المياه).
- دافعوا الضرائب المحليون (الذين يهتمون بالتنوع الأحيائي وجمال المناظر لمتعتهم الخاصة وكمصدر للإيراد من السياحة والتلقيب الأحيائي).
- الأجانب (الذين يبحثون عن ائتمانات تحية الكربون للالتزام بالحدود الطوعية أو التنظيمية على انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون).

وبعد ذلك يتم استخدام الأموال لشراء حقوق ارتفاع الحفاظ المتجددة على ملكية أراضي الغابات.

وقد قامت الولايات البرازيلية مؤخرا بإدخال آليتين مبتكرتين للغاية للتمويل. أحدهما وهو ICMS Ecológico (الإطار ٨-٦) وهو يعدل قواعد اقتسام الإيرادات في الولاية

الإطار ٨-٥ برنامج كوستاريكا للدفع مقابل الخدمات البيئية

كانت كوستاريكا رائدة في وضع برنامج يسمح لمن يستفيدون من الخدمات البيئية للغابات بتعويض من يتحملون عبء المحافظة على تلك الغابات. وبرنامج الدفع مقابل الخدمة البيئية إحدى نتائج قانون الغابات الصادر في عام ١٩٨٨ الذي يعد حدثاً بارزاً، والذي يبين أربع خدمات بيئية تقدمها النظم الأيكولوجية للغابات وهي: تخفيف آثار انبعاث غازات الدفيئة والخدمات الهيدرولوجية بما في ذلك توفير المياه اللازمة للاستهلاك البشري، والرعى، وإنتاج الطاقة، والمحافظة على التنوع الأحيائي، وجمال المناظر من أجل الاستجمام والسياحة الأيكولوجية. وبموجب هذا البرنامج عول مستخدمو هذه الخدمات الصندوق الوطني للغابات (FONAFIFO) الذي يتعاقد بدوره مع ملاك الأراضي من القطاع الخاص من أجل الحفاظ على الغابات، وتطبيق الممارسات الإدارية المستدامة.

وقد نشأ البرنامج من الإدراك المتزايد لأهمية الغابات تلقاء خلفية من الإزالة السريعة للغابات. إذ كانت الغابات تغطي في عام ١٩٦٠ نصف مساحة كوستاريكا تقريباً، لكن في الستينيات والسبعينيات أصبح معدل إزالة الغابات في البلاد من أعلى المعدلات في العالم. وعمل تقدير أهمية التنوع الأحيائي في كوستاريكا - باعتباره أحد عناصر الميراث القومي أو باعتباره مصدراً للإيراد عن طريق السياحة الأيكولوجية على حد سواء - بإنشاء نظام للمتنزهات القومية الموسعة. ومع هذا، ظل قدر كبير من غابات البلاد في أيدي القطاع الخاص. ومن وجهة نظر ملاك الأراضي، فإن قطع جميع الأخشاب القابلة للبيع وتحويل الأراضي إلى مراعى كان أكثر ربحية من الحراجة المستدامة، كما أنه كان بالتاكيد أكثر ربحية من المحافظة على الغابات بصورة صارمة. وبحلول عام ١٩٩٥ انخفضت مساحة الغابات إلى مجرد ربع مساحة كوستاريكا. إلا أنه منذ أوائل التسعينيات تزايد اهتمام المنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية بالخدمات البيئية للغابات، وهو ما شجعت جزئياً دراسة البنك الدولي، التي حاولت للمرة الأولى خلق قيمة اقتصادية على الخدمات البيئية للغابات. وعجلت هذه المناقشات بإصدار القانون الجديد للغابات.

ويتعاقد الصندوق الوطني للحراجة مع الأفراد (الذين يملكون مساحة تصل إلى ٣٠٠ هكتار من الغابات الأساسية أو الغابات الثانوية الناضجة)، مع المحميات الوطنية الأصلية، ومع مجموعات المنظمات غير الحكومية التي تمثل صغار حائزي الأراضي. وهناك ثلاثة أنواع من

العقود: للمحافظة على الغابات القائمة، ولإدارة المستدامة للغابات، ولإعادة تشجير الغابات. وفي جميع الأحوال، يجب على المشتركين أن يقدموا خطة لإدارة الغابة، مصدقاً عليها من أحد خبراء الغابات المعتمدين، تصف الحالة الطبيعية الأحيائية للأرض، وتضع جدولاً زمنياً للرصد، وتحدد الإجراءات اللازمة لمنع حرائق الغابات، والصيد غير المشروع، وجمع المحاصيل بصورة غير مشروعة. ويتنازل حائزو الأراضي عن حقوقهم في الخدمات البيئية (مثل تنحية الكربون) إلى الصندوق الوطني للغابات. وتختلف المبالغ المدفوعة حسب نوع التعاقد. ففي عقود المحافظة على الغابات التي تمثل ٨٥ في المائة من المساحة المتعاقد عليها، يجري دفع ٤٢ دولاراً عن كل هكتار سنوياً لمدة خمس سنوات، مقابل إنجاز مهام محددة. وحتى نهاية عام ٢٠٠١ كان قد تم إبرام ٤٤٦١ عقداً تغطي ٢٨٣٢٨٤ هكتاراً، مساحة بنسبة ١٤ في المائة من المساحة المملوكة لمجموعات وطنية أصلية.

ويمول الصندوق البرنامج جزئياً عن طريق بيع هذه الخدمات. ويهتم منتجو الطاقة الكهرومائية، بما في ذلك كل من أصحاب المحطات الخاصة الصغيرة والشركة الوطنية دي فويرزا ولوز المملوكة للدولة بشراء خدمات بيئية مثل، تنظيم التدفق في المجرى المائية وحجز المواد الرسوبية، ومكافحة التحات. وقد وقعت هذه الشركات الخاصة والعامّة عقوداً لعدة سنوات زاد إجماليها على ٥,٥ مليون دولار. وبلغ صافي المبيعات الدولية لتعويضات الكربون (خدمات تنحية الكربون) مليوني دولار. وقد قدم التسهيل العالمي للبيئة، عن طريق البنك الدولي، مؤخراً ٥ ملايين دولار لدعم عقود المحافظة على الحراجة في المناطق ذات الأولوية في الممر الأحيائي لأمريكا الوسطى فضلاً عن ٢ ملايين دولار إضافية لدعم تنفيذ البرنامج. وقد أضيف إلى تلك المبالغ ٢٢ مليون دولار في شكل قرض من البنك الدولي لدعم البرنامج في حين يجري تطوير اليات التمويل طويل الأجل وإضفاء طابع مؤسسي عليها. وحتى الآن، فإن معظم ما تم إنفاقه من مبلغ ٥٧ مليون دولار كان من حصيلة ضريبة الوقود المفروضة في جميع أنحاء البلاد.

ويواجه البرنامج، باعتباره جهداً رائداً، أنواعاً متعددة من التحديات - من بينها تخفيض تكلفة الرصد، وتنفيذ آلاف من العقود الصغيرة، وتعظيم آثار البرنامج على نوعية البيئة، وضمان استدامة مصادر التمويل.

المصدر: Ortiz Malavasi and Kellenberg, background note for WDR(2003).

المرتبة عليه. وقد طفق ثاني أكسيد الكربون يتزايد في الغلاف الجوي منذ عام ١٧٥٠. وقد توقع سفانتى أرهنيوس في عام ١٨٩٦ أن هذا قد يؤثر في المناخ العالمي، إلا أن ظهور توافق في الرأي على جوانب المشكلة لم يتحقق إلا بعد ذلك بقرن من الزمان مع الفريق الحكومي الدولي المعنى بتغيير المناخ (الذي سبق ذكره). وقد كان تضارب المصالح بشأن تخفيف آثار تغير المناخ عائقاً أمام تحقيق الوصول إلى اتفاق على الإجراءات المطلوبة. وكثير من الناس الأكثر تعرضاً لمخاطر تغير المناخ هم من الفقراء الذين يعيشون في مناطق نائية - أو من الذين لم يولدوا بعد. وحتى الأثرياء المعرضون للخطر - مثلاً من يملكون عقارات على شاطئ المحيط - قد لا يدرجون تغير المناخ بين أكبر اهتماماتهم الجارية. وصوت هذه المصالح المتعددة والمستتة في

الكربون، وغازات الدفيئة الأخرى. ولما كانت هذه الغازات تتراكم في الغلاف الجوي بسرعة أكبر من السرعة التي تزيلها بها البالوعات الطبيعية، فإنها تحتبس الحرارة، وتغير المناخ بطرق معقدة لها آثار واسعة الانتشار. وهذا أمر وتلك مشكلة عالمية بصورة مثالية لأن غازات الدفيئة تختلط بسرعة في الغلاف الجوي، ويكون لها نفس الأثر على تغير المناخ بغض النظر عن مكان انبعاثها. وهي مشكلة طويلة الأجل نظراً لأن القصور الذاتي الكبير في النظم الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية يعني أن الأمر سيستغرق عقوداً لتخفيف معدل التغير بدرجة محسوسة.

وقد كان تغير المناخ مشكلة صعبة بشكل خاص بسبب ما له من خصائص، فقد كان من الصعب على المجتمع أن يلتقط الإشارات إليه - وأن يفهم أسباب تغير المناخ وحجمه والآثار

الإطار ٦-٨ حوافز للبلديات من أجل الحفاظ على البيئة

وبينما لا تمثل الضريبة على القيمة الأيكولوجية المضافة سوى نسبة صغيرة من إجمالي المدفوعات المنصرفة من الضريبة على القيمة الأيكولوجية المضافة، إلا أنها تشكل حافزا ضحما نسبيا وفقا لمعايير برامج الحفاظ على البيئة. وقد بلغت الموازنات السنوية حوالي ٥٠ مليون دولار - ريال في بارانا ١٥ مليون دولار - ريال في ميناس جيريس (حتى عام ١٩٩٩ كان الريال البرازيلي والدولار الأمريكي متعادلين تقريبا).

ومنذ الأخذ بهذه البرامج، تم وضع نحو مليون هكتار تحت القيود التي يفرضها نظام تحديد المناطق البيئية في بارانا، ونحو ٨٠.٠٠٠ هكتار في ميناس جيريس. وتوضح اللقاءات الميدانية أن سلطات البلديات توظف الحوافز المحلية لحث ملاك الأراضي على الالتزام بهذه القيود، حتى يجتذبوا التمويل من الولاية. وهكذا فإن الضريبة على القيمة الأيكولوجية المضافة تعتبر آلية تستحق الاهتمام لأنها تؤثر في حوافز ملاك الأرض، دون تكبد تكاليف المعاملات الضخمة المصاحبة للدفع المباشر لملاك الأراضي.

ومع ذلك فإن فاعليتها تعتمد على قدرة الولاية على رصد وتنفيذ امتثال ملاك الأراضي بما يفرضه عليهم الحفاظ البيئي من التزامات.

المصدر: (Bernardes (1999). See also May and others (forthcoming).
Grieg-Gran (2000).

أحد المصادر الرئيسية للتمويل الحكومي في البرازيل هو ضريبة القيمة المضافة. وتقوم الولايات برد ربع الضريبة إلى البلديات. ويجب أن يخصص ثلاثة أرباع هذا المبلغ المدفوع لإسهامات البلدية؛ أما الباقي فيمكن توزيعه وفقا للمعايير التي تضعها الولاية. وتستخدم أربع ولايات هي - بارانا، وساو باولو، وميناس جيريس، وروندونيا - حاليا المناطق الخاضعة للحماية باعتبارها أحد معايير التوزيع.

والضريبة على القيمة الأيكولوجية المضافة هي آلية برازيلية فريدة تستخدم التحويلات من الولاية إلى البلدية (بما في ذلك المراكز الريفية) لمكافحة إنشاء، والمحافظة على، مناطق محمية للتنوع الأحيائي وحماية مستجمعات المياه. والقصد هو مقاومة التصورات المحلية القائلة بأن المحافظة على المناطق المحمية ينقص من إيرادات البلديات. ويوفر هذا حافزا للسلطات والمجتمعات المحلية لدعم إنشاء مناطق محمية بدلا من السماح، مثلا، بالتوسع في إقامة مزارع لتربية المواشي. ولكن الإيرادات المحولة لا تخضع لأي قيد ولا تحتاج إلى تخصيصها لإدارة المتنزعات.

وتختلف النسبة التي تخصص للمناطق المحمية من ٥٪ في المائة في ولاية ميناس جيريس إلى ٥٠٪ في المائة في ولاية بارانا وولاية روندونيا وفي ولاية ميناس جيريس يستخدم قدر كبير من الحصة التي يعاد توزيعها من الضريبة على القيمة الأيكولوجية المضافة لدعم الأهداف الاجتماعية بخلاف البيئة.

الإطار ٧-٨ التزامات الغابات المقابلة للتبادل والتي تفي بكفاءة بأهداف الحفاظ على البيئة

السيناريوهات التي يتم فيها الالتزام بتنفيذ اشتراطات محميات الغابات بشكل سليم في ملكية بعد الأخرى، حقق ملاك الأراضي الذين يملكون أقل من ٢٠ في المائة من غطاء الغابات الامتثال بالتخلي عن أراضيهم وتركها لإعادة النمو الطبيعي للتقاضي. ونظرا لأن تلك الأراضي، كانت تستغل بشكل مكثف، وما زالت بها مصادر البذور المتناثرة، فإن إعادة النمو الطبيعي بها يحتمل أن تكون من نوعية منخفضة، وهو ما لا يحقق سوى فائدة ضئيلة للبيئة. وتقدر التكلفة الخاصة للامتثال بنحو ١,٥ مليار دولار - ريال. وفي سيناريوهات التبادل، قد يحقق ملاك الأراضي الامتثال جزئيا عن طريق شراء حماية الغابات أو استعادتها من آخرين لديهم نسبة أكبر ٢٠ في المائة من غطاء الغابات. ونظرا لقرب أماكن الغابات الباقية، فإنه يحتمل أن تكون عمليات الاستعادة من هذا المصدر أكثر قوة، ولها قيمة إيكولوجية أكبر. وعندما تكون لدى ملاك الأراضي حرية التبادل في نطاق نفس المجتمع الأحيائي الرئيسي، تنخفض تكاليف الامتثال بنحو ثلاثة أرباعها، بينما تزداد نسبة محميات الغابات ذات النوعيات الأيكولوجية الأعلى إلى ٧٢ في المائة.

المصدر: (Chomitz Thomas, and Salazar Brandão (forthcoming).

أنشأت ولاية بارانا البرازيلية سوقا للحفاظ على البيئة عن طريق السماح بتبادل التزامات ملاك الأراضي الخاصة بالحفاظ على الغابات. وكان قانون برازيل صدر منذ زمن طويل يطلب أصحاب الأملاك بالإبقاء على ٢٠ في المائة من كل ملكية مزروعة بنباتاتها الأصلية. (من ٥٠ في المائة إلى ٨٠ في المائة في منطقة الأمازون). إلا أن عدم الالتزام بالقانون كان شائعا.

ويسمح القانون الجديد في بارانا لملاك الأراضي بالوفاء بالتزاماتهم في المحافظة على الغابات بعيدا عن الموقع، وفي مناطق ذات أهمية إيكولوجية أكبر وإن كانت تكلفة الفرصة البديلة فيها أقل. ولا يسمح «بمبادلة» محميات الغابات إلا في الأنواع الرئيسية من المجتمعات الأحيائية في حوض النهر وذلك لضمان التمثيل الكامل للتنوع الأحيائي في الولاية، وكحافز للامتثال، يتعين على ملاك الأراضي أن يثبتوا أنهم مسجلون لدى هيئة SISLEG للقيام بأي معاملة قانونية تتعلق بأراضيهم مثل البيع.

ويوضح تحليل مبدئي لبرنامج افتراضي مماثل لولاية ميناس جيريس القريبة كيف تزيد برامج تعزيز الكفاءة، المماثلة لذلك البرنامج، المحافظة على التنوع الأحيائي والناجى الاقتصادي. وفي أحد

ومع أخذ تلك العقبات في الاعتبار فإن هذا القسم يبدأ باستعراض نتائج تغير المناخ ومصادرها. وباستخدام هذه المعلومات، يقيم الجوانب المؤسسية للاضطلاع بعملية طويلة الأجل لتخفيف آثار تغير المناخ. وبعد ذلك يفحص القضايا المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ الذي جعلته الأعمال الماضية أمرا لا مفر منه فعلا - وأن نقص التقدم في عملية تخفيف الآثار سيتفاقم.

الوقت نفسه أضعف كثيرا من صوت الصناعات والمستهلكين، خاصة الأثرياء منهم، الذين يعتمدون بشدة على الوقود الأحفوري والذين سيتحملون أعباء تكلفة الحد منه. وأخيرا فإن تغير المناخ مثال متطرف لمشكلة الالتزام التي جرى ذكرها في الفصل الثالث. وستتطلب تخفيف آثار تغير المناخ جهدا متناسقا يستمر عقودا.

نتائج تغير المناخ وأسبابها

وقد يدمر تغير المناخ الزراعة في البلدان النامية. وقد توصلت دراسة ما إلى أنه حتى مع مراعاة إمكانيات استبدال المحاصيل، فإن زيادة في حرارة الجو قدرها درجتان مؤبقتان تخفض قيمة الأراضي الزراعية في الهند بنسبة ٣٦ في المائة^(٩٤). ويحتمل أن تواجه المناطق القاحلة وشبه القاحلة في أفريقيا وآسيا، درجات حرارة أعلى. ويؤدي التأثير المتبادل بين ضياع الخضرة وانخفاض هطول الأمطار إلى الإسراع بالتصحّر^(٩٥).

ويعتقد أن الآثار على الدول الصناعية مختلطة، ولكنها قد تكون سلبية بصفة عامة^(٩٦). ومن المحتمل أن تتحسن الإنتاجية الزراعية في الأجل المتوسط، في بعض المناطق الشمالية، إلا أن جنوبى أوروبا يحتمل أن يعاني من فصول صيف أكثر جفافاً، وقد تشهد أجزاء كبيرة من أوروبا زيادة في فيضانات الأنهار. وسيكون شاطئ المحيط الأطلسي للولايات المتحدة معرضاً لمخاطر ارتفاع مستوى سطح البحر، كما يحتمل أن تكون أستراليا أكثر تعرضاً للجفاف.

ويصف التفاهم الحالي أيضاً المناخ العالمي باعتباره آلية متوازنة بصورة دقيقة. يختل توازنها إذا ما وقع عليها ضغط، بأمثلة مما قبل التاريخ عن تغيرات في الحرارة العالمية بلغت ١٠ درجات مئوية حدثت في مدى عقد من الزمان^(٩٧). وهناك خطر وقوع نتائج كالكارثة تترتب على تغير المناخ تشترع في الحدوث على نحو لا رجعة فيه خلال القرن الحالي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يحدث توقف مفاجئ في تيارات «الحزام الناقل» الكبيرة في المحيط التي تسبب الدفء في شمال الأطلسي وتقوم بمزج مياه العمق بالمياه السطحية. وقد تكون الخسائر هائلة في التنوع الأحيائي نظراً لأن تجزؤ الموائل يجعل من المستحيل هجرة النباتات والحيوانات استجابة للتغير في درجات الحرارة. ومن الصعب عمل تقييم للمخاطر، ولكنها ستؤثر في البلدان الصناعية والنامية على السواء، ومصداقيتها كافية لجذب الانتباه. فهي تفرض على الأقل علاوة، أو قيمة اختيار على المحافظة على مستويات أقل من غازات الدفيئة في الغلاف الجوي بينما يقوم العالم بعناية أكبر بفحص الآثار المترتبة عليها وبوضع الخيارات اللازمة لتخفيفها.

ما الذي يحرك تغير المناخ؟ لقد تراكمت غازات الدفيئة في الغلاف الجوي نتيجة للانبعاثات الناشئة عن احتراق الوقود الأحفوري، وإزالة الغابات ومصادر أخرى، طوال ٢٥٠ عاماً. وفي الوقت الحالي فإن نحو ٤٠ في المائة من أثر الحرارة الناشئة عن أفعال الإنسان^(٩٨)، يرجع إلى زيادة تركيز الميثان في الغلاف الجوي (من مقابل القمامة، وقش الأرز، والأبقار) وأوكسيد النيتروز (من الصلابة والزراعة) والهالوكربونات مثل غازات الكلورفلوروكربون. أما النسبة الباقية وهي ٦٠ في المائة فهي غاز ثاني أوكسيد الكربون. ومن بين حوالي ٢٨,٢ مليار طن سنوياً من انبعاثات غاز ثاني أوكسيد الكربون يأتي ٢٣,١ مليار طن ناشئة من استخدامات الطاقة، وغيرها من المصادر الصناعية. ويرتبط هذا المكون ارتباطاً وثيقاً بمستويات الدخل عبر البلدان، رغم وجود تباين كبير في نصيب كل دولار من

تغير المناخ قائم فعلاً الآن^(٩٩). فهي خلال القرن الماضي، ارتفع متوسط درجة الحرارة العالمية على سطح الأرض بما يتراوح بين ٠,٤ درجة مئوية و٠,٨ درجة مئوية. وطبقاً لما ذكرته الجماعة الحكومية الدولية للتغير المناخي، فإن غازات الدفيئة التي أطلقها العمل البشري ربما كانت مسؤولة عن معظم الاحترار في السنوات الخمسين الأخيرة. وتتسق تغيرات ملحوظة أخرى مع هذا الاحترار. فقد ارتفعت مستويات سطح البحار ما بين ١٠ و ٢٠ سنتيمتراً خلال القرن الماضي. وخلال السنوات الخمسين الماضية انخفضت مدة الصيف لجليد بحر القطب الشمالي بنسبة ١٠ في المائة أو أكثر، كما انخفض سمكه بمقدار ٤٠ في المائة. وفي خارج المناطق القطبية تتراجع المناطق الجليدية مما يؤثر على النظم الأيكولوجية للجبال وتدفقات المياه. وقد أصبح الجفاف أكثر تواتراً وأشد حدة في آسيا وأفريقيا. ولحق الدمار بكثير من الشعاب والحوارج المرجانية في العالم بسبب التبييض (انظر الملاحظة ٢١)، الذي يصاحب ارتفاع درجات حرارة البحار. وغيرت الحيوانات والنباتات نطاقاتها الجغرافية وسلوكها. وربما زاد وقوع الأحداث الجوية القاسية.

وما لم تجر السيطرة على هذه الآثار، فمن المتوقع أن تزداد آثارها شدة، مما يفرض مخاطر مختلفة الأشكال على مختلف البلدان. وقد تكون تلك الآثار شديدة الوطأة على كثير من البلدان النامية بما فيها تلك التي لم تشارك في تغير المناخ. وكلها معرضة للمخاطر الطبيعية. إذ أن الزراعة التي تعتبر حساسة للمناخ تمثل جزءاً كبيراً من اقتصاداتها. وفي الوقت نفسه، فإن قدرتها المؤسسية على التكيف مع التغيرات أقل.

وستكون الجزر والمناطق الساحلية الواطئة في جميع الأرجاء معرضة لما تجلبه الفيضانات والعواصف من دمار. فعلى سبيل المثال فإن بنغلاديش قد يصيبها ضرر شديد. وتتنبأ دراسة حديثة بأنه بحلول عام ٢٠٢٠ ستكون نسبة إضافية قدرها ١٤ في المائة من مساحة البلاد معرضة بشدة لمخاطر الفيضانات التي يسببها هطول الأمطار المتزايد^(١٠٠). وستؤدي زيادة قدرها ١٠ سم في مستوى سطح مياه البحر إلى إغراق نسبة قدرها ٢ في المائة من البلاد بصفة دائمة، مع تأثير إضافي يجعل الفيضانات أكثر شدة وأطول مدة. وسيتعطل اقتحام المياه المالحة، ومواسم الجفاف الأكثر قسوة توافر المياه العذبة في المناطق الساحلية. ومع التضخم في سكان الساحل في جميع أنحاء العالم، فإن ارتفاع مستوى مياه سطح البحر بمقدار ٤٠ سنتيمتراً سيؤدي إلى زيادة عدد سكان السواحل المعرضين لخطر الفيضان السنوي بما يتراوح بين ٧٥ مليون و ٢٠٦ مليون نسمة - ٩٠ في المائة منهم في أفريقيا وآسيا^(١٠١). وستواجه الجزر المنخفضة في المحيط الهادئ، أشد الآثار وقد يفقد البعض منها مصادر المياه العذبة وسيغرق جزء كبير منها خلال اشتداد العواصف إذا ما ارتفع مستوى سطح البحر.

تخفيف آثار تغير المناخ (الشكل ٨-٢) ويبدأ كلا السيناريوهين في عام ١٩٩٠ بنصيب الفرد من الانبعاثات في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يبلغ ستة أمثال المستوى الموجود في آسيا (باستثناء اليابان) وبإجمالي انبعاثات مقسم بالتساوي بين البلدان النامية والعالم المتقدم النمو. ويفترض كلا السيناريوهين نمو اقتصاديا سريعا -

الناتج المحلي الإجمالي من الانبعاثات ونصيب الفرد من الانبعاثات بين البلدان الغنية. أما الكمية الباقية وقدرها ٥,١ مليار طن فتأتي من عملية إزالة الغابات المدارية.

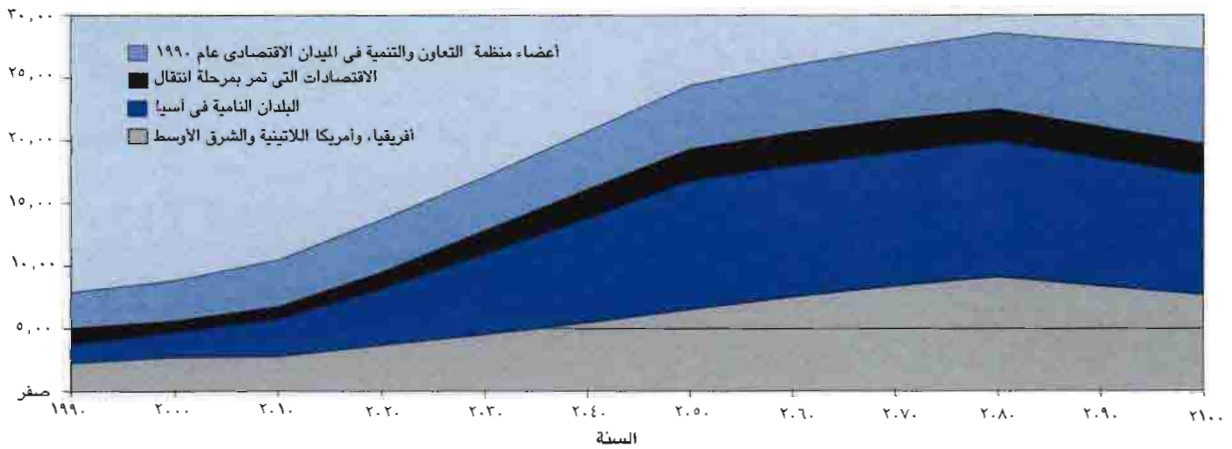
ويساعد النظر في سيناريوهين^(٦٤) لمستقبل انبعاثات ثاني أكسيد الكربون على توفير خلفية لفهم التحدي المتمثل في

الشكل ٨-٢

سيناريوهات عن الاستخدام الكثيف للوقود الأحفوري، والاستخدامات الصديقة للمناخ (١٩٩٠-٢١٠٠)

سيناريو الاستخدام الكثيف للوقود الأحفوري

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، GtC (مليار طن من مكافئ الكربون)

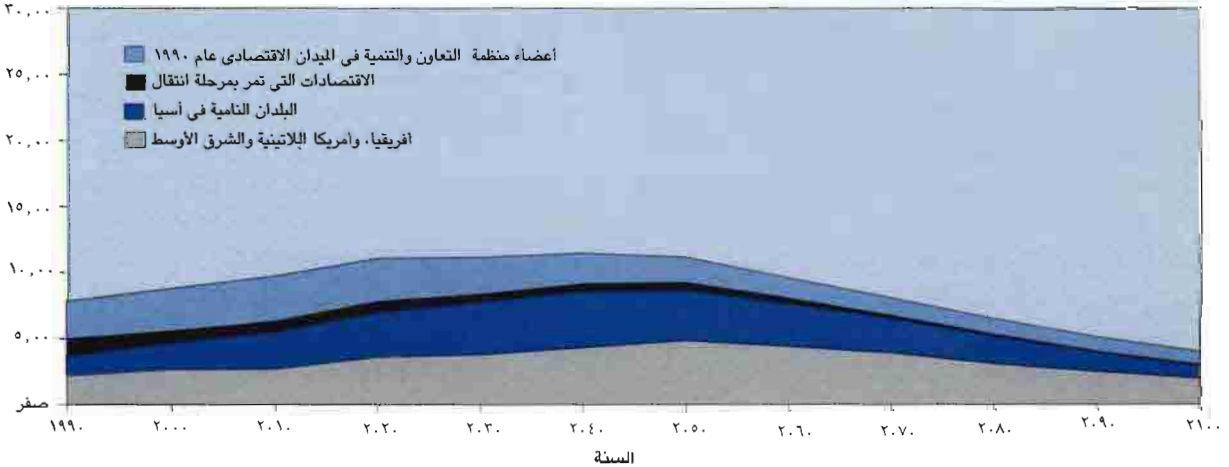


الوقت اللازم لابتكار
تكنولوجيات جديدة

طول عمر محطات القوى والمباني

سيناريو الاستخدام صديق المناخ

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، GtC (مليار طن من مكافئ الكربون)



السيناريو الأحفوري: زيادة في حرارة الجو من ٣+ درجات مئوية إلى ٦,٩ درجة مئوية بحلول عام ٢١٠٠. السيناريو صديق الجو: زيادة في حرارة الجو من ١,٢ درجة مئوية إلى ٣,٣ درجة مئوية بحلول عام ٢١٠٠.

المصدر: سيناريوهات الانبعاثات A1FI و B1 من Nakicenovic and Swart (2000); التنبؤات بدرجات الحرارة من Stott and Kettleborough (2002).

القوى الفاعلة التى لا تتداخل إلا بصورة جزئية. ويثير هذا الاختلاف قضايا الإنصاف والكفاءة فى السعى نحو خيارات لتخفيف آثار تغير المناخ - وتمويل كل من التخفيف والتكيف.

تخفيف آثار تغير المناخ

وافق معظم دول العالم وقد ساورها القلق من المخاطر المناخية على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ فى عام ١٩٩٢. وقد تم تحديد هدف الاتفاقية بأنه «تثبيت تركيز غازات الدفيئة فى الغلاف الجوى عند مستوى يمنع مخاطر التدخل الإنسانى الخطير فى النظام المناخى» إلا أن الاتفاقية نفسها لم تحدد كميا هذا المستوى أو تحدد كيفية تحقيقه.

وكخطوة أولى تم التفاوض فى عام ١٩٩٧ على بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ. ويطلب هذا الاتفاق من البلدان الصناعية والاقتصادات التى تمر بمرحلة انتقال - بلدان الملحق ب - بأن تقبل حدوداً مقررّة بشأن انبعاثات غازات الدفيئة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢. وسيقلل البروتوكول تكاليف الامتثال عن طريق السماح لبلدان الملحق ب بأن تتبادل انبعاثاتها المسموح بها. كما سيسمح أيضاً للبلدان بأن تقوم بشراء تخفيضات الانبعاثات من البلدان النامية. ويتم تقدير التخفيضات فى ضوء مستويات «العمل العادى» نظراً لعدم وضع حد أعلى للانبعاثات الخاصة بالبلدان النامية. وسمحت اتفاقات مراكز التالية فى عام ٢٠٠١ للبلدان النامية بأن تعمل على تخفيض الانبعاثات بواسطة مشروعات الحراجة بقدر محدود فقط. وحتى كتابة هذا، فإن بروتوكول كيوتو لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

ومن المهم إدراك أن التزامات البروتوكول للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ حتى لو تم احترام تنفيذها من جانب الدول الرئيسية فى عملية الانبعاثات، فإنها لن تكون سوى خطوة أولى نحو تحقيق هدف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ. ومع وضع هذا فى الاعتبار، يحدد هذا الفصل بعض الاعتبارات الاستراتيجية للسعى نحو تحقيق هذا الهدف طويل الأجل، الذى يعتبر حجر الزاوية للاستدامة العالمية.

وإذا كان للعالم أن يثبت التركيزات فى الغلاف الجوى ويوفر مستويات معيشة جيدة لكافة مواطنيه، فإنه يتعين عليه أن يتحول فى الأجل الطويل إلى تكنولوجيات الطاقة التى يكاد ينعدم ما ينبعث منها من ثانى أوكسيد الكربون (مثل الرياح، والطاقة الشمسية والهيدروجين، من بين كثير من الأشياء الأخرى). والأرقام الحسابية البسيطة توضح السبب. من المتوقع الآن أن يستقر تعداد سكان العالم حالياً عند نحو ٩ مليارات نسمة عند منتصف القرن. ولنفتراض أن الناس عندئذ سيتطلعون إلى أسلوب الحياة الحالى فى الدول المزدهرة. والنرويج التى تعتبر من بين البلدان المزدهرة لديها أقل نسب لنصيب الفرد من انبعاثات ثانى أوكسيد الكربون الناجمة عن الطاقة ويعزى ذلك جزئياً إلى الاستخدام الواسع للقوى الكهرومائية. ومع ذلك فإنه إذا ما كانت انبعاثات غاز ثانى

وتقارب كبير فى نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى بين البلدان النامية والمتقدمة النمو. والسيناريو الموجود فى أعلى الشكل ليس مجرد تقدير استقرائى استراتيجى للتكنولوجيا الحالية. بل إنه يضم فعلاً التقدم التكنولوجى السريع مع تخفيض قدره ٧٥ فى المائة فى نصيب كل دولار من الناتج المحلى الإجمالى فى استخدام الطاقة، وزيادة استخدام الطاقة المتجددة (بنسبة تصل إلى ١٧ فى المائة مقابل ٥ فى المائة فى عام ١٩٩٩).

ومع كل ذلك، تزداد الانبعاثات بصورة جذرية خلال القرن، وستزيد الانبعاثات الناشئة عن البلدان الصناعية فى عام ٢١٠٠ كثيراً على الانبعاثات العالمية فى عام ١٩٩٠. وبحلول عام ٢١٠٠ ستتراوح الزيادة المتوسطة المفترضة فى درجة الحرارة العالمية بين ٣ درجات مئوية و ٦,٩ درجة مئوية^(٦٥). أما السيناريو الموجود فى أسفل الشكل فيفترض تغيراً تكنولوجياً أكثر قوة، مع اقتصاد يستهلك قدراً أقل كثيراً من الطاقة وحصة تبلغ ٥٢ فى المائة من استخدامات الطاقة المتجددة. ويبقى هذا الزيادة فى درجة الحرارة بين ١,٢ و ٣,٣ درجة مئوية^(٦٦). وفى كلا السيناريوهين سيظل نصيب الفرد من الانبعاثات فى دول منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى مساوياً ضعف مستوى البلدان النامية عند نهاية القرن.

وهذان السيناريوهان للتوضيح وليس للتنبؤ بما سيحدث. ولكنهما ينقلان ثلاث نقاط أساسية لفهم مشاكل الموازنة بين المصالح وتنفيذ الاتفاقات. الأولى، أن نصيب الفرد من الانبعاثات فى البلدان الصناعية أعلى كثيراً منه فى البلدان النامية ومن المحتمل أن يظل أعلى لبعض الوقت. وفى مواجهة هذا الاختلال فى التوازن - الذى يعنى أن البلدان الأكثر ثراء تفرض نصيباً أعلى للفرد من التأثيرات الخارجية - حددت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ مسؤوليات مختلفة للبلدان المتقدمة النمو، وطالبتها بأن تتولى القيادة فى مواجهة تغير المناخ وتوفير التكنولوجيا اللازمة للعالم النامى. الثانية، أن البلدان النامية، مع كل هذا ستطلق انبعاثات تزيد كثيراً عما تطلقه البلدان المتقدمة فى المستقبل ومن ثم يجب أن تشترك فى التنفيذ. الثالثة، أن الأخذ بالسيناريو الأكثر صداقة للمناخ يتطلب البدء فى العمل تواً. وكثير من رأس المال القومى - مثل محطات الكهرباء والمباني - يبلغ عمره العملى خمسين عاماً أو أكثر. وسيحتاج كثير من تكنولوجيات الطاقة المتجددة والمنخفضة المحتوى من الكربون المطلوبة للسيناريو المفضل ما بين ١٠ - ٢٠ سنة للبحث والتطوير حتى تبلغ الأسواق. ولكى يمكن وضع رأس المال عالى الكفاءة، ومنخفض الاستخدام للكربون فى النصف الثانى من هذا القرن، يتعين أن تبدأ الآن عملية البحث والتطوير والنشر لرأس المال الذى صنعه البشر - والذى يتضمن كفاءة أكبر فى الطاقة وزيادة استخدام الطاقات المتجددة.

وباختصار: فإن من تتسبب أفعالهم فى تغير المناخ، ومن يتحملون عبء مخاطره، يشكلون مجموعتين مختلفتين من

■ البناء على الجهود الحالية وخلق مؤسسات دولية قابلة للتكيف لدعم التعاون وتقاسم الأعباء.

البداية في العمل الآن لتخفيض الانبعاثات الحالية

على الرغم من أن الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا تستخدم سوى نسبة حوالى ٢٠ في المائة مما يستهلكه الفرد من الطاقة في بلدان المنظمة، فإنها تستخدم بالنسبة لكل دولار من الناتج المحلى الإجمالى ما يعادل ٣,٨ مثل ما تستخدمه الأولى^(٦٨). ويشير هذا الاختلاف إلى ضرورة البحث عن طرق يمكن بها للبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال أن تزيد من الكفاءة وتقلل تكلفة الوقود - مع تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة كمنفعة جانبية تلقى ترحيباً. لماذا تبدو تلك الفرص التي تحقق « الربح للجميع » مراوغة وصعبة المنال؟ هناك نوعان من الفشل المؤسسى يعترضان الطريق. الأول، هو أن التشوهات في سياسة الطاقة قد تسبب في الأضرار بالمجتمع في مجموعه، ولكنها تفيد مصالح خاصة. والثانى، هو أن المنشآت والأسر المعيشية تهمل الطرق المربحة لتوفير الطاقة لأن الأخذ بها ببساطة يثير قدراً كبيراً من المشاكل. ولحسن الحظ، فإن هناك حلولاً مؤسسية لكلا هذين النوعين من المشاكل - على الرغم من عدم سهولة حل أى منهما.

ويدعم كثير من البلدان الغنية بالطاقة مستهلكى الطاقة أو متجيبها، مما يؤدي إلى الاستخدام غير الكفء للوقود وإلى المزيج غير السليم للوقود، وإلى انبعاثات لغاز ثانى أكسيد الكربون لا داعى لها. وقد تعرض الإطار ٧-٦ لوضع إيران، التي تنفق نحو ١٨ فى المائة من ناتجها المحلى الإجمالى على دعم منتجات البترول. وبلغ دعم الفحم فى بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى ٨ مليارات دولار فى عام ١٩٩٧^(٦٩).

على أن إلغاء الدعم للطاقة - أو للصناعات التي لا تتمتع بالكفاءة فى استخدام الطاقة - ليس مهمة سهلة، للأسباب التي بحثها هذا التقرير باستفاضة. إلا أنه ممكن. فقد قللت الصين انبعاثات ثانى أكسيد الكربون بنسبة ٣,٧ فى المائة فى خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠، أساساً عن طريق إعادة الهيكلة الصناعية وتحسين الوقود، فى حين زاد الناتج المحلى الإجمالى لها بنسبة ٣٦ فى المائة فى الوقت نفسه^(٧٠). وقد اصطحبت تلك التخفيضات بتخفيض قدره ٣٢ فى المائة فى المواد الجسيمية، التي لها آثار صحية خطيرة وتسهم فى الاحترار العالمى^(٧١).

وفى كل من البلدان الصناعية والبلدان النامية تقوم الأسر المعيشية والمنشآت برفض الاستثمارات الموفرة للطاقة وذات المعدلات المرتفعة بصورة استثنائية من العوائد المالية - على الورق. وغالباً ما تعوض استثمارات فى مجالات مثل المحركات الكهربائية الكفاءة، وأنوار الفلورسنت المدمجة، والغلايات المحسنة، والعزل ما ينفق عليها فى عام أو عامين، وأثناء هذه السيرة تتحقق تخفيضات فى كل من غازات الدفيئة وملوثات الهواء المحلى. ولكن الأمر يتطلب مجهوداً وانتباهاً لاكتشاف

أكسيد الكربون من سكان العالم فى عام ٢٠٥٠ بهذا المعدل فى المتوسط، فإن الإجمالى سيبلغ ٢,٥ مرة من إجمالى الانبعاثات الحالية^(٧٢). والذي يزيد كثيراً على القدرة الاستيعابية لكوكب الأرض.

وفيما بين الوقت الحالى والوقت الذى سيتحول فيه العالم بأكمله إلى تكنولوجيات تنخفض بالانبعاثات إلى ما يقرب من الصفر، ستتراكم غازات الدفيئة فى الغلاف الجوى. وسيربط مقدار الدمار، ومخاطر وقوع تغيرات كالكارثة بالكمية المتراكمة. ولتقليل الدمار، يتطلب الأمر أن يعجل العالم بالتحول إلى تكنولوجيات الطاقة ذات الانبعاثات الأقل، ويزيد من كفاءة استخدام الطاقة مع تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة.

وعلى الرغم مما توفره هذه الإجراءات لبعض المزايا الجانبية الفورية بالإضافة إلى اثرها التراكمى فى تقليل الدمار المناخى، إلا أنها تتضمن تكلفة. ونظراً لأن تخفيضات الانبعاثات تمثل سلعة عامة عالمية، فإن تقاسم الأعباء سيكون محلاً للنزاع لا محالة. ولتسهيل التنسيق العالمى فى هذه الجهود، فلا بد من وضع استراتيجية تعلق التكلفة الشاملة لتخفيف آثار الانبعاثات، وتسعى للتوفيق بين المصالح المحلية والعالمية على قدر الإمكان. ويجب أيضاً أن تعمل على تجنب مشاكل الاستفادة دون تحمل التكلفة. ويتطلب هذا مزيداً من الابتكارات المؤسسية على المستويين القومى والعالمى.

وتوفر استراتيجيات للتكيف لتخفيف آثار تغير المناخ حوافز للاضطلاع بالعمل الآن لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة على ثلاثة آفاق زمنية: الأجل القصير (٥-١٠ سنوات)، والأجل المتوسط (١٠-٢٠ سنة) والأجل الطويل (٢٠-٥٠ سنة). ويتعين على الاستراتيجية العالمية للتصدى لتغير المناخ أن تتصف بإمكانية التكيف نظراً لأن تخفيف آثار تغير المناخ سيسغرق إنجازاً معظم هذا القرن. ومن المؤكد أن الأحوال الاقتصادية والبيئية والسياسية - وكذلك مفهومنا الخاص عن تغير المناخ - ستتغير بشكل ملحوظ خلال هذه الفترة. ويقتضى الأمر الاضطلاع ببعض الإجراءات الآن - لأن أثرها سيلعب دوراً فى خلال تلك الآفاق الزمنية الثلاثة:

- السعى بقوة لتحقيق الخيارات الحالية لتقليل انبعاثات غازات الدفيئة بصورة رخيصة، مما يقلل احتمالات أحداث تغيرات مناخية كالكارثة، ويطلق أجل تأجيلها لمدى أبعد، واتخاذ إجراءات أساسية بدرجة أكبر للسيطرة عليها.
- وضع نظام للحوافز لضمان أن يكون الجيل التالى من رأس المال القومى طويل الأجل - النقل والمولدات والمباني - ذا كفاءة فى استخدام الطاقة، لتشجيع التوسع الرأسى فى الزراعة والمحافظة على رصيد الكربون فى الغابات. وتحويل الهياكل الحضرية تجاه استخدام أقل للطاقة.
- البدء، الآن، فى البحوث والتطوير لضمان تطوير تكنولوجيات الطاقة التي تنعدم الانبعاثات الصادرة منها وانتشار استخدامها على نطاق واسع بحلول منتصف القرن.

الإعلان وفرض معايير لنوعية الإضاءة ومدى تحملها. وفي خلال عام واحد سيطرت الإنارة الجديدة على السوق بنسبة ١٠٠ في المائة. وكانت النسب المقدرة لمردودية التكاليف ٥٤,٦ بالنسبة للمستهلكين و ١٣,٨ بالنسبة للمجتمع بأكمله مع أخذ تكلفة البرنامج في الاعتبار.

ويبدو أن هناك كثيرا من الفرص أمام البلدان النامية لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة بتكلفة مرتفعة بدرجة تكفي لأن تكون مانعا محليا، ولكنها منخفضة تماما بالنسبة للعالم. وتقدم عملية جمع غاز الميثان من مقالب القمامة مثالا لإمكانية لها تطبيق عالمي (الإطار ٨-٨). وتحفز مثل هذه الأمثلة «سوق الكربون» التي تحشد الأموال من العالم الصناعي لاحتالة الميزان نحو طاقة نظيفة في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقال.

وتتوافر للزراعة المكثفة، مقترنة بحماية الغابات من التدمير المبدد، إمكانية تحقيق تخفيض كبير في انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بينما يعمل على تخفيض أعداد الفقراء في الريف وحماية التنوع الأحيائي وتوفير الخدمات البيئية المحلية. وكما سبق ذكره، يسهم تغيير استخدام الأراضي بما يبلغ ١,٥ مليار طن سنويا من ثاني أكسيد الكربون يثبثها في الغلاف الجوي تزيد أو تنقص بنسبة ٥٠ في المائة أي - ١٠ في المائة إلى ٣٠ في المائة من مجموع الانبعاثات البشرية^(٧٣). وتنتج معظم الانبعاثات الناشئة عن استخدام الأرض من عمليات

تلك الفرص، التي قد يبدو الأخذ بها مرهقا ومحفوفاً بالمخاطر. فقد يتسائل المستهلكون ولهم الحق عما إذا كان مصباح غال للإضاءة سيعيش فعلاً لفترة طويلة كافية لتحقيق الوفرة المعلن عنه، أو عما إذا كان نطاق الإضاءة غير باعث على السرور أم لا. وقد لا يعلمون أو يهتمون كثيراً بأن بعض الأجهزة تسحب ما مقداره اثنين واط من الطاقة الاحتياطية، على الرغم من أن هذين الواطين يحسبان على المستوى القومي إلى إجمالي ما تنتجه محطات توليد الطاقة. وقد لا تتوافر لدى مديري الشركات أو مديري المرافق الحكوميين المعلومات أو الحوافز للتوصل إلى فرص تخفيض فواتير عمليات التدفئة.

وهناك مجموعة جديدة من المؤسسات تيسر على المستهلكين ومنشآت الأعمال والحكومات الاستفادة من الفرص الخاصة بكفاءة الطاقة. ويتضمن ذلك المبادرات الحكومية لوضع معايير ونشر المعلومات عن الكفاءة. وهذه المبادرات، التي كانت البلدان الصناعية رائدة فيها، تمتد الآن إلى البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال. وقد طبقت تايلند برنامجاً لإدارة الجانب المتعلق بالطلب تكلف ١٨٩ مليون دولار في عام ١٩٩٣^(٧٤). وقد استهدف البرنامج أولاً عمليات الإضاءة التي تمثل نحو ٢٠ في المائة من استهلاك الكهرباء في تايلند. وقد أقنع البرنامج صناع أنوار الفلورسنت في تايلند بالتحول إلى تصميم جديد يستهلك طاقة أقل بنسبة ١٠ في المائة. ويسر البرنامج قبول المستهلكين عن طريق مزيج من

الإطار ٨-٨

النموذج الأصلي لصندوق الكربون وسوق الكربون

الذي أسهمت به ست حكومات و ١٧ منشأة خاصة وبلغ ١٤٥ مليون دولار إلى شراء تخفيضات الانبعاثات من ٢٥ - ٣٠ مشروعا. ويمول مشروعه الأول عملية تجميع غاز الميثان وتوليد الكهرباء في مقلب للقمامة تابع لأحد المجالس البلدية في لاتفيا. وبدون هذا التمويل لم تكن مدينة ليبايا لتجد أي جاذبية في مشروع لتجميع غاز الميثان الذي ينبعث من مقالب القمامة بها. والتكلفة الرأسمالية مرتفعة بالنسبة لقيمة الكهرباء، ولا يبلغ معدل العائد الاقتصادي للمشروع سوى ٢,٦ في المائة فقط. وقد زاد مزيج من تمويل الكربون والمنح اللازمة للاستثمار المبدئي في المشروع نسبة العائد للمدينة إلى ٢٢ في المائة. كما أنه سيسفر أيضا عن تخفيض مقداره ١٨١٠٠٠ طن (من مكافئ ثاني أكسيد الكربون) من انبعاثات غازات الدفيئة، ونظرا لأن غاز الميثان من الغازات القوية في احتباس الحرارة، فإن استخدامه لتوليد الكهرباء لا يقلل الانبعاثات بصورة مباشرة فحسب، بل يخفض أيضا من إحراق الوقود الاحفوري. كما يوفر المشروع أيضا للمدينة مقلبا للقمامة بنى وفقا لأعلى المعايير البيئية.

وبالاضطلاع بهذه المعاملة، كان المشروع الأصلي لصندوق الكربون رائدا في تنمية الوسائل المؤسسية للتعاقد والرصد والتحقق من تخفيضات الانبعاثات. وقد تم نشر هذه المعلومات على نطاق واسع باعتبارها سلعة عامة عالية، وتخفيض تكاليف المعاملات في المشروعات المقبلة لتجميع غاز الميثان.

المصدر: World Bank (2002h).

يعتبر النموذج الأصلي لصندوق الكربون مجهودا رائدا «لتوضيح كيف يمكن تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة القائمة على أساس المشروعات أن تشجع، وتسهم في، التنمية المستدامة وتخفيض تكلفة الأمثال لبروتوكول كيوتو». وإذا ما دخل البروتوكول حيز التنفيذ، فإنه سينشئ فرصا للبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة الانتقال للأخذ بتكنولوجيات أكثر نظافة، وبيع تخفيضات انبعاثات غازات الدفيئة الناشئة عنها إلى البلدان الصناعية التي التزمت بالحد من صافي الانبعاثات الخاصة بها. (والواقع أن مثل هذا السوق قد يخرج إلى حيز الوجود حتى إذا فشل بروتوكول كيوتو، نتيجة للسياسات المتبعة على المستوى القومي والأسواق الطوعية لتخفيضات الانبعاثات). وتوفر سوق الكربون إمكانيات هائلة. إذ يمكن أن تقلل التكلفة التي تتحملها البلدان الصناعية لتحقيق أي أهداف يتم الاتفاق عليها لتخفيض الانبعاثات. كما يمكن أن تعمل على شحذ تنمية تكنولوجيات الطاقة المتجددة. ويمكن أن توفر التكنولوجيا، والمزايا البيئية، وإيرادات التصدير إلى العالمين النامي والذي يمر بمرحلة انتقال.

بيد أن تحقيق هذه الإمكانيات، يتطلب حل حشد من المشاكل التقنية والمؤسسية. هل يمكن تحقيق تخفيضات الانبعاثات بتكلفة معقولة؟ وكيف يمكنك قياسها بطريقة موثوقة بها؟ وكيف تتعاقد عليها؟ هل تسهم حقا في التنمية المستدامة؟ والإجابة عن هذه الأسئلة ليست مهمة بالنسبة لتنفيذ سوق الكربون فحسب، بل لدعم توافق الرأي على جدواها.

والنموذج الأصلي لصندوق الكربون هو مؤسسة للتعليم عن طريق العمل للمساعدة في الإجابة عن تلك الأسئلة. ويسعى الصندوق بالمبلغ

الطبيعية تجرى السيطرة عليها محليا، أن تكون الترتيبات مقبولة. كما أن ذلك يساعد على تشكيل حوافز طويلة الأجل للتوسع الرأسي في الزراعة الذي يجهض الضغط طويل الأجل لإزالة الغابات.

بدء العمل الآن لتخفيض الانبعاثات في الأجلين المتوسط والطويل

يمكن للإجراءات التي تتخذ الآن للتأثير في رأس المال القومي - العربات، والمباني، والمولدات - أن تحقق تخفيضات ضخمة وطويلة الأجل في انبعاثات غازات الدفيئة وإلى تحسينات في الكفاءة الاقتصادية. ويؤدي إنتاج هذه المعدات إلى توليد كميات هائلة من الانبعاثات. وعندما يتم تركيب هذه المعدات فإنها تنفث الانبعاثات لعدة عقود. ويبلغ زمن استبدال العربات ١٠ سنوات ومحطات القوى ما بين ٣٠ و ٥٠ سنة والمباني السكنية ٨٠ سنة. ويعني هذا وجود فرص ضخمة لتخفيض الانبعاثات في الأجل الطويل وكذلك تكاليف الوقود عن طريق استخدام تكنولوجيات تحقق الكفاءة في استخدام الطاقة للتوسع في رأس المال القومي، أو لإحلال المعدات التي يجري الاستغناء عنها.

والفرص كبيرة بصفة خاصة بالنسبة للبلدان النامية خاصة، والتي ستقوم باستثمار ضخم في البنية الأساسية طويلة الأجل، باعتبارها حجر الأساس للتنمية. ومن المتوقع أن توسع البلدان النامية فيما بين عامي ١٩٩٧ و ٢٠٢٠ قدراتها لتوليد الكهرباء بمعامل ٢,٥، واستثمار ١,٧ تريليون دولار في المحطات الجديدة وربما أكثر من ذلك في النقل والتوزيع^(٧٦). ومن إجمالي رصيد المباني في الصين في عام ٢٠١٥، يتوقع أن يتم بناء النصف فيما بين الآن وذلك التاريخ^(٧٧). وبمجرد إقامتها، فإن تلك المباني يحتل أن تظل في مكانها لمدة نصف قرن أو أكثر. ولكن ممارسات البناء الحالية تستخدم تكنولوجيات عتيقة تؤدي إلى تسرب الحرارة. ولا تسمح لمستخدمي المباني أن يعدلوا مستويات الحرارة، وتستهلك طاقة أكثر بنسبة تتراوح بين ٥٠ في المائة و ١٠٠ في المائة عن المباني في الأجواء المماثلة في أماكن أخرى. ويولد الفحم المستخدم لتدفئة تلك المباني فعلا ٣٥٠ مليون طن من ثاني أكسيد الكربون في السنة، فضلا عن قدر كبير من المستويات غير الصحية في شمال الصين لثاني أكسيد الكبريت والمواد الجسيمية الدقيقة. ومن الواضح، أن إجراء تحول قوى في ممارسات البناء يمكن أن يحقق قدراً هائلاً من المزايا طويلة الأجل سواء للمناخ في الصين أو المناخ العالمي.

وطبقا لما ورد في دراسة للبنك الدولي، فإن مثل هذا التحول سيتطلب إصلاحات جوهرية في سياسات الطاقة حتى يتوافر حافز للمستهلكين للحفاظ على الطاقة، ولكن بطريقة تحمي المستهلكين الأكثر فقرا. كما سيتطلب في نفس الوقت القيام بالبحوث والتطوير، ونشر تصميمات المباني المحسنة التي تناسب الظروف المحلية.

تحويل الغابات المدارية. وتسفر نسبة كبيرة من عملية التحويل تلك عن مراعى أو أراض لزراعة المحاصيل لا تغل سوى عائد متواضع. وتبقى استراتيجية تكثيف الزراعة الرأسية - التي ذكرت في الفصل الخامس، على الغابات قائمة في أماكنها، من أجل الاستخدام المستدام في المستقبل، وتشجع زراعة المحاصيل كثيفة العمالة في الأراضي الأكثر ملاءمة. كما تفيد الأراضي ذات التربة المحسنة والمحصولات الأكثر كثافة في امتصاص ثاني أكسيد الكربون، وهو ما يؤدي إلى زيادة إنتاجية الأرض وقدرتها على التكيف. ويمكن لمزارع أشجار الأخشاب، وزراعة الغابات ومزارع الكتلة الأحيائية أن تضيق قدرا كبيرا لعمليات التنحية بينما تحسن أسباب الرزق في الريف.

وتثير الحوافز المقدمة للحفاظ على الغابات وكربون التربة مشاكل في التنفيذ إلا أنها توفر مردودا كبيرا. ففي جميع أرجاء العالم المداري قد يحرق المزارعون هكتارا من الغابات المطيرة للحصول على ربح لمرة واحدة لا يتجاوز بضع مئات من الدولارات - بينما يطلقون مئات من الأطنان من غاز ثاني أكسيد الكربون، ويدمرون تنوعا أحيائيا لا يقدر بثمن. وفي كل عام، طبقا لبيانات منظمة الأغذية والزراعة، الفاو، تستأصل إزالة الغابات ما مساحته ٣,٨ مليون هكتار من الغابات المدارية مع كتلة أحيائية تزيد على ٢٠٠ طن في كل هكتار، وهو ما يعادل نحو ٣٧٠ طنا من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل هكتار يتم إخلاؤه من الأشجار. ويعني هذا ضمنا تكلفة للمكافحة تعادل دولارا أو دولارين عن كل طن^(٧٨).

وفي الوقت نفسه، فإن مستخدمى الطاقة في البلدان الصناعية الذين يرغبون في إلغاء نفس الكمية من ثاني أكسيد الكربون في وطنهم - لأسباب طوعية، أو للوفاء بمتطلبات تنظيمية - قد ينتهى بهم الأمر إلى إنفاق مبالغ أكبر كثيرا. وفي السوق الوليدة للكربون حاليا، يدفع المشترون مبلغا يتراوح بين ٤,٤ دولارا و ٨ دولارات للطن للالتزام باللوائح القومية، وتتنبأ بعض السيناريوهات للسوق العالمية للكربون بأسعار أعلى كثيرا. ويبدو أن المكاسب المتوقعة من التجارة ستكون كبيرة. وإذا ما تم اقتسام الفرق، يستطيع مستخدمو الطاقة في العالم النامي، من ناحية المبدأ، أن يوفرأموالاً في الوفاء بالتزامهم الخاص بتخفيض ثاني أكسيد الكربون، والمساعدة على المحافظة على كثير من خدمات وقيم الغابات المدارية، والاستثمار في أسباب أفضل للرزق للمزارعين في المناطق المدارية. وكجزء من أسباب الرزق هذه فإن التربة والزراعة المحسنة ستؤدي إلى تنحية قدر أكبر من ثاني أكسيد الكربون.

هناك كثير من المشاكل العملية في تحقيق هذه الرؤية، ليس أقلها خطر قطع أو إحراق أى رقعة معينة من الغابات في نهاية الأمر. ولكن هناك نهج عملية لعلاج هذه المشاكل^(٧٩). والأمر الأكثر أهمية هو أن اتخاذ قرار عالمي بالاستثمار في محفظة من بالوعات كربون الغابات والزراعة ينوع هذه المخاطر. وتكفل إدارة هذا الاستثمار عن طريق مؤسسات لإدارة المناظر

الطاقة سوى ٢١,٨ في المائة فقط من موازنات بحوث الطاقة في البلدان المنتمة لاتحاد الطاقة الدولي^(٨١).

ويمكن أن تؤدي زيادة تمويل البحوث إلى التفكير كثيرا بالوقت الذي تنتشر فيه تكنولوجيات الطاقة منخفضة الانبعاثات ومن ثم تنخفض أعباء ضوابط غازات الدفيئة. وهذا بدوره قد ييسر الاتفاقات الدولية بشأن هذه الضوابط. كذلك فإن التكنولوجيات الجديدة يمكن أن توفر أيضا دائرة واسعة من المزايا البيئية. والأمر الأكثر أهمية هو أن التكنولوجيات الجديدة - وخاصة تلك المتصلة باستخدام وكفاءة الطاقة - قد تتمكن من تخفيض فاتورة الطاقة بالنسبة للعالم النامي. ويقدم هذا مبرراً قوياً للبحث العالمي التعاوني بشأن الطاقة، الذي يضم علماء ومهندسين من كل من العالمين المتقدم والنمو والنامي. كما يستدعي أيضا القيام بجهود لضمان إتاحة التكنولوجيات التي تنتج من هذه البحوث بشروط ملائمة للجميع.

التعاون الدولي لتخفيض الانبعاثات

سواء كان الأجل قصيراً أم طويلاً، فإن جداول الأعمال هذه تتطلب القيام بأعمال تكميلية الآن. وللضرائب وأسواق الكربون عدد من المزايا. إذ يمكنها أن تقدم إشارات سعرية تحفز حفظ الطاقة مردود الكفاءة وحفظ الغابات. وقد توفر هذه الإشارات حافزاً للطلب يدفع التكنولوجيات المتجددة مثل قوة الرياح والطاقة الشمسية على منحنى التعلم بحيث يجعلها منافسة للوقود الأحفوري في بعض المجالات. ومن ثم فإن هذه الآلية يمكنها أن تدعم تنمية ونقل التكنولوجيات المطبوعة لحاجات البلدان النامية. كذلك فإن أسواق الكربون إذا ما تم إنشاؤها بطريقة سليمة (مثل تلك التي يستهدفها بروتوكول كيوتو) يمكن أن تؤدي إلى لا مركزية تحويل الموارد والتكنولوجيات إلى مشروعات التنمية المستدامة في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقال.

ويمكن للمبادرات التي تشجع استخدام المعدات الرأسمالية منخفضة الانبعاثات، وتطوير تكنولوجيات الانبعاثات المنخفضة أو الكفاءة، أن تكمل أسواق الكربون وضرائب الكربون. أما فرض معايير للطاقة (على السيارات أو المباني مثلاً) فقد لا يحقق الكفاءة الاقتصادية، بيد أن مثل هذه اللوائح قد تكون لها مزاياها. فقد تقاوم فشل الأسواق التي قد لا يُفعل معها العلاج عن طريق الأسعار، مثل وجود اتجاه لدى القائمين بعمليات البناء بنقل تكلفة الطاقة المتكررة إلى المستأجرين والمشتريين ذوي الإلزام الضعيف بالموقف. أو قد تثبت أنها مقبولة بدرجة أكبر من الناحية السياسية، وأن الإذعان لها، من ناحية الالتزام طويل الأجل، أكثر سهولة عن الضرائب. ومع تحول أعداد أكبر من الناس إلى المعدات الأكثر كفاءة يصبح من الأسر دعم فرص حدود أكثر تشدداً على الانبعاثات المرتبطة بأسواق الكربون. وبالمثل، فإن التعجيل بالبحوث الخاصة بالتكنولوجيات الجديدة يمكن أن يكمل بشكل طيب، السياسات السعرية والسياسات الأخرى التي تشجع سرعة تنمية ونشر والأخذ بتلك التكنولوجيات.

ويمكن للإجراءات التي تتخذ الآن أن تقرر ما إذا كانت مسارات التنمية « رهينة » نظم لاستخدام الطاقة على نحو مرتفع أو منخفض مع أنماط ذاتية التنفيذ من السياسات، والبنية الأساسية ورأس المال وأسلوب الحياة. وقد طورت البلدان الغنية بالأراضي بما في ذلك أستراليا وكندا والولايات المتحدة أساليب للحياة كثيفة الاستخدام للطاقة تتسم بأسعار الوقود المنخفضة والاعتماد الشديد على السيارات^(٧٨). وتحبط القواعد الاجتماعية، ومواقع البنية الأساسية والأسعار النسبية همة الأفراد لاختيار أساليب الحياة التي تستهلك قدرأ أقل من الموارد. ونظراً لأن الأفراد محبوبسون في نطاق الاستهلاك المرتفع للطاقة، فمن المحتمل ألا يكون هناك سوى قليل من التأييد السياسي لمساندة رفع أسعار الطاقة إلى مستويات تعكس آثارها البيئية. وبمجرد أن يحدث هذا « الحبس » فإن تغييره قد يتطلب جيلاً أو أكثر. وعملية « الحبس » شائعة في قطاع الإمداد بالطاقة أيضاً. فالاعتماد على الفحم، مثلاً، يخلق بنية أساسية، ومجتمعات، ودوائر سياسية قوية، تجعل من الصعب التحول إلى مصادر وقود أقل كثافة في الكربون.

ولا يمكن في الأجل الأطول تثبيت مستوى غازات الدفيئة في الغلاف الجوي إلا بتحول العالم إلى استخدام مصادر للطاقة تنعدم فيها الانبعاثات مثل قوة الرياح، والطاقة الشمسية والكتلة الأحيائية المتجددة، والاندماج والوقود الأحفوري (مع التنحية الطبيعية لثاني أكسيد الكربون). ويحظى قليل من تلك المصادر، مثل قوة الرياح، في مواقع مواتية بتوقعات طيبة في الأجل القصير. ولكن من المعتقد أنه مازال أمام معظم تلك التكنولوجيات عدة عقود كي تبلغ مستوى الاستخدام التجاري واسع النطاق - وهذا فقط إذا استمرت البحوث الأساسية والتطبيقية بقوة وإصرار. ومن الناحية التاريخية، استغرقت تكنولوجيات الطاقة الجديدة نصف قرن أو أكثر لتحل محل سابقتها. ومن ثم فإن سرعة تطوير ونشر واستخدام التكنولوجيات الجديدة أمر أساسي لتحقيق خفض ملموس في الانبعاثات خلال هذا القرن.

وهناك حاجة عاجلة لدعم البحوث الأساسية في تكنولوجيات الطاقة. إذ أن الفترات الفاصلة بين البحوث الأساسية والانتشار التجاري واسع النطاق فترات للتدبر. ولا ترغب الصناعات الخاصة في الاضطرار بالبحث الأساسي في نواح مثل الاندماج، وتنحية الكربون الجيولوجي، الاحتراق عالي الكفاءة للفحم، أو تكنولوجيات البناء عالية الكفاءة في المناخ المداري. وفضلاً عن هذا، فإن هناك على الأقل أدلة مروية عن العوائد المرتفعة للتمويل الحكومي حتى في حالة البحوث التطبيقية النسبية. فعلى سبيل المثال، يقدر أن الاستثمار العام لمبلغ ٣ ملايين دولار في تكنولوجيات النوافذ ذات الكفاءة يُغلّ ١٥ مليار دولار متمثلة في وفورات الطاقة حتى عام ٢٠١٥ في الولايات المتحدة وحدها^(٧٩). ومع ذلك فإن التمويل العام للبحوث الأساسية في الطاقة انخفض في أوروبا وفي الولايات المتحدة^(٨٠). ولا يكرس لبحوث الطاقة المتجددة، والحفاظ على

مستوطنات ضخمة فى المناطق المنخفضة. بيد أنه من الصعب بصفة عامة استبعاد سكان الحضر من المناطق الجذابة لهم. ومن ثم فإن اعتبارات التكيف قد تتطلب استثمارات جارية أكبر لتوفير بدائل للاستيطان، باعتبارها استكمالا لحماية المناطق المعرضة للمخاطر المتزايدة. وتتضمن القضايا الأخرى طويلة الأجل التخطيط مقدما لإحلال موارد المياه المهددة بالاختفاء، وتنمية سلاسل المحاصيل المقاومة للجفاف، والمحافظة على ممرات التنوع الحيوى حتى يمكن للكائنات البرية أن تهاجر استجابة للتغير فى درجات الحرارة.

وزيادة المخاطر المرتبطة بالمناخ مثل الجفاف، والفيضانات والعواصف، أثر مباشر ومستمر لتغير المناخ. ويحدث هذا لأن المناخ نفسه أصبح أكثر تقلبا وأيضا لعدم إمكان الاسترشاد بالماضى للتنبؤ بما سيحدث فى المستقبل، وخاصة بالنسبة للأحداث التى تعد كارثة غير المتكررة. وقد وجدت دراسة أخيرة أن الفيضانات الكبيرة أصبحت أكثر تكراراً، وفقاً لما تنبئ به نماذج تغير المناخ^(٨٧). ويبين هذا أن تكلفة بناء (أو تأمين) البنية الأساسية للوقاية من مستوى خطر معين (وليكن مثلاً للوقاية من فيضان يحدث مرة واحدة كل مائة عام) أخذة فى الارتفاع حتى فى الوقت الحالى.

وهناك اعتراف متنام بأن البلدان النامية، بصفة خاصة، لا تعالج على أمثل وجه المخاطر الحالية المتعلقة بالطقس، ناهيك عن المخاطر التى ستقع مستقبلاً. ولذلك فإن الجهود المبذولة لتخفيض التعرض الحالى للمخاطر لن تحقق مردوداً مباشراً - وستزيد من قدرة الدول على مواجهة ازدياد التعرض لمخاطر تغير المناخ.

وهناك مجموعة بارزة من الآليات المبتكرة للمواجهة تتضمن استخدام تنبؤات الطقس طويلة الأجل وأسواق التأمين لتخفيف آثار مخاطر الأحداث الجوية الشديدة. وقد تكون هذه الآثار مدمرة بصفة خاصة لقائى المناطق الريفية الفقراء، والذين قد تتعرض شبكة المساعدات المتبادلة الخاصة بهم بأسرها للتدمير من جراء الجفاف، والفيضانات والعواصف. وقد تمثل ناتجاً ثانوياً مهماً لبحوث المناخ العالمية فى زيادة القدرة على التنبؤ مقدماً بالأنماط المناخية الموسمية. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام درجات حرارة البحر فى شرق المحيط الهادى للتنبؤ بالمناخ فى الفصل القادم فى زيمبابوى، ومن ثم مساعدة فقراء المزارعين على اتخاذ القرارات المثلى بشأن زراعتهم^(٨٨). كما قد تساعد هذه التنبؤات القائمين بالتسويق على الاستعداد لمواجهة الجفاف، مما يقلل إلى حد كبير من آثاره على رفاهية الأسر المعيشية^(٨٩).

وهناك أيضاً اهتمام أكبر باستخدام سوق التأمين لمساعدة المزارعين الفقراء على مواجهة مخاطر الطقس - وهو دور لم يستطع التأمين التقليدى على المحصول أن يقوم به بسبب تكاليف تسجيل صغار المزارعين به وتقدير الأضرار واتخاذ الإجراءات الخاصة بإنهاء المطالبات، وتجنب الخطر المعنوى والاختيار السلبي^(٩٠). وعلى النقيض من ذلك فإن التأمين ضد

كيف يمكن تمويل تخفيض الانبعاثات - فيما خلا الانبعاثات التى تحقق مردوداً يغطى تكاليفها؟ ستظل هذه القضية أكثر إثارة للخلاف فيما يتعلق بتخفيف آثار تغير المناخ. وفى أسواق الكربون مثلاً، يحدد تخصيص النسب المسموحة للانبعاثات من الذى سيدفع مقابل التخفيضات. وفى رأى كثيرين، أن المساواة فى نصيب الفرد من مخصصات النسب المسموح بها، فى أرجاء العالم - والذى ربما تترتب عليه تحويلات من بلدان الانبعاثات الغنية إلى البلدان الفقيرة - تمثل تخصيصاً منصفاً. إلا أن قاعدة التخصيص هذه. إذا ما تم فرضها ارتباطاً، قد تؤدي إلى اختلال اقتصادات بلدان الانبعاثات الغنية ومن ثم تكفل مشاركتها فى الخطة. ومن ناحية أخرى، قد تضر الرابطة القوية بين الانبعاثات فى الماضى والمسموحات الحالية، والمطبقة عالمياً، آفاق التنمية للبلدان الفقيرة، ومن ثم تكون غير مقبولة. وقد تم اقتراح حل وسط يتمثل فى نظم التخصيص المهجنة التى تمزج بين نصيب الفرد والمخصصات «السالفة» والتحول نحو النظام السابق تدريجياً. وتتضمن البدائل الأخرى فرض ضرائب كربون متناسقة، يحتفظ بموجبها كل بلد بإيرادات الضريبة وتوليفة من المسموحات والضرائب، على أن تعمل الضرائب «كصمام للأمان»، يحد من تكاليف الالتزام إذا ارتفعت أسعار المسموحات بدرجة كبيرة. أما الاتفاقات الخاصة بتقاسم الأعباء فقد أصبحت فى وضع حرج جزئياً بسبب عدم التيقن بشأن حجم العبء الاقتصادى الفعلى الذى سيقرب على أى من تلك النظم.

وتظهر تجربة اتفاقية التلوث الجوى طويل المدى عبر الحدود أنه قد لا يكون من الضرورى أن يتم مقدماً وضع معادلات مفصلة لانتقاس الأعباء للأجل الطويل. وقد يكون البديل العملى هو إشراك جميع الأطراف عن طريق البدء بخطوات لبناء الثقة، مع المحافظة على قوة الدفع للتصدى تدريجياً للأهداف الأكثر طموحاً، والقرارات الأكثر صعوبة، والالتزامات الأطول أجلاً، مع توافر الفهم الأفضل لمختلف الخيارات. بيد أن استحداث إطار لا يعاقب الدول أو غيرها من القوى الفاعلة التى تقلل طواعية الانبعاثات قبل أية التزامات، أمر عاجل وملح.

التكيف مع التغير المناخى

هناك قدر كبير من القصور الذاتى فى النظام المناخى. وحتى لو توقفت انبعاثات غازات الدفيئة بطريقة سحرية اعتباراً من اليوم، فإن أثر الانبعاثات الماضية سيستمر فى رفع درجات الحرارة ومستويات سطح مياه البحر لعدة قرون قادمة. ومن ثم، يترتب على ذلك أن جهود التكيف ضرورية ولكن التصدى لجداول أعمال التكيف قد بدأ بالكاد.

إن بعض آثار التغير المناخى يمكن التنبؤ بها نسبياً، وسيفقد قوته بعد مقاومة خلال العقود القادمة. وسيطلب التعامل معها بعد نظر والتزام وموارد. فعلى سبيل المثال، فإن إحدى الطرق الواضحة لتخفيض درجة التعرض للمخاطر بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر، هى تجنب إنشاء

النمو القوية والاستثمارات المتسارعة فى رأس المال البشرى هذه البلدان بعيدا عن القطاعات الحساسة للمناخ، وتحسن قدراتها على مواجهة المخاطر المتصلة بالمناخ.

خاتمة

تتمثل السمة المميزة للمشاكل العالمية فى الافتقار إلى سلطة مركزية للتنسيق والتنفيذ. وعلى الرغم من هذه العقبة، فإن هناك أمثلة مشجعة لبناء مؤسسات عبر قومية ناجحة لمواجهة المشاكل البيئية العابرة للحدود. وقد تحقق أكبر نجاح فى حالات مثل أوزون الجزء العلوى من الغلاف الجوى، والأمطار الحمضية، حيث أمكن العمل لعلاج المشكلة وفقا لمقاييس محددة، وحيث استطاع العمل الدولى أن يركز على التدخلات المحددة بدقة، وحيث كانت المزايا المتوقعة من العمل الجماعى مرتفعة، مقابل التكاليف، بالنسبة للقوى الفاعلة الأساسية. وسيصبح الأمر أكثر صعوبة فيما يتعلق بالمشاكل البيئية والاجتماعية الأخرى. حيث لا يوجد فهم واضح للعلاقة بين العمل وتأثيره، وحيث لا تتزامن تكاليف العمل مع المزايا الناشئة عنه. ومع ذلك فإن استراتيجية للتكيف من النوع المذكور فى هذا الفصل، بها من المزايا ما يجعلها تزكى نفسها، نظرا لأن تكرار وإلحاح تلك المشاكل قمين بأن يزداد مع تقدم العولمة عبر أبعاد كثيرة. ويصور الفصل التالى بعض الطرق لتناول العلاقات بين القضايا الاجتماعية والاقتصادية والبيئية داخل البلدان وفيما بينها فى عالم أخذ فى الانكماش.

الطقس يعتمد على بيانات درجات الحرارة وهطول الأمطار والتي يسهل قياسها، ويسر إعادة التأمين. ويقوم أحد المشروعات الحالية لمؤسسة التمويل الدولية باستكشاف إمكانيات تطبيق هذا النوع من التأمين فى العالم النامى. وتبين هذه المبادرات أهمية وقيمة بيانات الطقس باعتبارها سلعا عامة محليا وعالميا على حد سواء.

ومن المنتظر أن تصبح إدارة المخاطر المناخية واسعة النطاق أكثر أهمية على المستوى القومى ودون القومى. والواقع أن الأضرار المالية الناتجة عن الكوارث المرتبطة بالطقس تتزايد بسرعة، على الرغم من صعوبة فصل زيادة التعرض لها عن التواتر الأعلى لوقوع الأحداث المناخية الشديدة. وهناك دور قوى للبلدان فرادى، وللعالم كله، فى تأمين المناطق الفقيرة المعرضة للمخاطر ضد تلك الكوارث وهو دور يتم القيام به فعلا (على أساس مخصص وأحيانا غير كاف) من خلال خليط متنافر من استجابات تخفيف عبء الكوارث. وهناك مشكلة أساسية للالتزام فى تصميم نظام أكثر شمولاً، هى توفير تأمين كاف بدون تشجيع السلوك الباحث عن الأخطار أو المدمر للبيئة مثل إنشاء المستوطنات فى مناطق معرضة لأخطار الانهيارات الأرضية، أو الزراعة فى المناطق الهشة^(٨٦).

وأكثر الطرق عمومية وفعالية لمساعدة البلدان الفقيرة المعرضة للمخاطر، للتكيف مع تغير المناخ هى تشجيع التنمية السريعة والمستدامة. وخلال العقود القادمة، ستخرج معدلات

طرق إلى التنمية المستدامة

وفيات الأطفال الرضع والأمية - ومن تزايد الوعي بالمشكلات المتبقية. وتتفق مجموعات متباينة حاليا على أن طريق التنمية الحالى ليس مستداما، وإن ظل ممكنا لبعض الوقت. ويقدم العلم والتكنولوجيا بعض الإجابات، ولكنها ليست كافية بدون إدخال تغييرات تكميلية فى المؤسسات. وفى مواجهة بعض التحديات، يجرب المجتمع العالمى استراتيجيات وأهدافا جديدة:

- تتحول وكالات التنمية إلى نهج أكثر اعتمادا على المشاركة وشمولا، بمنظور متوسط الأجل عن طريق إطار التنمية الشاملة، والاستراتيجيات التى تركز على تخفيض أعداد الفقراء مدعومة بإجراءات على أرض الواقع من خلال الشراكات، والإدماج الأوسع فى إعداد استراتيجيات المساعدة وبعض التحول فى مجال الإقراض ومنح المعونة.
- القطاع الخاص أكثر التزاما بالتنمية المستدامة مع استخدام الشركات الأوسع لمحاسبة الحد الأدنى الثلاثية بشكل أكبر واستخدام المستثمرين للمعايير البيئية والاجتماعية بشكل أكبر.
- تدعم الحكومات وكذا المجتمع المدنى اتفاقية التنوع الأحيائى، واتفاقية مكافحة التصحر، واتفاقية تغير المناخ، وأهداف التنمية الألفية. ويطالب المجتمع المدنى بالمزيد من الخضوع للمساءلة العامة والخاصة.

رغم أن أوجه التقدم هذه مشجعة فإنها قليلة بالنسبة للتحديات الكثيرة التى تواجه التنمية المستدامة. وذلك لأن، تحقيق الاستدامة يتطلب التفكير طويل الأجل مع بدء العمل الآن - كما يتطلب وجود تنسيق، ويعترف هذا التقرير بأهمية الحوافز والسياسات الاقتصادية فى تغيير السلوك، ولكنه لا يركز على سياسات أو مخططات مؤسسية معينة (كما أنه لا يقدر إسقاطات مبنية على السياسات أو السيناريوهات المؤسسية

يمكن للنمو المتسارع للإنتاجية والدخل أن يستأصل الفقر ويدعم الرخاء فى البلدان النامية. ويتطلب الأمر تحقيق هذا النمو فى نفس الوقت الذى يجرى فيه تحسين خدمات النظم الأيكولوجية الحاسمة. وتقوية النسيج الاجتماعى الذى يدعم أساس التنمية، وتكشف النظرة الفاحصة لما يحدث على أرض الواقع (الفصول ٤-٨) سببا للقلق وآخر للأمل على حد سواء.

وينبع القلق من الشواهد التى تبين أن وضع العالم على طريق التنمية المستدامة ينطوى على مشكلات:

- ففى كثير من البلدان النامية، الإنتاجية منخفضة، والنمو راكد، والبطالة عالية.
- رغم أن عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم (٢,١ مليار) ينخفض، لكنه لا يزال يمثل تحديا، كما أن المزيد من الأشخاص يعيشون على أرض هشة.
- تزداد ظاهرة عدم المساواة فى الدخل. فمتوسط الدخل فى أغنى عشرين دولة يعادل ٣٧ مرة متوسط الدخل فى أفقر ٢٠ دولة فى العالم - ضعف النسبة فى ١٩٧٠.
- كثير من أفقر البلدان منكوبة بصراعات أهلية، وعداوات عميقة وطويلة العهد.
- يزداد الضغط على البيئة. وتتعرض مصائد الأسماك للاستغلال المفرط، وتتدهور التربة، وتدمر الشعب المرجانية، وتضيع الغابات المدارية، ويتلوث الهواء والماء.
- والتحولات المالية لمواجهة هذه الموضوعات، بعيدة عن أن تكون مناسبة، على الرغم من توافر الموارد.

وينبع الأمل من التقدم الحقيقى الذى تحقق بالفعل فى زيادة متوسط دخل الفرد فى البلدان النامية وتقليل معدلات

القوية والمكتسبة. وهذا هو السبب فى أن قدرا أكبر من المساواة فى فرص الوصول إلى الأصول وإبداء الرأى، يحدث فرقا فى أنواع الشواغل البيئية والاجتماعية التى يتصدى لها المجتمع.

ويرى هذا التقرير أنه بالنسبة للبلدان والمجتمعات المحلية، تعد أوجه عدم المساواة المتطرف فى الأصول والسلطة وفرص إبداء الرأى، عوامل هدم ومتراصة وذاتية الاستدامة. فعندما يفقد الفقراء فرص إبداء الرأى والمصلحة فى المجتمع، تتدهور الأصول الاجتماعية (مثل الثقة) والأصول البيئية (التي يعتمد عليها الفقراء) ويتقوض الاستقرار، وتتبدد القدرة على حل المشكلات الاقتصادية، والاجتماعية والبيئية (التي تتطلب عملا جماعيا).

وإن يصل العالم لما يشبه المجتمع الواحد، يمكن تطبيق هذه الدروس حتى على المستوى العالمى، وعلى أقل تقدير، فإن عدم المساواة وفقدان الأمل بالنسبة لأفقر البلدان، يعرقلان المحاولات الرامية لحل المشكلات العالمية - ليس فقط الانشغال بفيوض آثار الصراعات والإرهاب عبر الحدود، ولكن أيضا المشكلات التى لا يمكن تصورها حاليا، والتى سوف تتطلب تعاونا دوليا لعشرين أو خمسين سنة من الآن. وهذا هو السبب فى أن القضاء على الفقر فى العالم أمر أكبر من أن يكون مجرد حتمية أخلاقية - إنه حجر الزاوية لعالم مستدام^(١).

تمثل الفترة التى تمتد من ٢٠ إلى ٥٠ سنة قادمة، نافذة لفرصة ديموجرافية، نتجت عن هبوط معدلات النمو السكاني والانخفاض فى نسب الإعالة. وسوف تشهد هذه الفترة كذلك إتمام الانتقال الحضرى فى معظم البلدان، وسوف يسمح التحول الديموجرافى بمدخرات عظيمة إذا توافرت للسكان فى سن العمل فرص الوظائف والاستثمار. وسوف يسهل الانتقال الحضرى توليد الدخل، غير أنه سيتطلب أيضا على مدى الخمسين سنة القادمة استثمارات ضخمة. ومن المرجح أن يكون كثير من هذه الاستثمارات طويل الأجل - من ثم فإن وضعها فى الإطار الصحيح بادراج الاهتمامات البيئية والاجتماعية فى تصميمها حاليا أمر حاسم.

وحتى الخمس عشرة سنة القادمة (٢٠٠٣-٢٠١٨) قد تاتى فترة قياسية للنمو الاقتصادى فى البلدان النامية. وبفضل النمو فى الصين والهند، سوف يتضاعف تقريبا الدخل فى البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل - مما يشكل أكثر من ثلث الزيادة التى بلغت ٦٠ فى المائة فى الإنتاج العالمى^(٢). وتوفر هذه الفترة الفرصة لإرساء الأساس للنمو الشامل - الذى سوف يتطلب مواجهة الحواجز التى تعترض التغيير. إن إنشاء المؤسسات التى يمكنها إدارة عمليات الانتقال الاجتماعية والاقتصادية. عن طريق التعويض الجزئى للمصالح المفقودة، أيسر فى الاقتصادات سريعة النمو عنها فى الاقتصادات التى يحتاج

المختلفة). وبدلا من ذلك يحاج بأنه لم يتم تبنى أو تنفيذ سياسات معروفة وملائمة بسبب مشكلات التوزيع وأوجه الضعف المؤسسى، وأن التنمية المستدامة مع النمو الأسرع والإنتاجية الأعلى القادرة على استئصال الفقر وتحقيق مسار للتنمية أكثر عدلا واستدامة، تتطلب مؤسسات أكثر قوة. ولدعم إدخال تحسينات فى الرفاهية، يقتضى الأمر أن تدير هذه المؤسسات محفظة أوسع من الأصول وأن تتكيف مع المشكلات والفرص الجديدة. وسوف تتغير التكنولوجيات والتفضيلات. ولا يمكن القيام بعملية فصل دقيق لقضايا تخصيص وتوزيع الموارد.

وإدارة المخاطر مسألة مهمة فليست كل المخاطر قابلة للتأمين ضدها. وليست كل التغيرات التى لا يمكن ردها على أعقابها سيئة ولكن بعضها سيئ. وبالنسبة للأصول الأكثر تعرضا للمخاطر - الطبيعية والاجتماعية - لا تستطيع الأسواق توفير وظائف التنسيق الأساسية لاستشعار المشكلات، وموازنة المصالح، وتنفيذ السياسات والحلول. ولهذه الأنواع من الأصول تأثيرات، طيبة وسيئة. وتمتد لما وراء المعاملات الفردية ومن ثم تتطلب تنسيقا لتعزيز فيوض التأثيرات الجيدة وتقليل السيئة لأدنى حد ممكن، ويكشف هذا التنسيق الحاجة إلى مؤسسات قادرة على تنظيم المصالح المتناثرة، ومواجهة المصالح المكتسبة، وضمان الالتزامات الموثوق بها فى التنفيذ.

ويبين هذا التقرير أن ارتفاع الدخل يمكن أن يسهل، ولكنه لا يضمن، الخروج بنتائج بيئية واجتماعية أفضل عن طريق السماح ببساطة للبلدان أن تنمو بعيدا عن التلوث أو الصراع المدنى، ويبين كذلك أن الدخل المنخفض، لا يعنى الحكم على الناس بالعيش فى بيئة أو مناخ اجتماعى متدهور. ما الذى يصنع الفرق؟ العمل العام من خلال المؤسسات المختصة.

إن حشد الاستجابات المؤسسية أكثر صعوبة بالنسبة لبعض المشكلات عن غيرها. فالمشكلات التى تنتشر آثارها ومخاطرها ويطول أجلها (مثل تغير المناخ وفقد التنوع الأحيائى) تقل فرص إدراكها وتقديرها بسهولة عن تلك التى يتم الإحساس بها وقياسها فورا (مثل بعض أشكال تلوث المياه والهواء المحليين وإزالة الغابات). أما إدارة الأصول التى تعد سلعا عامة أو سلعا ذات ملكية مشتركة - مثل الهواء النقي، الغابات، مصائد الأسماك، والماء - بطريقة مستدامة فتمثل تحديا. ويعود السبب إلى أنه يصعب تخصيص أو إنفاذ حقوق الملكية الخاصة. أو أنها إذا صممت بشكل غير صحيح، فأنها تفتت وتقوض الوظائف المشتركة الأساسية للأصل - مثلا النظام الأيكولوجى المترابط. وبالإضافة إلى ذلك فإن الاحتمال قليل فى أن تجتذب شواغل الفقراء ومن لا حول لهم، اهتمام الكثير من مؤسسات المجتمع مقارنة بشواغل جماعات المصالح

وبين هذا التقرير أنه حتى في حالة المؤسسات الناقصة، فإنه من الممكن - ومن المحتمل في الواقع - الانطلاق الآن من التجديدات المؤسسية العديدة الموجودة بالفعل والتي تقود الطريق إلى الأمام.

إن كثيرا من التجديدات المؤسسية المذكورة في هذا التقرير، إن لم تكن جميعها، تظهر بالفعل علامات على أنها قابلة للتكرار وقادرة على التطور لمواجهة التحديات القادمة. فمثلا، يجرى توسيع التجربة الرائدة لتأمين الحيازة في الفابريلا بالبرازيل، لكي تطبق على مئات الآلاف من الأسر المعيشية. لقد انتقلت البرامج الرائدة للكشف عن التلوث والتي يتعدد فيها أصحاب المصلحة في الصين من بلدين رائدين إلى ١٣ بلدية. وتناقش حاليا إمكانية تنفيذها في جميع أنحاء الصين، ويجري تكرار المبادرة القروية في المغرب في ستة من القرى الأخرى. كما خلق برنامج امتيازات الغابات في الكمرون دائرة مؤيدة لنشره في قطاعات أخرى وهناك كثير من الإبداع يجرى الآن مع بزوغ مبادرات من القطاع العام والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، ويقتضى الأمر بيئة مساندة لتشجيع مثل هذه المبادرات وتسهيل الشراكات، والمساعدة في حشد الموارد المطلوبة لتطوير الأنشطة الواعدة داخل وعبر البلدان.

النقاط الإشارات مبكرا

إن التمتع بالحساسية تجاه العلامات المبكرة للمشكلات وخاصة من حواشيها، أمر مهم إذا أراد المجتمع تجنب أزمات مكلفة فيما بعد. وفيروس نقص المناعة البشرية / الإيدز مثال على هذا، ففي المراحل المبكرة لهذا الوباء، حظى الفيروس والمرض بقليل من الانتباه، حيث لم يكن أحد يعرف كم هو معد أو مسار تكاليفه مستقبلا. والآن، ومع توافر الأدلة، ينبغي أن يكون لدى جميع البلدان برامج لتحديد المشكلة مبكرا واستباق الوباء. ويصدق الأمر نفسه على القضايا البيئية - وضع التنوع الاحيائي، تلوث الهواء، الرصاص في البنزين، وإنخفاض مستوى المياه الجوفية في المناطق القاحلة.

إيجاد معلومات من أجل الدوائر المناصرة، ودوائر مناصرة من أجل المعلومات. هناك حاجة لاستثمارات كبيرة في المعلومات والمؤشرات على المستويين العالمى والمحلى، حيث تجد هذه المعلومات مستخدمين ومستمعين، وينبغي أن تتجاوز المبادرة المحاولات الراهنة لتصميم مؤشرات للتنمية المستدامة، بما في ذلك المؤشرات الموجزة التي تحاول تصوير التنمية المستدامة في شكل رقم واحد رئيسى وإذا أراد المجتمع أن تبقى التنمية مستدامة، فإن الأمر يتطلب مؤشرات جيدة. ولكنه يتطلب أيضا أفرادا وجماعات تطلب وتستخدم معلومات مفصلة وجيدة لحل المشكلات وآخرين ينتجون المعلومات لتلبية ذلك الطلب. ويتعين أن تبنى المؤشرات الموجزة على أساس متين من البيانات الداعمة.

فيها الشمول إلى معركة تتعلق بالأنشطة الثابتة^(٣) وبالنسبة لكثير من البلدان يتوقف ما إذا كانت الفرص المتولدة عن النمو الجديد، شاملة، أو ما إذا كانت مقصورة على مصالح مكتسبة ومؤسسات حضرية، على القرارات التي تتخذ في السنوات القليلة القادمة.

العمل الآن

يحدد هذا التقرير الإجراءات التي يمكن اتخاذها الآن لتحسين قدرة المؤسسات على تحديد وتبنى وتنفيذ السياسات التي تيسر النمو في نفس الوقت الذى تعالج فيه القضايا البيئية والاجتماعية الحاسمة.

النهج المؤسسية والقطاعية متكاملة

تتطلب التنمية المستدامة العمل عبر الكثير من القطاعات والنظم، بما في ذلك المياه والطاقة والصحة والزراعة والتنوع الاحيائي، وغير ذلك. وفي وثيقة مصاحبة، يحدد البنك الدولى بضع توصيات وخطط عمل لتعزيز الأهداف القطاعية^(٤).

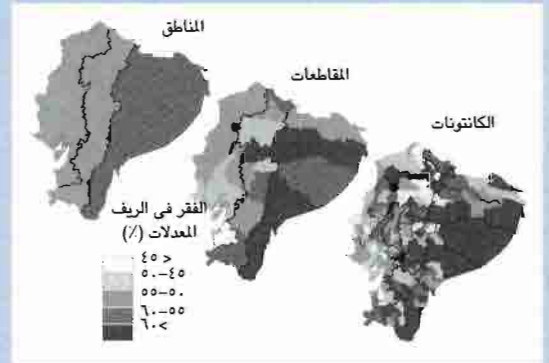
ويأخذ هذا التقرير بنهج مختلف - غير أنه نهج - يهدف إلى إكمال ودعم المنظورات القطاعية. وتتمثل رسالته في أن اقتراح ودعم مجموعة من خطط العمل، خطوة أولى مهمة، إلا أن تحقيقها يتطلب جهازا مؤسسيا يمتد عبر القطاعات. وسوف يتضمن تحقيق جميع الأهداف القطاعية العريضة. تشخيص المشكلات واتخاذ قرارات لها نتائج توزيعية والتزامات منسقة ومستدامة بالعمل. وتتطلب هذه القدرات الوظيفية تحسينا عاما في مؤسسات التنسيق داخل وعبر البلدان.

إن تحقيق تقدم في القضايا القطاعية، مثلا يتطلب أولا، تفهما أفضل للأحوال المحلية، وقدرة أفضل على تشخيص المشكلات المحلية. وسوف تطالب المؤسسات المحلية والدولية بتمويل وتنفيذ عمليات البحث والتطوير عند الافتقار في القدرات المحلية. ثانيا، يتعين إيجاد حلول لبعض قضايا التوزيع الصعبة: كيف يمكن تقسيم المياه على المطالبين بالحقوق فيها؟ كيف يمكن تخصيص الموارد الصحية فيما بين الوقاية، الرعاية الأولية والثانوية؟ ما هي أنواع استخدامات الأراضي التي يسمح بها، ولأجل من، إذا كان يتعين الإبقاء على العمليات البيئية؟ وبدون المؤسسات التي تمثل إلى حد ما المصالح المتناثرة ومصالح من ليس لهم صوت (عادة)، تتعرض المؤسسات التي تؤثر على هذه القطاعات لسيطرة المصالح المكتسبة، ولا يحتمل أن تنفذ حلولاً كفؤة أو منصفة. ثالثا، تبدو مشكلات الالتزام مهولة. وفي الغالب تتدهور خدمات الصحة والمياه بعد الاستثمارات الأولية المكلفة نتيجة لنقص التمويل والصيانة الدورية، ويعكس هذا التحدى الخاص بتنظيم المستفيدين من أجل الالتزامات المستدامة.

الإطار ١-٩ فكر مكانيا

تتضح فائدة النهج المكاني المعتمد في هذا التقرير من الخريطة المعروضة أدناه. ففي هذه الحالة تتمثل المشكلة في تفشي الفقر في الأكواوير بمقاييس متباينة. فجيوب الفقر على مستوى الكانتونات تحجبها عملية التجميع. مما يحتمل أن يقوض الاستجابات على المستوى القومي.

توزيع الفقر مكانيا



المصدر: Elbers, C., Lanjouw, J. and Lanjouw, P.: Forthcoming. "Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality", Econometrica, and Demombynes G., C. Elbers, J.O. Lanjouw, P. Lanjouw, J. Mistiaen and B. Ozler (2002), Producing an improved geographic profile of poverty. Methodology and evidence from three developing countries, WIDER Discussion paper No. 2002/ 39, United Nations University, Helsinki.

الصناعية وغيرها من أجهزة الاستشعار، ومع استمرار انخفاض تكاليف المعلومات، يتزايد بشكل كبير نطاق توسيع جمع هذا النوع من المعلومات. وتستطيع أنظمة المعلومات مبتكرة تتبع وردع مرتكبي التلوث الصناعي (كما هو الحال في نظام PROPER الأندونيسي). وإزالة الغابات وحرق الغابات بصورة غير قانونية (كما في نظام Mato Grosso للسيطرة البيئية).

ورغم أن توفير المعلومات يكون أحيانا بمثابة عامل حفاز للتغيير. إلا أن أكثر الأنظمة فعالية هي تلك التي تخلق دوائر مؤيدة ومناصرة للمعلومات. وقد تكون هذه الدوائر المؤيدة وكالات عامة تستخدم المعلومات لتخطيط وتقييم استراتيجيات الحد من التلوث، ومنع الجريمة، أو توفير الرعاية الصحية العامة. أو قد تكون منظمات للمجتمع المدني تستخدم المعلومات لحشد المصالح المتناثرة. وهي مطلوبة من المستخدمين الذين يشجعون ويحافظون على إنتاج معلومات موثوق بها وذات صلة.

يقترح هذا التقرير القيام بجهد عالمي مكثف لتطوير وتمويل برنامج ملء فجوات البيانات، لا بد أن يتضمن:

- بيانات محلية بدرجة أكبر عن الفقر والصحة والتعليم تربط بالإجماليات القومية
- بيانات موزعة مكانيا بدرجة أكبر عن الأحوال الاقتصادية والصحة البيئية لأغراض تحليل المشكلات المحلية وآثارها
- عمليات ربط أكثر لبيانات الاستشعار عن بعد المستندة إلى الأقمار الصناعية مع المعلومات المحلية «الموثقة ميدانيا»، لقياس مقدار ونوعية الأرض في ظل أنواع مختلفة من الموائل أو الغطاء الأرضي
- رصد أكبر لتدهور التربة، أسبابه وتأثيراته
- جهد أكبر لقياس الأحوال المائية (الهيدرولوجية)
- استثمارات أكثر في معلومات الجغرافيا المكانية، مثل مدى توافر خدمات البنية الأساسية، وخرائط دقيقة وحديثة لشبكات الطرق
- المزيد من التنسيق والتعزيز للجهود القومية لرصد أهداف التنمية الألفية، ولزيادة قابلية المقارنة، ولتوفير المستويات المرغوبة من التواتر والتفاصيل الجغرافية.

موازنة المصالح

هناك عنصران أساسيان لتحقيق توازن للمصالح منصف وفعال داخل مجتمع ما: الأول، أن يحصل كل فرد على تمثيل عادل على مائدة المساومة. والثاني، تيسير المفاوضات طالما حضرها الجميع. وبالنسبة للمشكلات الكثيرة على مستوى المجتمع المحلي أو الدولة - وخاصة تلك المتصلة بقضايا بيئية أو

من السهل إساءة تشخيص المشكلات البيئية والاجتماعية، عندما يوجد نقص في المعلومات الجديرة بالثقة والحاضرة والموزعة جغرافيا. وبالنسبة لكثير من الجوانب المهمة للبيئة، تدعو الأحوال أو الاتجاهات العالمية للقلق غير أن المجتمع يفتقر إلى البيانات الدقيقة لكي يرصد ويشخص ويدير المشكلات على المستويات المحلية، القومية والعالمية. والبيانات المتاحة بالنسبة للمجال الاجتماعي محدودة بالمثل. وبالنسبة لمعظم البلدان، هناك افتقار في المعلومات الجديرة بالثقة والحديثة، الموزعة مكانيا عن الفقر، وكثير من الشواغل الاجتماعية الأخرى (الصحة، التعليم، الجريمة).

وتعرقل فجوات البيانات هذه تفهم - وتكوين توافق في الرأي حول - آثار إصلاح السياسات، قوميا وعالميا، على الفقر في العالم النامي. كما تعرقل صياغة وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة التصحر والأشكال الأخرى لتدهور النظام الأيكولوجي، وفقدان التنوع الأحيائي. كما تشوش على المناقشات الخاصة بطبيعة وأثار عدم المساواة العالمي. ولحسن الحظ، جعلت التغيرات السريعة في تكنولوجيا الاتصالات، من العمل بدرجة أكبر جمع هذه المعلومات عن طريق توليفة من عمليات البحث وتقارير الملاحظين الميدانيين مع المعلومات المستمدة من الأقمار

فى كشف وتشخيص المشكلات. كما يمكن أن يؤثر التقييم والترتيب العام للشفافية الحكومية والفساد على الاستثمار، ويوفر كايحا لخضوع الحكومة لسيطرة المصالح المكتسبة. ويوفر تقييم آثار توزيعات النفقات الحكومية الأساس الضرورى من أجل إعادة التفاوض بشأنها.

■ **تقارير الأداء للمدن والحكومات المحلية**، توفر أداة للمواطنين لضمان أن تستجيب الحكومات للاحتياجات العامة، وتنفذ بإنصاف وكفاءة البرامج المتفق عليها فى الصحة، والصرف الصحى، إمدادات المياه، السلامة العامة، وغيرها من مجالات الاهتمامات العامة.

■ **تقارير الأداء بواسطة المؤسسات الخاصة** - فى المجالات المالية والبيئية والاجتماعية - تساعد المجتمع فى تحديد القوى الفاعلة ذوى التأثير الكبير على نحو غير متناسب، الجيد منها والردئ، ولفهم المفاضلات وأوجه التكامل بين الأداء الاقتصادى وحده والأداء الاقتصادى البيئى والاجتماعى.

مبادرات وشبكات للتفاوض، تستطيع الحكومات والمجتمع المدنى أن تبحث عن طرق لتيسير المفاوضات بين الأطراف المتأثرة. فمثلا، أقامت السلطات البيئية الإقليمية فى كولومبيا مفاوضات لها هيكل محدد بين المتسببين فى تلوث المياه ومستخدمى المياه للمساعدة فى تحديد مستويات مسموح بها للتلوث. وغيرت طريقة إعداد الميزانية المعتمدة على المشاركة عملية إعداد الميزانية فى أكثر من ٨٠ مدينة برازيلية. وعلى المستوى الدولى توفر مبادرات اتفاقية التلوث الجوى طويل المدى عبر الحدود، حول تلوث الهواء ونشاط مرفق البيئة العالمى، الذى يرفع عملية التقييم التشخيصى العابر للحدود للمياه الدولية، وسائل لها هيكل محدد لخيارات التقييم. وتصبح هذه المبادرات أكثر فعالية، عندما تبنى رأسمال اجتماعى من خلال شبكات كثيفة من الثقة والمعلومات التى تربط الخبراء الفنيين والمسؤولين الحكوميين والمشرعين والمجتمع المدنى والمصالح الخاصة.

التعويضات والحوافز، حتى العمليات التى يربح طرفاها، يكون فيها خاسر فى العادة - الطرف الذى يعوض خسائره بالمكاسب الاجتماعية. ولذلك تتضمن المبادئ الأساسية لموازنة المصالح تقليل الخسائر لأقل حد ممكن، وتعويض الخاسرين، أو تقديم حوافز توفق بين الأهداف الخاصة والاجتماعية.

وهناك طريق لذلك فى المجال البيئى، من خلال التراخيص المستندة إلى السوق، وحيث تتحمل القوى الفاعلة تكاليف مختلفة للالتزام بالأهداف الاجتماعية، يمكن لحقوق والتزامات التبادل أن تخفض كثيرا من تكاليف الالتزام للأفراد والمجتمع ككل (انظر الإطار ٨-٧) كما أن منح حقوق التراخيص عالية

اجتماعية - تقع المسؤولية على الحكومة. غير أن الحكومات تتباين من حيث قدرتها على الاضطلاع بهذه المهام. وتستطيع مجموعة متوسعة من الأدوات المؤسسية تقديم مساعدة للحكومات أو استكمال دورها فى موازنة المصالح. ويمكنها مساعدة المواطنين فى ضمان أن تكون حكوماتهم عادلة ومتجاوبة وهى تفعل ذلك. بل تصبح هذه الأدوات أكثر أهمية على المستوى الدولى، حيثما يتعين عليها أن تحل محل الحكومات. ومن الصعب بصورة أساسية موازنة المصالح فى المجتمعات غير المتجانسة. بيد أن هذه الأدوات، مأخوذة معا، فى سياق مؤسسات تتزايد فيها الديمقراطية، وتخفض تكاليف المعلومات والاتصالات، توفر مزيدا من الأمل.

الشفافية، إبلاغ تقارير الأداء والخضوع للمساءلة. يتمثل أكبر حاجز يعترض موازنة المصالح عادة فى عدم التوازن فى قوة أو نفوذ الأطراف. وتعتبر أدوات الخضوع للمساءلة - شاملة الشفافية وإبلاغ تقارير الأداء - أدوات مفيدة لمقاومة ميل المصالح الراسخة للسيطرة على المؤسسات أو بعدم التجاوب مع المصالح المتناثرة أو الأقل قوة. ويساعد توفير هذا النوع من المعلومات فى تحقيق المساواة وتهينة الميدان الذى تجرى فيه المفاوضات، حيث إن سبل وصول المصالح الأقل قوة إلى المعلومات أقل عادة. وتستطيع تقارير الأداء كذلك أن تساعد الحكومات والشركات والمنظمات الأخرى لفهم فاعلية وأثر أعمالها الخاصة، على سبيل المثال

■ **التقارير القومية - الشفافية فى الشؤون المالية**، إمكان الوثوق بالمؤسسات القانونية، وملائمة المراجعات الخاصة بالآثار البيئية - يمكن لجميع هذه الأدوات أن توفر المعلومات والحوافز الضرورية لتحسين التنظيم والإدارة وموازنة المصالح. وتشمل أمثلة ذلك قواعد صندوق النقد الدولى الحديثة للممارسة الجيدة، حول الشفافية فى السياسات الضريبية والنقدية والمالية، واشترطات منظمة التجارة العالمية حول تقارير الدعم. ويتعلق مثال آخر باتفاقية ارهوس - التزام طوعى بالشفافية البيئية. ويمكن لاشتراطات التقارير القومية وفقا لارشادات منظمة التجارة العالمية، والاتفاقيات البيئية متعددة القوميات والمعاهدات الدولية الأخرى، أن تساعد البلدان فى تتبع وإدارة عملية الامتثال لديها والمساعدة فى بناء الثقة بين الأطراف لصياغة الاتفاقيات.

■ **المراجعات المستقلة للبرامج العامة** - خاصة البرامج المرتبطة بإدارة الأصول العامة مثل الأرض، والمياه، والغابات، والمعادن ومصادر الأسماك، وتنظيم إدارة التلوث - يمكن أن تردع الفساد وتعزز الإدارة الأفضل للموارد البيئية، ويمكن أن تكون المراجعات المنتظمة للأصول البيئية القومية مفيدة

التنفيذ

يتطلب تطبيق وتنفيذ السياسات والبرامج قدرة مؤسسية ملائمة. ويبحث ذكر تعبير بناء القدرة الاحترام والموافقة. ولكنه لا يبحث دائما الإثارة والتحمس، وينظر إليها في العادة على أنها إضافة أهداف أخرى، أكثر أهمية للمشروعات والبرامج. وغالبا جرى ربطها بمشروعات المساعدات الفنية الفاشلة، التي تعتمد بشدة على المدخلات سريعة الزوال للاستشاريين الأجانب. ويصدق الأمر نفسه على الرصد والتقييم، وهما إضافة زائدة أخرى للمشروعات يفشل تنفيذها بدقة عادة أو تفشل في أن توفر قدرا كبيرا من التبصر. ورغم ذلك، فإن الكفاءة المؤسسية، وخاصة القدرة على التعلم، حاسمة للاستخدام الفعال للاستثمارات الإنمائية ولحل مشكلات التنسيق المشروحة في هذا التقرير.

تعزيز بناء القدرة وحل المشكلات في البلدان النامية، تم الاعتراف بالحاجة إلى التركيز على بناء القدرة طويلة الأجل، منذ أكثر من عقد زمني^(٩)، لكن على الرغم من توفير منح للتعاون الفني بمبلغ ٢٠١,٣ مليار دولار خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١^(١٠)، إلا أن التقدم في بناء المؤسسات في البلدان النامية كان مخيبا للآمال. ولا ريب أن معظم هذه الأرصدة، خصص لإعداد المشروعات. وقد تكون مثل هذه الاستثمارات فعالة في تحقيق أهداف المشروعات من خلال الاعتماد على مدخلات خارجية، ولكن على حساب الفرص الضائعة لدعم القدرة المحلية، وكان هناك أيضا إخفاق، في الطلب على بناء المؤسسات. ويحول الافتقار إلى الملكية، والافتقار إلى الاهتمام الحكومي بدعم القدرة والضغط الخاصة بالبحث عن الربح دون تثبيت المؤسسات الفعالة لجذورها^(١١).

وقد أمكن لعدد من النهج الجديدة المساعدة في وضع التعلم والتنمية المؤسسية في قلب جهود التنمية المستدامة - أي المشروعات والبرامج المصممة حول التنمية المؤسسية وليس العكس. وتعترف هذه النهج بأن بناء القدرة لا يستكمل في بضع سنوات ومن ثم لا يتناسب جيدا مع اقراض المشروعات أو برامج التصحيح فرادى. كما تعترف هذه النهج بأن للقدرة مكونا قويا من رأس المال الاجتماعي لا يشمل الأشخاص فقط، ولكن يشمل أيضا الشبكات الدائمة التي تربط واضعي السياسة، والخبراء، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. وتخلق هذه النهج دوائر مميزة عند توفير المعلومات والمؤشرات للمجموعات التي تطلب تلك المعلومات وتتصرف بمقتضاها.

وتستخدم النهج الجديدة مجموعة متنوعة من الأنواع الجديدة لمنظمات التعلم لحفز كل من الطلب والعرض بالنسبة للمهارات المؤسسية، وهي تتضمن:

■ مراكز الدراسة والعمل، وهي منظمات موجهة نحو تحليل السياسات ونحو العمل، تقييم روابط (توأمة) مع الجامعات

القيمة (تراخيص التلوث، حصص مصائد الأسماك)، وسيلة لتعويض الخاسرين المحتملين، وضمان للمشاركة في برنامج معدل. بيد أنه عندما يكون الخاسرون المحتملون من أصحاب المصالح الأثرية، قد تحدث مفاضلة لا مفر منها، بين الإنصاف والتعاون.

تمثل أنظمة إصدار الشهادات وسيلة أخرى للتوفيق بين الحوافز الخاصة والاجتماعية. ويساعد إصدار الشهادات للمؤسسات المستثمرين في تحديد الشركات ذات الأداء البيئي والاجتماعي الأفضل. ومن ثم تعزيز الحوافز لسلوك مسؤول اجتماعي بدرجة أكبر. ويمكن أن يعزز إصدار الشهادات للمؤسسات المالية (شاملة البنوك الخاصة، بنوك التصدير والاستيراد الثنائية، وبنوك التنمية متعددة الأطراف) معايير تقييم الآثار البيئية والاجتماعية للمشروعات الاستثمارية. وقد يتيح إصدار الشهادات للمنتجات (الأخشاب، البن، الأسماك، منتجات الشواطئ، الملابس) للمستهلكين والمستثمرين مكافأة المؤسسات التي تستخدم عمليات إنتاجية مستدامة بيئيا واجتماعيا. ويمكن أن يكون إصدار الشهادات للألبان والسلع الأخرى المعرضة للسلب، جزءا من استراتيجيات لتجنب المنازعات الأهلية على مصادر ثابتة للثروة.

وحتى الحكومات قد تجد أنه من المفيد المشاركة في نظم طوعية لإصدار الشهادات. فمثلا، طلبت حكومة ولاية ألاسكا، وتلقت، شهادة صادرة عن مجلس الإشراف البحري لإدارة مصائدنا الخاصة بأسماك السالمون (انظر الإطار ٧-٩).

يعتمد نجاح هذه الجهود على كيفية تأثيرها على سلوك المنتج، والمستهلك والمستثمر. وذلك يتوقف على تكاليف إصدار الشهادات، ونسبة الصناعة الحساسة بالنسبة للشهادات، وشرعية، ونزاهة ومصادقية معايير وعملية إصدار الشهادات.

لكي تصبح نظم إصدار الشهادات أكثر انتشارا وفعالية، فإن الأمر يقتضى رعاية دولية منسقة لعدة أسباب. فاولا، هناك روابط مهمة بنظام التجارة العالمي وحاجة إلى التنسيق مع أنشطة منظمة التجارة العالمية. للتأكد من أن المعايير لا تستخدم لإخفاء سياسة الحماية. وثانيا، يقتضى الأمر إيلاء انتباه حريص لرصد احتمال أن يفرض الالتزام بأجراءات إصدار الشهادات عبئا ثقيلًا على الشركات الصغيرة. ثالثا، وربما كان هو الأمر الأكثر أهمية. هناك حاجة لضمان نزاهة الأنظمة المتطورة لإصدار الشهادات، ولكي تجدى هذه الأنظمة على نطاق واسع، ربما تقتضى توسعا كبيرا في «الأسواق من أجل الأمانة»، وهذه تمثل شبكات للمراجعين ومصدرى الشهادات من القطاع الخاص، ووكالات اعتمادها، التي توفر شهادات الجودة (الأيزو)، وشهادات الشحن البحري، والمراجعات الخاصة بآرباح الشركات.

مستقلة وتعد تقارير عن، مصروفات وأنشطة الحكومات والشركات^(٨). وهى تستطيع المساعدة فى تحسين خضوع الحكومات والشركات للمساءلة وخلق حوافز للرصد والتقييم داخل الحكومة والشركات وحشد الطلب العام على التحسينات المؤسسية.

■ وظائف الرصد والتقييم السائدة داخل الوكالات الحكومية. استجابة للطلب الداخلى والعام على حد سواء لزيادة الكفاءة والخضوع للمساءلة، تقوم بعض الحكومات بتحسين القدرات الداخلية لرصد وتقييم البرامج والمشروعات^(٩).

يستطيع المانحون وبنوك التنمية متعددة الأطراف دعم تطوير هذا النظام الأيكولوجى الثقافى للمنظمات التى تتعلم - وتطبق ذلك التعلم لتحسين السياسات والمشروعات ويمكن للمانحين دعم هذه المنظمات من خلال التمويل المباشر وترتيبات التوأمة على نطاق واسع. وهى جهود طويلة الأجل تؤتى ثمارها على مدى عقد أو عقدين. حيث تقوم المؤسسات بتدريب الناس تعزيز

ومراكز الدراسة فى البلدان النامية الأخرى وفى العالم المتقدم، ومع الوكالات التنفيذية الحكومية فى بلدانها الخاصة، ومع الحكومات المحلية، ومنظمات المجتمع المحلى التى تعمل ميدانياً (الإطار ٩-٢).

■ منظمات البحث العلمى، القائمة فى العالم النامى، وتضم خبرات محلية وعالمية وتساعد فى رعاية «منظمى السياسات» فى الوطن، فى المجال العلمى ومجال السياسات على حد سواء. ■ شبكات التعلم، لتقاسم المعرفة، مثل اتحاد شبكات التعلم الفورى التى يحركها الطلب فى المدن والعواصم الأيبيرية الأمريكية والتى تديرها جمعيات قومية أو دولية للعمد والمسؤولين الحكوميين المحليين، وفيها يتبادل الممارسون فى المدن الخبرات فيما بين الأعضاء والمدن الأخرى من خلال شبكة الانترنت وورش العمل.

■ منظمات المجتمع المدنى، لرصد وتقييم أداء الحكومات والشركات. وقد تكاثرت هذه المجموعات التى ترصد بصورة

الإطار ٩-٢

حل المشكلات بواسطة مراكز الدراسة والعمل

بيليم بشرقى الأمازون، وهو مؤسس على فكرة أن قوة العلماء فى التأثير على أنماط استخدام الأرض، تكمن فى ملائمة ونوعية المعلومات المنتجة وفى قدرتهم على جعل هذه المعلومات متاحة للعاملين على الاستخدام المستدام للموارد على المستويات الإقليمية والبلدية والمجتمعية.

التمويل والدعم

تتمثل الشروط المسبقة لإنشاء مؤسسات ذات نوعية عالية فى الاعتراف بالحاجة إليها، ووجود نصير قوى لها فى الحكومة، وتوافر التمويل الأساسى، والوضع القانونى المستقل. وتعترف الحكومات التى تركز جهودها للتنمية الدينامية وتسهيل عملية تحويل المجتمع بالحاجة إلى معاهد حل المشكلات وضرورة الاعتماد عليها كثيراً. ويحدد التمويل بالمبالغ وللمدد الكافية قدرة المعهد على تعزيز القوة التحليلية، الاحتفاظ بالاستقلال الذاتى، وتحقيق سمعة طيبة فى إبداء المشورة عالية النوعية. ويشمل التمويل أموال بد، تشغيل المشروعات العامة والخاصة، وغالباً تكون فى شكل هبات تكملها منح إضافية من الأفراد، والشركات، والمنظمات الخيرية، والوكالات المانحة، ومنح حكومية لإجراء دراسات معينة. ويتعين إعطاء ضمانات للمعاهد التى تتلقى كل تمويلها من الحكومة، بأن يكون لها وضع قانونى مستقل، وأن ترفع تقاريرها إلى رئيس الحكومة. ويتعزز الاستقلال من خلال نوعية العمل، الذى ينبغى أن يكون مفتوحاً للنقد من جانب الرأى العام. وتوفر شبكة التنمية العالية، المؤسسة فى ١٩٩٩، التمويل وغيره من أشكال الدعم لمؤسسات بحوث السياسات فى سبع شبكات إقليمية تنتشر فى أنحاء العالم النامى^٤. وهى تساعد فى بناء القدرة والخبرة البحثية عن طريق ربط هذه الشبكات من الباحثين بنظيراتها فى أوروبا وأمريكا الشمالية واليابان. كما تشجع الشبكة الأوروبية المتوسية كذلك التخصص المهنى الذى يراجه زملاء المهنة. وقد أسست الشبكة فى ٢٠٠٠ بتمويل من الاتحاد الأوروبى^٥. وتضم ٩٧ معهداً اقتصادياً من ٢٧ بلداً فى منطقة البحر المتوسط وتشجع هذه الشبكات التخصص المهنى من خلال التمويل ومراجعة البحوث من قبل زملاء المهنة.

تلبى مراكز الدراسة والعمل الحاجة إلى إدارة المعرفة من أجل التجديد فى السياسات عن طريق تعزيز التفاعل المفتوح بين الجهات الأكاديمية، الحكومة، مجتمع الأعمال والمجتمع المدنى*. وهى تجمع بين البحث التحليلى الصارم والتحليل العملى الموجه نحو السياسة، ورغم انتشار معاهد البحث الجديدة فى البلدان النامية، إلا أن القليل منها يتمتع بالجودة والتمويل، والمكانة التى تمكنه من التأثير فى أولويات التنمية وخيارات السياسة. وأفضل هذه المعاهد يستخدم قدراته للابتكار وحل المشكلات الخاصة ببلدانه.

■ معهد سنغافورة للدراسات الخاصة بجنوب شرق آسيا، تأسس فى ١٩٦٨، يصف فلسفته بأنها «ربط الناس، الأفكار ورأس المال بغرض تحقيق الرخاء العام».

■ معهد ماليزيا للدراسات الاستراتيجية والدولية، تأسس فى ١٩٨٦، ينظر إلى دوره فى سياق التنمية لأن «بلداً ملتزماً بالإصلاح ويحقق نمواً اقتصادياً عالياً، يحتاج لأفكار، ويأتى بعض أفضل الأفكار من البلدان الناجحة اقتصادياً، ونحن نحتاج إلى تنظيم أنفسنا لى نتعلم من هذه الخبرات».

■ معهد التنمية الكورى، معهد مستقل ذاتياً، أقيم فى ١٩٧١ بتمويل حكومى من خلال منحة قدرها ١٥ مليون دولار من وكالة التنمية الأمريكية، ويرفع تقاريره مباشرة إلى رئيس الدولة، ويقدم مشورة مستقلة حول السياسات الاقتصادية المحلية طويلة وقصيرة الأجل، وحول التنمية الاجتماعية منذ وقت أحدث.

■ ديموس، معهد المملكة المتحدة المستقل، الذى لا يسعى للربح، تأسس فى ١٩٩٣ «لحل مشكلات الناس»، وله مجلس استشارى من رواد الأعمال الناجحين والمبتكرين، وأساتذة جامعات، وأعضاء بارزين فى المجتمع المدنى، وطائفة من المسؤولين السابقين المنتخبين. وتوفر له سمعته الفنية القوية اتصالات جيدة مع المستويات الأعلى فى الحكومة.

■ معهد أمازون بالبرازيل. معهد الأمازون من أجل الناس والبيئة، تأسس فى ١٩٩٠، وهو معهد للبحوث لا يستهدف الربح، ويقع فى مدينة

الإطار ٩-٢ (تابع)

مكونات أخرى للنجاح

هناك تشكيلة متنوعة من السمات المهمة لضمان أن معهدنا ما ينتج تحليلات جيدة، بقدرها واضعوا السياسات. وفيما يلي بعض النصائح المقدمة من مديري المعاهد:

■ اجمع بين القاعدة التحليلية القوية والفهم الجيد للحقائق على أرض الواقع. والتعلم بالاستماع إلى الناس الذين لا تستمع السلطات لهم (المهمشين بالمجتمع) والبقاء قريباً من الحقائق الخاصة ببلدك، وهذا يشجع الابتكار والحلول المرتبطة بالسياسات ذات الصلة.

■ اجتذب أفضل المواطنين وأكثرهم ذكاءاً للعودة إلى الوطن، للاستفادة من المعارف التي اكتسبوها في الخارج وفهمهم للثقافة والتقاليد المحلية لكي يعملوا كمترجمين ثقافيين. ووظف خليطاً جيداً من الأشخاص من أجل توفير اتساع المعرفة الضروري لحل المشكلات المعقدة.

■ افتح فرصاً للوصول إلى كبار واضعي السياسات وهو أمر حاسم، لكن مع الاحتفاظ بالاستقلال. ومع الاستقلال الذاتي تأتي المسؤولية. اجعل التوصيات الخاصة بالسياسات بناءة. واكتسب أعلى مستويات الدعم القومية اعتماداً على نوعية وإبداع العمل. واسع للحصول على

مراجعات من قبل زملاء المهنة عن طريق نشر المقالات فى الدوريات المهنية كوسيلة لدعم النوعية.

■ نشط المناقشة الصحية للقضايا المعقدة عن طريق إتاحة المعلومات، واستخلاص الجوهر المستتر خلف البرامج السياسية، وتقييم التكاليف والمنافع، والبدائل والخيارات.

■ صُغ نهج يعتمد على الفريق - ليس فيه تسلسل هرمى - حيث يتولى الخبراء التدريب، وتنسق أعمال الآخرين. ويتأكد المدير من تحقيق أقصى رقابة على الجودة.

■ تابع تنفيذ توصيات معهدك، فهذا يوفر دروساً قيمة ويحسن باستمرار قدراتكم فى مجال وضع السياسات.

(*) مذكورة أساسية غير منشورة «المعارف والتجديد فى مجال الإدارة ودور معاهد الأفكار» كانون الثانى/ يناير ٢٠٠١. البنك الدولى وجامعة الأخوين، أيفران، المغرب: جريندل (١٩٩٧).

†<http://www.gdnet.org/>

‡<http://www.femise.org/Presentation/presentation.htm>

المعدلة وراثياً. وتتطلب التغيرات الاجتماعية اهتماماً جارياً ومتطلعاً للأمام. فعلى سبيل المثال، فإن للضغوط المكثفة للهجرة الدولية انعكاسات بعيدة المدى. وفى جميع هذه المجالات، هناك مبرر قوى لاهتمام دولى متضافر ولتحقيق بعض من توافق الرأى على القضايا المتصلة بها.

ضمان شمول أكثر

زيادة فرص التعبير عن الرأى وتحقيق زيادات جوهرية فى الأخذ بالديمقراطية. يمكن توسيع الشمول بإجراء تغييرات كبيرة فى التنظيم والإدارة التى تؤدى إلى زيادة التمثيل والخضوع للمساءلة، مثل تمكين الحكومة المحلية من أسباب القوة من خلال إصلاحات لامركزية حسنة التصميم؛ انتخاب العمدة بدلاً من تعيينهم (مكسيكو سيتي)؛ استبدال الأنظمة العسكرية بأخرى منتخبة (كوباتاو) أو تمكين المجموعات المستبعدة من اتخاذ القرارات - النساء، السكان الأصليون، أو المجموعات الأخرى المحرومة التى قد تشكل الأغلبية (انظر الإطارين ٣-٨ و ٧-١٠).

توزيع أفضل لفرص الحصول على الأصول. يخلق النمو الدينامى وعمليات التنمية المزيد من الأصول وكذلك أنواعاً جديدة منها. وسوف يكون من الأسر كثيراً زيادة الشمول عن طريق ضمان أن تتوافر للفقراء والمحرومين وكذلك الطبقة الوسطى، فرص أكبر للحصول على هذه الأصول المنشأة حديثاً. كيف؟ بزيادة فرص الحصول على التعليم، الذى يبنى رأس المال البشرى؛ وبالتوسع فى الإصلاح الزراعى الريفى

مكانة المهن الضرورية وإن كانت مهمة، مثل تحليل السياسات، وبناء شبكات كثيفة من الثقة والمعرفة. ويجب الالتزام بالتمويل على فترات أطول من تلك اللازمة للمشروعات التقليدية، ويتعين أن يعترف الممولون بأن آثار هذه الاستثمارات. رغم إمكاناتها الهائلة، سوف يتم إرجاؤها وسيكون من الصعب تحديدها كمياً. ويستطيع المانحون كذلك، تصميم المشروعات مع جعل التعلم منتجاً رئيسياً لها، مما يوفر المساعدة فى مجال خبرات الرصد، والتقييم، والتنفيذ لمنظمات التعلم.

توسيع نطاق مؤسسات التقييم العالمية للتصدى للقضايا البازغة. على المستوى العابر للحدود والعالمى، أظهرت مؤسسات التقييم مثل الفريق الحكومى الدولى المعنى بتغير المناخ، قيمتها فى تشكيل توافق فى الرأى على المشكلات وخيارات التصدى لها^(١٠)، وهناك حاجة لمزيد من المؤسسات مثل الفريق الحكومى الدولى المعنى لتغير المناخ للتصدى للمشكلات العالمية الجديدة التى يستمر ظهورها طول الوقت. فمثلاً، من المؤكد أن الأسئلة المتعلقة بتداخل التجارة والبيئة سوف تتكاثر، مثلما يوضح النقاش حول إصدار شهادات للمنتجات. وتعتبر السياسة التجارية ساحة يمكن فيها لتحليل أكثر انتظاماً للخيارات أن يساعد فى التوصل إلى اتفاقات. وقد تجاهلت عروض المعارف العلمية المتعمقة، العمليات البيئية عابرة القومية. فمثلاً يوجد اهتمام متزايد بدورة النيتروجين العالمية وتأثيرها على النظم الأيكولوجية البحرية. كما يؤثر التغير الفنى، مشكلات ومخاطر جديدة، والمثال الواضح على ذلك، الموازنة بين المخاطر والمنافع البيئية للكائنات العضوية

أظهر برنامج تحقيق الانتعاش الأوربي (مشروع مارشال) بعد الحرب العالمية الثانية كيف يمكن لحشد الموارد على نطاق واسع يمكن أن يبنى الاقتصادات ويحول العداءة إلى شراكة. لقد قبل مهندسو مشروع مارشال تحدى التصدى «للجوع والفقر واليأس والفوضى» بإعادة بناء قارة لصالح الاستقرار السياسي والتنمية الاجتماعية واقتصاد عالمي عفي. لقد تعلموا الدروس القاسية للتاريخ: فقد فرضت معاهدة فرساي التي أنهت الحرب العالمية الأولى في ١٩١٩ شروطا من طرف واحد وألزمت المهزوم بدفع تعويضات قاسية، مما مهد الطريق للتطرف السياسي. وتجنب مصممو مشروع مارشال هذه الأخطاء ومهدوا الطريق للسلام. ولقد ولدت معاهدة فرساي الصراع. لكن مشروع مارشال كسر الدائرة الخبيثة للفقر والندم، ودعم إعادة التعمير الاقتصادي والنظام الاجتماعي، وحقق أموالا وأفكارا، لإعادة بناء أوروبا. وبشرت بأكثر من خمسين عاما من السلام والرخاء والشراكة غير المسبوقة.

تعد موازنة المصالح وتشكيل التزامات موثوق بها للأجل الطويل أمرا صعبا على المستوى القومي لكنه أكثر صعوبة على المستوى العالمي. غير أن ضرورته تتزايد لأن العمل القومي غير كاف للتصدي لحجم فيوض الآثار (الإطار ٩-٣)، المتولدة عن عالم واقتصاد عالمي أكثر ترابطا. ومن ثم، فإن التنسيق العالمي المتزايد ضروري لتوسيع قدرة وفرص الأقسام الأضعف في المجتمع العالمي. وقد يتطلب الأمر التوصل لاتفاق عالمي ذاتي التنفيذ للحصول على الالتزام بتمويل مثل ذلك الجهد المتزايد، لبناء القدرة من أجل استخدام التمويل بحكمة، وتنفيذ الإصلاحات الصعبة في البلدان النامية والبلدان الصناعية كذلك.

اتفاق عالمي

هناك اعتراف متنام بالحاجة إلى التزامات متبادلة وإلى تحسينات متسارعة في المؤشرات الأساسية للتنمية، وينتشر حاليا دعم أهداف التنمية الألفية التي تقترح خفض نسبة السكان الذين يعانون من فقر مدقع بمقدار النصف بحلول ٢٠١٥. وتحديد الأهداف غايات كمية طموحة من أجل تقليل الجوع، زيادة التعليم الابتدائي، تحسين الصحة، تعزيز الانصاف بين الجنسين، وضمان استدامة بيئية (الإطار ٩-٤). وتقدر إحدى الحسابات تكلفة الوفاء بالأهداف الإنمائية فحسب، بحوالي ٤٠ إلى ٧٠ مليار دولار في السنة. زيادة على الـ ٥٠ مليار دولار التي تقدم كمساعدات إنمائية حاليا. ويحدد تقدير آخر تكلفة بلوغ الأهداف البيئية على فترة أطول بـ ٢٥ مليار دولار في السنة^(١١).

كذلك أكد المؤتمر الدولي المعنى بالتمويل من أجل التنمية. الذي عقد مؤخرا في مونتيري الحاجة إلى مزيد من المعونة

المستند إلى السوق لزيادة فرص حصول صغار الحائزين على الأراضي الزراعية والأصول المكملة، (المياه، الطرق، والدراسة الفنية)؛ بالتوسع في توفير الحيازة الآمنة (الحماية من الطرد التعسفي) في العشوائيات الحضرية وغيرها من المستوطنات الحضرية غير الرسمية، وبزيادة فرص الحصول على المعرفة (الحدود الجديدة للأصول). وينبغي أن تستند أى حاجة متبقية لتحسين فرص الحصول على الأصول بإعادة توزيع الأصول القائمة إلى تدابير مصممة بعناية توازن بين المصالح حتى يمكن قيام المؤسسات الجيدة التي تمكن الناس والأصول من الانتعاش.

الحوار الجارى: رؤية واتفاق عالمي

يتطلب التغلب على الحواجز من أجل حل المشكلات الجماعية بشكل أسرع وأكثر انتظاما التزامات متبادلة من البلدان النامية والمتقدمة النمو برؤية واتفاق عالميين جسورين. وتحتاج هذه الرؤية جهدا حاشدا ومطردا لاستئصال الفقر ولحماية وإدارة محفظة أوسع من الأصول تضمن رفاهية الأجيال القادمة.

رؤية عالمية

إن دروس التاريخ الآن أوضح منها فى أى وقت مضى، فعلى سبيل المثال:

- فان الرخاء والرفاهية، مثل السلام، لا يتجزأان وينبغي أن تقاسمهما إذا أريد الإبقاء عليهما.
- إن جيلين - خمسين عاما - كافيان للقضاء على الفقر وللانتقال إلى طريق أكثر استدامة للتنمية.

غير أن التفاوض حول هذا التحول الكبير فى العشرين إلى الخمسين سنة القادمة يتطلب تجديدا للالتزام من قبل جميع البلدان - المتقدمة النمو والنامية - بهذه الرؤية الشاملة. وهى رؤية طموحة، ولكنها قابلة للتحقيق. فالكثير من البلدان الصغيرة الفقيرة - الدانمرك، وأيرلندا، واليابان، وماليزيا، والنرويج، وجمهورية كوريا - قامت بالقفز فى أزمنة مختلفة من الأمية والفقر الجماعى إلى التعليم والرخاء، فى غضون جيلين. لقد صارت بلدانا صناعية فى فترة متأخرة، فى إطار اقتصاد عالمي تسيطر عليه بالفعل الاقتصادات العملاقة. ويوضح الاتحاد الأوربي كيف يمكن أن يحدث احتمال تحقيق المفيد على نحو متبادل، البلدان الأفقر على تبنى معايير أعلى للإدارة البيئية والاقتصادية بينما توفر البلدان الأغنى الموارد والمساعدة فى دعم القدرة. وتظهر تجربة Dust Bowl فى الولايات المتحدة. كيف أن الولايات الصغيرة لا تستطيع بمفردها حل مشكلاتها بدون فرص الهجرة التى توفرها الولايات الأخرى، أو نقل المعرفة والموارد المالية من الولايات الأخرى والذى ساعد على استعادة العافية الاقتصادية على مدى عقود كثيرة.

الإطار ٩-٣

دفعه قوية - لمعالجة فيوض الآثار واغتنام الفرص

يرتبط كثير من التحديات العالمية فيما بينها ارتباطا عميقا - مع بعضها ومع الشواغل المحلية. وكذلك ترتبط حلولها. وتتطلب إدارة فيوض آثارها العالمية، بشقيها البيئى والاجتماعى، والاستفادة بنافذة الفرص المتاحة على مدى ٢٠ - ٥٠ سنة القادمة، دفعة قوية من جانب المؤسسات العالمية - ومن جانب المؤسسات القومية والمحلية.

توجد روابط إحيائية فيزيائية مهمة بين فيوض الآثار.

- إزالة الغابات، سبب مهم لفقد التنوع الأحيائى، ويسهم فى تغير المناخ. كما أن التغير فى المناخ، بدوره، يضع ضغوطا على موارد النظام الأيكولوجى، ومنها أراضى الرعى، وموارد المياه، ومصائد أسماك الشعاب المرجانية التى تطعم بعضا من أفقر سكان العالم. وهى تحول أراضى الرعى إلى صحراء، وتهدد سكان المدن والسواحل بالمزيد من العواصف والفيضانات.
- يرتبط تخفيف عبء الفقر والنمو العالمى بالحفاظ على التنوع الأحيائى. وفى أفقر البلدان، يكون التنظيم والإدارة الجيدان ضروريين لحماية الموارد المتجددة والناس الذين يعتمدون عليها - وهذا شرط مسبق لمنظمات إدارة النظام الأيكولوجى التى ندافع عنها هنا. يضاف لذلك، أن التنمية القوية محليا وعالميا قد تجتذب سكان المزارع بعيدا عن أراضى الغابات ذات القيمة الحدية بالنسبة للزراعة ولكنها تعتبر قيمة بالنسبة للخدمات البيئية. وعليه، فإن التنمية السريعة وإيجاد مؤسسات أفضل قد تحول دون التضيحية بأنظمة أيكولوجية قيمة من أجل مكسب سريع الزوال.
- لا يمكن أن يستقر تركيز غازات الدفيئة فى الجو - إذا واصلت البلدان الفقيرة نفس مسار الانبعاثات الذى سارت فيه البلدان المتقدمة حتى لو كان يتعين على البلدان المتقدمة النمو أن تقلل انبعاثاتها إلى الصفر. وتتطلب الاستدامة العالمية أن تعمل جميع البلدان معا لاتباع مسارات طويلة الأجل لتخفيض الانبعاثات. غير أن الإنصاف والتعاون الدولى يتطلبان أن تستقر غازات الدفيئة بدون أن نعرض للخطر التطلعات الإنمائية للبلدان الفقيرة.
- يمكن للسياسات التجارية وغيرها من السياسات التى يتم التفاوض عليها دوليا أن تؤثر على الفقر، وفقدان التنوع الأحيائى، وانبعاثات غازات الدفيئة، وغيرها من فيوض الآثار البيئية العالمية الأخرى مثل

انبعاثات النيتروجين والمواد السامة. والتنسيق على المستوى الدولى والإجراءات على المستوى القومى ضروريان لمواصلة التوفيق فيما بين الأهداف وتجنب العواقب غير المقصودة. كما أن فيوض الآثار الاجتماعية، الناشئة عن أوجه الضعف المؤسسى والبيئى تربط بأحكام مصالح الأمم الغنية والفقيرة، وتحفز الاهتمام المشترك بالتنمية المستدامة.

- الأمراض المعدية شاع عالميا. وتجعل الحضرة وسرعة السفر بانتقال الأمراض، وزيادة احتمالات تفشى الأوبئة. كما حفز سوء استخدام المضادات الحيوية - الاستخدام المفرط فى البلدان الغنية ونقص الاستخدام فى البلدان الفقيرة - التطور السريع للميكروبات التى تتناقص إمدادات الأدوية الاحتياطية اللازمة للتصدى لها.* وأصبح السكان - خاصة الفقراء، المبعدين إلى أراضى هشة - على اتصال لصيق بمستودعات الأمراض فى الغابات والأراضى الرطبة ومع الحيوانات المنزلية.
- يسهم الفقر فى نشوب الصراع المدنى والانحياز المحتمل للدولة. مع ما لذلك من تأثيرات عبر قومية. فالفقر وفشل التنظيم والإدارة عاملان قويان للمخاطر المذكية للصراع المدنى. وتواجه الأمم التى تعاني الصراع مخاطر كبيرة للانحياز. وللصراعات المحلية غالبا، انعكاسات دولية. إذ يتدفق اللاجئين والعنف عبر الحدود. وترسخ جذور الإرهاب والجريمة فى الفراغ الحادث بالدولة.
- يخلق التفاوت فى الدخول ضغوطا قوية للهجرة، وعندما تواجه هذه الضغوط حدودا مغلقة، يتصاعد التوتر. وتقدر إحدى الدراسات أن كل زيادة قدرها ١٠ فى المائة فى فرق الأجر الخارجى عن الأجر المحلى تزيد الهجرة بنسبة واحد لكل ألف من السكان فى البلدان الأفريقية.† وتاريخيا كانت هذه التحركات العمالية تمثل منافذ قوية لتخفيف عبء الفقر (الفصل ٤)، غير أن ضغوط الهجرة القوية، مقترنة بنمو سكاني ومنافذ مغلقة، تؤدى إلى التوتر وتلهب السوق غير القانونية لتهريب الناس. والتى تقدر حصيلتها بـ٧ مليارات دولار سنويا.‡

* منظمة الصحة العالمية (٢٠٠١).

† Hatton and Williamson (2001).

‡ NIC (2000).

- القضاء الكامل على الفقر العالمى،
- وضع الاقتصاد العالمى على مسار إنمائى أكثر استدامة بحلول منتصف القرن الحالى.

يمثل الملمحان المضافان للمبادرات الحالية هدفا أعمق فى إطار أفق زمنى أطول، وتركيز أكبر على التنمية المؤسسية. وسوف يتطلب الأمر ١٠ أو ٢٠ سنة - تبدأ الآن - لبناء المؤسسات التى تستطيع المساعدة فى تحويل المسار من الطريق غير المستدام إلى الطريق المستدام على مدى الخمسين سنة القادمة. وسوف يجلب كثير من هذه المبادرات طويلة الأفق منافع فى المدى المتوسط دعما لأهداف التنمية الألفية. ولكن لما كان من غير المستطاع التنبؤ بكثير من مشكلات المستقبل، فمن المهم أن تكون القواعد المؤسسية قوية. وأن يتم استحداث عملية

والتجارة، وإسقاط للديون من جانب البلدان الصناعية، بالتداف مع إجراء إصلاحات داخلية فى البلدان النامية لزيادة حد الموارد المحلية وتسهيل الاستثمار الأجنبى المباشر (الإطار ٩-٥).

ويستند الاقتراح الأخير من أجل الشراكة، الجديدة لتنمية أفريقيا أيضا إلى ترتيب تتحمل فيه البلدان النامية مسؤولية تحسين الإدارة والتنظيم، وتقوم البلدان الصناعية بتقديم المساعدة من خلال مزيد من المعونة وإسقاط الديون، وتيسير فرص الوصول للأسواق. واقترح مجلس الاتحاد الأوروبى «برنامجا عالميا» (جلوبال ديل) يتضمن كثيرا من نفس العناصر^(١٢).

وفى إطار روح هذه المبادرات وللإبقاء على قوة حركة أهداف التنمية الألفية، فيما بعد ٢٠١٥، يدعو هذا التقرير إلى توسيع الأهداف التالية:

الإطار ٩-٥

نتائج المؤتمر الدولي المعنى بالتمويل من أجل التنمية، مونتيري، المكسيك

- حشد الموارد المالية المحلية من أجل التنمية - عن طريق تحسين التنظيم والإدارة، وسياسات الاقتصاد الكلى وشبكات الأمان الاجتماعى.
- حشد الاستثمار الأجنبى المباشر والتدفقات الخاصة الأخرى - عن طريق تحسين المناخ الاقتصادى.
- جعل التجارة الدولية محركا للنمو والتنمية - عن طريق الاندماج فى جولة تنمية حقيقية.
- زيادة التعاون المالى الدولى من أجل التنمية - عن طريق مضاعفة المساعدات الإنمائية الرسمية وتركيزها بفاعلية على القطاعات الأكثر احتياجا.
- توفير تمويل مستدام للديون وإعفاء من الديون الخارجية - عن طريق مضاهاة الاحتياجات التمويلية بقدرات السداد.
- معالجة القضايا النظامية - عن طريق تعزيز ترابط واتساق الأنظمة النقدية والمالية والتجارية الدولية.

المصدر: المؤتمر الدولي المعنى بالتمويل من أجل التنمية، مونتيري، المكسيك، آذار/مارس (٢٠٠٢).

ويعنى هذا بالنسبة إلى استراتيجيات التنمية ومساعدات التنمية، التركيز بدرجة أكبر على:

- تحديد الحلقات المفرغة التى تبقى معدل النمو منخفضا، وتجعل توزيع الأصول غير متساويا - وإستحداث تدخلات استراتيجية لكسر هذه الحلقات المفرغة.
- الاستثمار فى المشروعات، البرامج والمبادرات التى تخلق مؤسسات أفضل وأكثر شمولاً وتضمن وجود تعلم نظامى.

وسوف يساعد الشمول الأكبر والتدفق الأفضل للمعلومات، وزيادة الشفافية والمنتديات الأوسع لموازنة المصالح فى تحسين أداء المؤسسات العالمية والمحلية لوظائفها فى محاربة الفقر وتعزيز الاستدامة. كما ستساعد الاستثمارات فى مجال تخفيض أعداد الفقراء فى العالم وتحقيق شمول أكثر فى ضمان تمثيل جميع المصالح عند تصميم المؤسسات الجديدة والحسنة.

ليس هناك من يهون من صعوبة هذه التحديات، كما لا يوجد حل سهل، فالقصور الذاتى الاجتماعى كبير، وقد يستغرق التغير المؤسسى عقوداً، ويتطلب التغلب على هذا القصور الذاتى من أجل التصدى لهذه المشكلات الصعبة - مخاوف ومخاطر العمل أحادى الجانب - التنسيق، ويقترح التقرير طرقاً للتقوية المتبادلة لحفز التغير المؤسسى، لحشد الدوائر المؤيدة المبعثرة، ولدعم تنمية القدرة، وتشمل المكونات الأساسية للاتفاق العالمى:

الإطار ٩-٤

أهداف التنمية الألفية (١٩٩٠-٢٠١٥)

- ١ - القضاء على الفقر المدقع والجوع
 - خفض عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يومياً إلى النصف.
 - خفض عدد الأشخاص الذين يعانون من الجوع إلى النصف.
- ٢ - تحقيق تعليم ابتدائى شامل
 - ضمان أن يكمل الأولاد والبنات على حد سواء التعليم الابتدائى.
- ٣ - تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة من أسباب القوة
 - القضاء على عدم المساواة بين الجنسين فى جميع مستويات التعليم.
- ٤ - خفض معدل وفيات الأطفال
 - خفض معدل وفيات الأطفال دون الخامسة بمقدار الثلثين.
- ٥ - تحسين صحة الأم
 - خفض معدل وفيات النساء الحوامل بمقدار ثلاثة أرباع.
- ٦ - مقاومة فيروس وممرض نقص المناعة المكتسب، والملاريا والأمراض الأخرى
 - وقف إنتشار فيروس وممرض نقص المناعة المكتسب.
- ٧ - ضمان الاستدامة البيئية
 - إدماج التنمية المستدامة ضمن السياسات القطرية ووقف الخسائر فى الموارد البيئية.
 - خفض عدد الأشخاص الذين لا تصلهم إمدادات المياه الصالحة للشرب إلى النصف.
 - إدخال تحسينات كبيرة فى حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون من سكان الأحياء العشوائية.
- ٨ - تطوير شراكة عالمية من أجل التنمية
 - زيادة المساعدات الإنمائية الرسمية.
 - توسيع فرص الوصول للأسواق.
 - تشجيع إطالة أجل الديون.

المصدر: www.developmentgoals.org

وإطار لهما القدرة على التقاط الإشارات الجديدة وموازنة طائفة أعرض من المصالح، والإبقاء على الالتزامات تجاه الرؤية العالمية.

وكما أشير فى الفصل ١، فإن معدلاً سنوياً متواضعاً للنمو يبلغ ٣ فى المائة سوف يصل بالاقتصاد العالمى فى مدى خمسين سنة إلى أربعة أمثال حجمه الحالى. فهل سيولد هذا الاقتصاد الأكبر ضغوطاً بيئية واجتماعية أقل مما يولده الاقتصاد الأصغر كثيراً حالياً؟ ولم يتم حتى الآن تكوين معظم رأس المال المادى المطلوب للخمسين سنة القادمة. وهذا يوفر الفرصة لإدماج معايير الشمول والاستدامة فى الاستثمارات الجديدة الآن. وهناك إمكانية لتغيير المسارات الإنمائية، على أن تقام المؤسسات التى تتأقلم وتنفذ السياسات الأفضل.

■ **زيادة الشفافية.** التدفق مفتوح للمعلومات التى يمكن التأكد من صحتها مهم لأحكام الخضوع للمساءلة فى الحكومة والقطاع الخاص من خلال خطوات مثل الإجراءات المفتوحة لتقديم العطاءات، تقوية حكم الجدارة فى الخدمة المدنية، والتأكد من أن وضع ميزانيات الحكومة والأنشطة المشتركة وإدارة الموارد تخضع جميعها لحكم القانون، إنها مكشوفة للجمهور وتحت رقابة مؤسسية صحيحة.

سوف يتحقق نجاح الإصلاحات فى الأجل الطويل؛ فهى تؤمن الفرص وتتيح إبداء الرأى للأسر وأبنائها، بحيث يمكنهم الادخار، والاستثمار، والمشاركة فى مجتمعاتهم، غير أنه لكى تستمر السياسات الجيدة، فإن الأمر يقتضى التزاما بالدعم، لأن ميراث الانقلاب على السياسات وعرقلتها يصعبنا بالذهول. وتبين البحوث التى أجريت حول المعونة والسياسة أن المعونة لا تساوى الكثير، إذا لم تصاحبها سياسات ومؤسسات جيدة؛ والواقع، فإنها قد تكون ضارة. وتظهر البحوث كذلك أن السياسات والمؤسسات الجيدة ضرورية للنمو والتنمية. ويحاج التقرير بأن السياسات الجيدة تستلزم غالبا وليس دائما، مؤسسات جيدة، ويستغرق استحداث هذا وقتا. ولن يتوافر التمويل والمساعدة بدون الاقتناع بوجود قدرة لاستخدامهما بفاعلية. غير أن بناء القدرة يتطلب استثمارا صبوراً لإزالة الحواجز الخطيرة لأن عائدها كبير ولكنه يحتاج لوقت لكى يتحقق. وتقتضى الإصلاحات الأساسية مؤسسات أفضل، وهى تتطور ببطء. وهذه المتطلبات مترابطة فيما بينها. وعلى ذلك فإن الأمر يقتضى أن يعرف قادة البلدان النامية أنه سوف يتاح لهم دعم موثوق به طويل الأجل من مجتمع التنمية الأكبر، وبدون ذلك الدعم - والإصلاح المقابل لتعزيزه - سوف يبقى الكثير من البلدان النامية يلهث فى دوائر من الرجاء وخيبة الأمل. وبالدعم يمكن كسر هذه الدوائر.

المسؤوليات الأساسية للبلدان المتقدمة النمو

سيفرض تمكين البلدان النامية من أن تنمو بسرعة أكبر عن طريق زيادة المعونة والتجارة والهجرة وتوفير سبل الحصول للمعرفة والتكنولوجيا، مطالب كبيرة على القادة والناخبين فى البلدان المتقدمة النمو، وتتضمن الإجراءات المطلوبة منهم ما يلى:

- **زيادة المعونة وجعلها أكثر فاعلية.** ينبغى للبلدان المتقدمة تقوية مقدرة البلدان النامية على مواصلة التنمية المستدامة عن طريق توفير المساعدات الإنمائية التى تدعم السلع العامة وتجذب الاستثمار الخاص^(١٥).
- **تخفيض الديون.** وقد بدأ ذلك وفقا لمبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ومن الضرورى أن تتوسع أكثر بالنسبة لجميع البلدان النامية بالموافقة على استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء وتحسين الخضوع للمساءلة.

■ **بناء القدرة على استخدام الموارد بحكمه.** من المسلم به جيدا الآن، أن فعالية المساعدات الإنمائية - الواقع فاعلية جميع الاستثمارات - تعتمد إلى حد كبير على نوعية السياسات الاقتصادية ومدى الاعتماد على المؤسسات السوقية وغير السوقية وقدرتها^(١٦). غير أن هناك ما هو أكثر أهمية لبناء القدرة من المساعدة الفنية، حسبما نوقش فى قسم سابق من هذا الفصل بعنوان «التنفيذ».

■ **توفير التمويل الضرورى.** تستطيع أسواق رأس المال (الاستثمار الأجنبى المباشر والتمويل الخاص) أن تغطى الكثير من التمويل المطلوب للانتقال إلى مسار أكثر استدامة إذا طبقت السياسات الملائمة. فعلى سبيل المثال، فإنها تستطيع تغطية الاستثمار فى رأس المال الجديد وفى إحلال رأس المال (المباني والمعدات) لتحسين كفاءة الطاقة وتلبية مطالب سكان الحضر الذين سوف يتضاعفون، غير أن الأمر سيتطلب موارد محلية ومساعدات إنمائية موسعة لتغطية جانب من هذه التكاليف التى تشمل توفير السلع العامة المحلية والقومية والعالمية. والبناء المؤسسى أحد هذه السلع العامة. ولن تكفى متطلبات التمويل المقدرة لبرنامج أهداف التنمية الألفية لدعم جدول أعمال أوسع وأعمق للبناء المؤسسى، هناك بعض التقديرات^(١٧) المبدئية للموارد التى يمكن تحريرها، مثلا، عن طريق، تقليص الدعم الخاطئ فى البلدان الصناعية والنامية وإعادة توجيهه لدعم البناء المؤسسى والمتطلبات الاستثمارية للانتقال إلى مسار أكثر استدامة، غير أن هناك حاجة إلى بيانات وجهود تحليلية جادة لتأكيد هذه المعلومات عند مستويات أكثر من التفصيل، لكل بلد على حدة.

■ **الاضطلاع بإصلاحات صعبة فى كل من العالمين المتقدم والنمو والنامى على السواء.**

المسؤوليات الأساسية للبلدان النامية

تطرح استراتيجية للتنمية التى تركز على الشمول وتقاسم النمو والتنظيم والإدارة الأفضل، مطالب كبيرة على عاتق الزعماء فى البلدان النامية. إذ يتعين عليهم الالتزام بإدارة أفضل اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا - وبالتالي تنظيم وإدارة أفضل. ولكى يتمكنوا من إدارة مواردهم وما يتلقونه من الخارج، يحتاجون إلى:

- **تقوية المؤسسات.** يتيح حكم القانون والتنظيم والإدارة الجيدان، للأسر والمؤسسات أن تشعر بالثقة - بمعنى آخر، أن تدخر وتستثمر.
- **توسيع الشمول فى فرص الحصول على الأصول.** إذ تعزز المدارس والرعاية الصحية، وتوفير الأصول البيئية التى تحمى الصحة، والإصلاح الزراعى الريفى اعتمادا على السوق، وتنظيم الحياة الحضرية (توفير الحماية ضد الطرد بدون إجراءات قانونية)، توليد الأصول للفقراء.

■ يمكن للقطاع الخاص أن يدفع للأمام نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية عن طريق المساعدة في إنشاء إطار يوفر حوافز مناسبة للمؤسسات لتخضع للمساءلة في جميع الميادين الثلاثة.

إذا رأى المجتمع العالمى جدارة فى مثل هذا الاتفاق، فإن عناصر الاتفاق سوف تحتاج إلى عمل أكثر حرصا على مدى السنوات القليلة القادمة، لتطوير برنامج قابل للتنفيذ يمكنه تكييفه مع الحالات الطارئة دون أن يعرض للخطر الأمل فى نجاح الاتفاق.

حوار جار: بعض الأسئلة الصريحة

يتطلب تحقيق مزيد من التقدم بشأن الإتفاق وتحديد العملية وإطار العمل الذى يوصف بأنه «منصف» التصدى لبعض القضايا العالمية للتنمية المستدامة التى تبقى موضوعا لمناقشات حامية. ونذكر هنا أربعة موضوعات مهمة ومثيرة للخلاف لحلها تداعيات سياسية ومؤسسية مهمة، تستلزم إجراء تقييمات عالمية موثوق بها.

متى يكون الاستهلاك استهلاكاً مفرطاً؟

كثيرا ما يتم التعبير عن القلق من «الاستهلاك المفرط» فى البلدان الغنية وعن التهديدات التى تتعرض لها استدامة التنمية من جراء المستويات المتزايدة للاستهلاك العالمى. ولكن ما هو نوع الاستهلاك الذى يوصف بأنه استهلاك مفرط، ولماذا هو ضار، وما الذى يتعين عمله حيال ذلك؟ هل الاستهلاك المفرط يعنى ضمنا أنه ينبغي وجود حد لإجمالى الاستهلاك العالمى (وكنتيجة لذلك، تكون هناك حاجة لخفض المستويات المرتفعة بالفعل للاستهلاك فى البلدان المتقدمة النمو للتمكين من زيادة الاستهلاك فى البلدان الفقيرة)؟ يوجد قليل من الوضوح حول هذه الأسئلة.

يقول أحد تفسيرات الاستهلاك المفرط أنه يشير إلى العوامل الخارجية المرتبطة بالاستهلاك عند المستويات الأعلى لدخل الفرد، فمثلا، يتم الربط بين انبعاثات ثانى أكسيد الكربون وإسهامها فى تغيير المناخ، وبين استهلاك الكهرباء، والتدفئة المنزلية، وخدمات النقل، والسلع المصنعة كثيفة الاستخدام للطاقة - وجميعها تميل إلى التزايد بشدة مع زيادة الدخل، وفى هذه الحالات يكون وصف ذلك بأنه إفراط له ما يبرره، طالما أن العوامل الخارجية بحكم تعريفها غير كفؤة (لا توجد موازنة بين التكاليف والمنافع) وعادة غير منصفة (الأغنياء يوقعون الأضرار بالفقراء). غير أن المستوى الكلى للاستهلاك ليس هو مصدر المشكلة. إنه توليفة من خليط استهلاكى معين وعمليات إنتاجية تولد العوامل الخارجية. ومن أجل ذلك هناك وصفات أساسية راسخة من وجهة نظر التمويل العام.

■ فتح الأسواق الزراعية والصناعية وأسواق العمل. تعوق الحواجز التجارية للبلدان المتقدمة الصادرات من البلدان النامية، وتعرض للخطر أسباب الرزق المتاحة للفقراء. ويمكن لفرص الوصول غير المقيدة لأسواق البلدان المتقدمة فى المنسوجات والملابس أن تدر ٩ مليارات دولار سنويا، كما يدر تيسير فرص الوصول إلى الأسواق الزراعية ١١,٦ مليار دولار سنويا^(١١).

■ تحسين فرص حصول البلدان النامية على التكنولوجيا والمعرفة. يتم تطبيق حوافز لتعزيز نقل ونشر التكنولوجيات فى البلدان النامية. شاملة تلك المتعلقة بتخفيف عبء الظروف المناخية والوقاية من الأمراض والتنمية الزراعية. ودعم المزيد من البحوث بشأن المحاصيل واللقاحات واستراتيجيات التأقلم التى تحسن أسباب الرزق للفقراء.

المسؤوليات المشتركة للبلدان النامية والمتقدمة النمو

ينبغي على البلدان المتقدمة النمو والنامية أن يتصديا معا لأكثر المشكلات التى تواجه الإنسانية إلحاحا. وتتمثل مسؤوليتها المشتركة فى إنشاء شراكة عالمية لتحديد القواعد اللازمة لوضع قواعد وصيغ تقاسم الأعباء. وإذا أصبح العالم أكثر ترابطا - بيئيا، واقتصاديا واجتماعيا فإنه يتعين الاتفاق على مؤسسات وقواعد جديدة، وتنفيذها. وسوف تتضمن هذه قواعد للتجارة الدولية؛ قواعد لتجنب الصراع؛ وقواعد للهجرة؛ وقواعد تحكم استخدام المحيط الحيوى؛ وقواعد تؤثر على حقوق الملكية فى مجالات الأفكار والعمليات التكنولوجية، والمعلومات الوراثية، وسوف تتميز النتائج بطول البقاء. وإذا أيد أن تكون هذه المؤسسات فعالة، ينبغي أن تتميز القواعد اللازمة لصياغة القواعد بالعدالة. فى العملية وفى النتائج.

وهناك دور لكل القوى الفاعلة فى النظام العالمى: حكومات البلدان النامية، والبلدان التى تمر بمرحلة انتقال، والبلدان المتقدمة النمو والمقاطعات والمدن، والمجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدنى والمؤسسات الخاصة والأفراد.

■ تستطيع جميع الحكومات تحسين خضوع الوكالات العامة للمساءلة وتوفير المعلومات عن الأحوال الاجتماعية والبيئية - لتحسين قدرات الرأى العام والمجموعات المدنية على تحديد المشكلات وموازنة المصالح بانصاف، والخروج بالحلول.

■ تستطيع منظمات المجتمع المدنى أن تساعد فى تجميع أصوات المصالح المتناثرة وأن توفر تحققا مستقلا من الأداء العام والخاص، وغير الحكومى. ويتطلب الأمر الاعتراف بالجهات الاكاديمية كقوة فاعلة أساسية فى التعلم، والرصد، والتقييم.

للأرصاء الجوية. وبمجرد إنتاج هذه المنتجات، يوفر التوزيع واسع النطاق لها منافع كبيرة للمستهلك. فلماذا لا نتاح مقابل تكاليف الاستنساخ فقط؟ لأنه لن يوجد عندئذ حافز للقوى الفاعلة فى القطاع الخاص لخلق المعلومات والابتكارات الموجودة وراء هذه المنتجات. وتوازن حقوق الملكية الخاصة مثل براءات الاختراع وحقوق التأليف، هذه الجوانب الاستاتيكية والديناميكية للكفاءة.

تمثل الجوانب المتعلقة بالتجارة فى اتفاق حقوق الملكية الفكرية (الترييس) بموجب منظمة التجارة العالمية، دعما عالميا لحقوق المنتجين فى مواجهة المستخدمين. ويتمثل تأثيرها المباشر فى زيادة مدفوعات رسوم الانتفاع لحائزى حقوق الملكية الفكرية، الذين توجد أغلبيتهم الساحقة فى البلدان المتقدمة. ويبين أحد التقديرات أن التطبيق الكامل لاتفاق الترييس سوف يزيد الربح السنوى الصافى لبراءات الاختراع للولايات المتحدة وألمانيا واليابان وحدها بمبلغ ١٢ مليار دولار^(١٧).

هل سيضر نظام حقوق الملكية الفكرية البارز بالمصالح طويلة الأجل للبلدان النامية؟ لقد جرت حول هذا الموضوع مناقشات حامية. فمن حيث المبدأ، يوفر اتفاق الترييس مجالا واسعا للبلد النامى لتفوق أوضاعه مع نظام لحقوق الملكية الفكرية الملزم لاحتياجاته^(١٨). وفى التطبيق، فإن قدرة البلدان النامية على المناورة قد تكون محدودة بدرجة أكبر، واحتمال أن تكون النتائج غير عادلة يدعو للقلق. وبينما تتصف الخطوط العريضة لنظام حقوق الملكية الفكرية العالمى بالوضوح، إلا أن الكثير من التفاصيل الحاسمة قد لا تكون قد رسخت بعد. وقد تتصدى المناقشات العالمية للطرق التى تدعم بها البلدان النامية (أ) جهودا تضامنية عند فحص براءات الاختراع (ب) معايير إزاء المطالب المتعلقة ببراءات الاختراع من حيث نطاقها وجدتها (ج) حماية حقوق الموارد الوراثية والمعارف التقليدية (د) سياسة عالمية للمنافسة (هـ) مبررا للتمويل العام ونشر بيانات التعدادات وبيانات البيئة والأرصاء الجوية والبيانات الوراثية. وقد يؤدى دعم طاقة البلدان النامية على المشاركة فى هذه المناقشات إلى نتائج أكثر إنصافا.

ماهى آفاق الهجرة العالمية؟

يخلق عدم المساواة العالمى، مقترنا بالإتجاهات الديموجرافية العالمية مزيدا من الضغوط على الهجرة. وتظهر أدبيات مسهبة أن الاختلافات فى الأجور تحفز على الهجرة. وتبلغ معدلات الخصوبة أعلى درجاتها فى أقل الأماكن قدرة على استيعاب العمالة. وفى الوقت نفسه، سوف يؤدى ارتفاع الأعمار فى العالم متقدم النمو إلى خفض كبير فى حجم قوة العمل وزيادة الطلب على العمال منخفضى المهارة لأداء مهام تقاوم استخدام

وهناك تفسير آخر للاستهلاك المفرط، أكثر صعوبة من حيث التوثيق، يتعلق بالعوامل الخارجية الاجتماعية. فالناس يحكمون على مدى كفاية استهلاكهم - الملابس والسيارات والإسكان - جزئيا وفقا لأعراف وضعها آخرون، وإذا كان ذلك صحيحا، فإن الاستهلاك يتخذ بعض ملامح سباق التسلح. ما هى التداعيات الأساسية؟ إن الأمر يتطلب كبح جماح متبادل (مشكلة تنسيق من الطراز الأول)، لنقل الموارد من استهلاك فردى تنافسى إلى استهلاك للسلع العامة. ولكن الأمر يقتضى فهما أفضل لهذه العوامل الخارجية قبل أن يمكن وضع أى اتفاق على إجراءات للتصدى لها.

ماهو مستقبل الزراعة والكائنات الحية المعدلة وراثيا؟

رغم الآمال العظيمة بتحسين الزراعة الخاصة بالفقراء، فإن التكنولوجيا الحيوية بشكل عام وأبحاث نقل الجينات بشكل خاص، بدأت بالكاد فى التصدى لمشكلات الفقراء. ويثير بعض التطبيقات قليلا من الجدل، مثل الاختيار الوراثى بمساعدة السوق. فى حين ولدت تطبيقات أخرى أما البعض الآخر، مثل خلق كائنات عضوية بالنقل الجينى، فيثير الكثير من القلق حول سلامة الغذاء والآثار البيئية المحتملة.

يتحدد الرضاء عن التكنولوجيا الجديدة إلى حد كبير برضاء المجتمعات عن مؤسساتها العلمية وذات العلاقة بسلامة الغذاء، ويشعورها حيال التركيزات البازغة للقوة الاقتصادية فى شركات «علوم الحياة» متعددة الجنسيات. ويتم السعى لإيجاد حلول لجميع هذه القضايا المعقدة فى ظل خلفية من عدم اليقين المرتبط بالعولة، والذى ترك الكثيرين من الناس وهم غير موقنين من قدرتهم على السيطرة على حياتهم وبيئتهم.

إن فقراء الريف فى البلدان النامية، هم الأكثر احتياجا لفرص الحصول على هذه التكنولوجيات الزراعية الجديدة. ويدلنا مبدأ التحوط على أنه يتعين علينا أن نلزم جانب الحذر والبحث عن بدائل، وضمان عملية ديمقراطية ذات شفافية كاملة. وهذا يتطلب الفصل بمزيد من الوضوح بين ما هو معروف من العلم الراهن وما هو ليس كذلك، حتى يمكن للعملية السياسية أن تعمل بفاعلية أكثر.

كيف يمكن موازنة المصالح وتجنب السياق من أجل حقوق الملكية على الجبهة الفكرية؟

إن حقوق الملكية الفكرية هى الجيل الثانى من الأصول التى يمكن أن تزيد أو تقلل الشمولية مع العواقب المرتبطة بتطور مؤسسات ذات نوعية. وتمثل حقوق الملكية الفكرية حلا وسطا بين مصالح المستخدمين والملوك والمبتكرين. وفى العادة لا يلزم سوى تكاليف قليلة لاستنساخ بذرة ما، وبرنامج للكمبيوتر، وأغنية، وعقار، ورسم تخطيطى لدائرة مطبوعة أو قاعدة بيانات

ينتج عالما أفضل بكثير في ٢٠٥٠ مقارنة بعالم لا تمارس التوقعات بالنسبة له.

* * *

يحتاج التقرير بأن نقص الأصول والفرص والأصوات الفعالة بالنسبة لأقسام كبيرة من الناس يعرقل قيام سياسات عامة لتعزيز الرفاهية، ويعوق النمو، ويهدد بالخطر إمكانية إحداث تغيير إيجابي. وعلى المستوى القومى يحرمانا كذلك من مواهب أولئك الذين لفظهم المجتمع. وعلى المستوى الدولى، يحرمانا كذلك من الإسهام الذى تستطيع البلدان الفقيرة تقديمه لمستقبل أكثر إنصافا واستدامة. إن مسار التنمية الأكثر استدامة هو أكثرها شمولاً من الناحية الاجتماعية؛ فهو يمكن المجتمعات من التحول وحل مشكلات العمل الجماعى. ويتمثل التحدى، الآن وفى المستقبل، فى تنمية الشجاعة والالتزام بإدارة العمليات التى تعزز حياة الإنسان ورفاهيته، وتحدث التحول الذى يحسن جودة البيئة ويقوى نسيجنا الاجتماعى، وتعزز نوعية حياة الناس. وكلما زاد الاستماع للناس، قلت الأصول الضائعة.

الوسائل الآلية مثل رعاية كبار السن. وفى الوقت نفسه ستخفض تكاليف الهجرة خاصة تكاليف المعلومات، وكذلك النقل. وإجمالاً من المتوقع أن يشهد النصف التالى من القرن زيادة كبيرة فى عرض المهاجرين الدوليين، وأيضاً الطلب عليهم. يشكل التصدى لهذا الضغط تحدياً عالمياً، حيث يتعين اتخاذ قرارات جماعية ولكل خيار تكاليفه ومنافعه. وهناك أسباب كثيرة لدعم كل من الهجرة طويلة الأجل، وكذلك الهجرة الدائرية (ويمكن للأخيرة أن تساعد فى الإسراع بعملية التعلم فى المناطق المتخلفة)، ولكن تبقى الهجرة موضوعاً حساساً من الناحية السياسية فى البلدان المستقبلية لها. فهناك قضايا تتصل باستيعاب الوافدين الجدد - وأيضاً المخاوف والمفاهيم الخاطئة المبالغ فيها. ذلك أن القرار يتخذه بلد مستقبل للهجرة بتقييمها تداعياته بالنسبة للبلدان الأخرى المستقبلية للهجرة، وللبلدان المصدرة لها، وقد ترتبط الضغوط المصاحبة للهجرة، بشكل أكبر، بمعدل التغير بأكثر مما ترتبط بمستوى التغير. ومن الأفضل قياس عمليات استيعاب المهاجرين خلال عقود وليس خلال سنوات. كما أن الإعداد المسبق فى كل من المجتمعات المرسلة والمستقبلة للهجرة خلال الجيل القادم، قد

Vijay Jagannathan, Emmanuel Jimenez, Todd M. Johnson, Olga Jonas, Steen Lau Jorgensen, David Kaimowitz, Hirochi Kawashima, Phil Keefer, Charles Kenny, Homi Kharas, John Kellenberg, Elizabeth King, Kenneth King, Nalin Kishor, Agi Kiss, Stephen Knack, Somik Lall, Manuel Lantin, Frannie Leautier, Franck Michel Lecocq, Johannes Linn, Josef Lloyd Leitmann, Andres Liebenenthal, Stephen Malpezzi, Robin Mearns, Gerhard Menkhoff, Fatema Mernissi, Alan Miller, Pradeep Mitra, Augusta Molnar, Caroline Moser, Desmond McNeill, Mohan Munasinghe, Mustapha Kamel Nabli, Aksel Naerstad, Andrew Nelson, Martien van Nieuwkoop, Letitia Obeng, Alexandra Ortiz, Edgar Ortiz, Amy Nolan Osborn, Elinor Ostrom, Mead Over, Stefan P. Pagiola, Guillermo Perry, Guy Pfefferman, Robert Picciotto, Robert Prescott-Allen, Lant Pritchett, Felicity Proctor, C. Sanjivi Rajasingham, Vijayendra Rao, John Redwood, Francisco Reifschneider, Ritva Reinikka, Felix Remy, Jozef Ritzen, F. Halsey Rogers, David Rosenblatt, Michael L. Ross, Ina-Marlene Ruthenberg, Maria Sarraf, David Satterthwaite, Sara J. Scherr, Richard Scurfield, Louis Scura, Luis Serven, Cosma Shalizi, Priya Shyamsundar, David Simpson, Anil Sood, Lyn Squire, Andrew Steer, Vivek Suri, Lee Summer Travers, Timothy S. Thomas, Tom Tietenberg, Jane Toll, Thomas Tomich, John Underwood, Keshav Varma, Haakon Vennemo, David G. Victor, Jeffrey Vincent, Tara Vishwanath, Joachim von Amsberg, Michael Walton, Hua Wang, Robert Watson, Jaime Webbe, Monika Weber-Fahr, Anna Wellenstein, David Wheeler, Anthony J. Whitten, Jeff Williamson, Roland White, Julie Viloria-Williams, Michael Woolcock, Sven Wunder, and Hania Zlotnik. كما قدمت مساهمات أخرى قيمة من: Trinidad Angeles, Car-ey Ann Cadman, Meta de Coquereaumont, Jean-Pierre S. Djomalieu, Kristyn Ebro, Ines Garcia-Thoumi, John Garrison, Anita Gordon, Rita Hilton, Sergio Jellinek, Lawrence MacDonald, Nacer Mohamed Megherbi, Joyce Msuya, Jean Gray Ponchamni, William Reuben, Carolyn Reynolds, Roula Yazigi. ويود الفريق أن يشكر أشخاصاً أسهموا في الوقائع التالية خلال مراحل التخطيط لهذا التقرير ووضع مشروعه. وقد وردت أسماء المشاركين في هذه الحلقات التدريبية ومؤتمرات الفيديو في موقع الانترنت، وهم: The participants in these workshops and video conferences are listed in the Web Page. **Berlin, Brussels, China, Costa Rica, London, New York, Nigeria, Oslo, Paris, South Africa, Vietnam, and Washington.**

ورغم الجهود المبذولة لتجميع وتصنيف القائمة، فإن بعض من أسهموا ربما تم إغفالهم عن غير قصد. ويعتذر الفريق عن أي سهو ويؤكد مجدداً امتنانه وشكره لكل من أسهموا في هذا التقرير.

يعتمد هذا التقرير على طائفة عريضة من وثائق البنك الدولي وعلى العديد من المصادر الخارجية. وقد أعد المؤلفون التالية أسماؤهم الأوراق والملاحظات الأساسية اللازمة لهذا التقرير: Sherburne Abbott, G. Acharya, Alain Bertaud, José Brakarz, Kjell Arne Brekke, Tim Campbell, Roberto Chavez, Monica das Gupta, John Dixon, Scott Gates, Nils Petter Gleditsch, Rognvaldur Hannesson, Karla Hoff, Pernille Holtedahl, Eckard Janeba, John Kellenberg, Stein Kuhnle, Huck-ju Kwon, Desmond McNeill, Edgar Ortiz Mtialavasi, S. Mansoob Murshed, Eric Neumayer, Jelena Pantelic, Sanjeev Prakash, Jane Pratt, Per Selle, Guttorm Schjeldrup, Haakon Vennemo, Nicolas Sambanis, Paul Steinberg, Arne Tesli, and Ahmed Zainabi.

والأوراق الأساسية الخاصة بتقرير عن التنمية في العالم متاحة مباشرة على الانترنت: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003>. أو من خلال مكتب تقرير عن التنمية في العالم. والآراء المعبر عنها في هذه الأوراق لا تمثل بالضرورة آراء البنك الدولي أو آراء هذا التقرير.

وقد قدم أشخاص كثيرون داخل البنك الدولي وخارجه المشورة والنصح للفريق، وقد جاءت تعليقات ومساهمات قيمة من: Herbert Acquay, Sadiq Ahmed, Eleodoro O. Mayorga Alba, Mir A. Altaf, Ali Amahan, Ivar Andersen, Jock Anderson, Shlomo Angel, William Ascher, Robert Bacon, Deniz Baharoglu, Tulio Barbosa, Scott Barrett, Carl Bartone, Richard Barrows, Tamsyn Barton, Esra Bennathan, Alain Bertaud, Derek Beyerlee, Anthony Bigio, Hans Binswanger, Sylvain Bissar, James Bond, Maria Borda, Milan Brahmabhatt, José Brakarz, Marjory-Anne Bromhead, Dan Bromley, Lester Brown, Piet Buys, Tim Campbell, Franklin Cardy, David S. Cassells, Christophe Chamley, Nadereh Chamlou, Roberto Chavez, Ajay Chhibber, Tanzib Chowdhury, Hoon Mok Chung, Dean Cira, Kevin Cleaver, Robert Clement-Jones, William Cobbett, Paul Collier, Maureen Cropper, Csabi Csabi, Partha Dasgupta, Laura De Brular, Klaus Deininger, Shanta Devarajan, Simeon Djankov, David Dollar, Ahmed Eiweida, Enos Esikuri, David Ellerman, Antonio Estache, Ke Fang, Marianne Fay, Peter Fallon, Shahrokh Fardoust, Catherine Farvacque, John Flora, David Freestone, Maria Emilia Freire, Alan Gelb, Alan Gilbert, Gershon Feder, Robert Frank, Scott Gates, Hafez Ghanem, Indermit Gill, Sumila Gulyani, Kenneth Gwilliam, Agi Kiss, Kirk Hamilton, Jeff Hammer, David Hanrahan, Rognvaldur Hamnesson, Jarle Harstad, Marela Eleni Hatzios, John Henderson, Jesko Hentschel, Vernon Henderson, Mark Hildebrand, Rafik Fatehali Hirji, Daniel Hoornweg, J. C. Hourcade, Sarwat Hussain, Gregory Ingram, William Jaeger,

٢٤- إلى وقت قريب لم تؤثر انبعاثات الكربون التي تولدها الأنشطة الكثيفة الاستخدام للطاقة (التي تعتمد على الوقود الأحفوري مثل الفحم) في درجات الحرارة العالمية لأنها لم تكن تجاوزت قدرة المحيط الحيوى على الامتصاص. أما اليوم، فإن الحاجة تدعو إلى بدائل أكثر تكلفة للحيلولة دون حدوث مزيد من الضرر.

Dasgupta (2002). ٢٥-

Yi (2002). ٢٦-

Bloom and Williamson (1997). ٢٧-

٢٨- مثل كثير من الدينامية التي تجعل فرق العمل أكثر ابتكاراً، يمر السكان الذين ينتقلون إلى المدن بمراحل التكوين والمقارعة وتشكيل القواعد والتطبع والآداء، فالنمو يحدث عندما يجتمع شمل أفراد من خلفيات مختلفة، والمقارعة تحدث عندما تصادم وجهات النظر المختلفة، وتشكيل القواعد يحدث عندما تنشأ قواعد أكثر شمولاً، والآداء يحدث عندما يحل السلوك البناء محل السلوك الهدام. ونتيجة ذلك هي أن المدن تصبح، في أفضل الحالات، مراكز تجتمع فيها القيم الثقافية المختلفة وتقوم معاً بتطوير مزيد من قيم الشمول للترحيب بوجهات النظر المختلفة وإتاحة حيز للجماعات الفرعية المختلفة لكي تتخصص وتتبرك.

٢٩- أعدت السلسلة الكاملة للبلدان النامية والمرتفعة الدخل في الفترة ١٩٥٠-٢٠٥٠ باستخدام عمليات الاستكمال والاستقراء المختلفة من البيانات القائمة مع الحرص على التوافق مع إجماليات المقارنة المتاحة في البنك الدولي والأمم المتحدة. وقد أجريت التقديرات المتعلقة بفئات من حجم ١٠٠٠٠٠ نسمة من السكان وأكثر باستخدام المصادر التالية، وهي: إجمالات المقارنة للأمم المتحدة والبنك الدولي بالنسبة للسكان الحضريين في البلدان النامية والمرتفعة الدخل، و U.N. World Urbanization Prospects, 1999 Revision, digital files, from the UN Population Division. ومن قاعدة بيانات المدن التي تضم أكثر من ١٠٠٠٠٠ نسمة من السكان التي أعدت لمشروع المدن الناجحة للأمم المتحدة - الموثل (والإسقاطات الخاصة بالبنك الدولي بالنسبة للسكان الحضريين تقل عن تلك الخاصة بالأمم المتحدة وتقترب من إسقاطات المعهد الدولي لتحليل النظم التطبيقية، لأنها تفترض معدل نمو منخفضاً بالنسبة لمعظم المدن). أما سكان البلدان الأصغر حجماً (التي تضم أقل من ١٠٠٠٠٠ نسمة من السكان) فقد تم احتسابها باعتبارها متبقية من إجمالي سكان الحضر كما أوضحت مصادر الأمم المتحدة والبنك الدولي ناقصاً الإجمالي المقدّر لعدد السكان في المدن الأكبر من ١٠٠٠٠٠.

Krugman (1998); Gallup and Sachs (1998). ٣٠-

Henderson, Shalizi, and Venables (2001). ٣١-

٣٢- إن تقييم الآثار الخاصة بالنتائج والمفاضلات والأولويات أو احتمالاتها يغدو أمراً عسيراً، إن لم يكن مستحيلاً، بدون بيانات أو معلومات سليمة. وفيما يتعلق بالتغيرات البيئية والاجتماعية، فقد تكون هناك سلسلة بيانات زمنية على الصعيد المحلي، ولكن ندر أن توجد بيانات تفصيلية مساوية بالنسبة لتغيرات الناتج المحلي الإجمالي. والوضع على الصعيد الوطني هو في كثير من الأحيان عكس ذلك، وهو ما يعوق أى محاولة لعمل نموذج كمى أو لتقييم التغيرات التي تحدث بمضى الوقت أو تقييم محدثاتها. وهذا التقرير يعتمد اعتماداً شديداً على دراسات الحالة التي يعتقد أن لها طابعاً تمثيلاً.

الفصل ٢

١- كلمة منفعة أو رفاه تعبر بصورة لصيقة عن مفهوم يصعب قياسه. ورغم هذا القصور فإنه يستخدم أحياناً نيابة عنها عبارة الإعراب الذاتي عن السعادة أو الرضا الشامل عن الحياة. (انظر أوزولد (١٩٩٧)).

٢- تنعكس، أهمية المشاركة الاجتماعية في الرفاه البشرى، مثلاً في الارتباط السلبى بين ما يقوله الناس أنفسهم عن السعادة والبطالة، مع ضبط الدخل (بلاشفلاور وأوزولد ٢٠٠٠). واتساقاً مع معطيات السعادة، فإن

World Bank 2001h CD Rom (SIMA 349). ١-

Chen and Ravallion (2000). ٢-

World Bank 2001h CD Rom (SIMA 349). ٣-

World Bank 2001h CD Rom (SIMA 349). ٤-

World Bank 2001h CD Rom (SIMA 349). ٥-

٦- فى السنوات العشر إلى خمسة عشر الأخيرة، تحسنت بصورة هائلة نوعية بيانات استقصاء الأسر المعيشية وتغطيتها، وهى البيانات المستخدمة فى قياس الفقر، واضطلع البنك الدولى بدور مهم فى تسهيل هذا التحسن. ومنذ عام ١٩٩٠ اعتمدت تقديرات البنك للفقر المتمثل فى دولار واحد فى اليوم بصورة كاملة على هذه البيانات. غير أن من الطبيعى بسبب ضالة بيانات المسح الكافية بالنسبة للماضى أن تصبح عملية التقدير لفترات أطول عملية محفوفة بخطورة أكبر. وفى العولة والنمو والفقر (البنك الدولى ٢٠٠٢) قدر أن عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار فى اليوم انخفض بمقدار ٢٠٠ مليون بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٩٨. وكما أشير فى التقرير، فإن التقرير اضطر إلى الاعتماد على مصدرين مختلفين استخدموا أساليب مختلفة. وإن إجراء مزيد من المراجعات باستخدام طرق أكثر اتساقاً إنما يعزز التقديرات السابقة. وتوحى هذه التقديرات أيضاً بأنه إذا استبعدت الصين، لكان صافى الانخفاض فى الرقم الإجمالى للفقر أقل قليلاً أو منعماً.

٧- فى عام ١٩٨٧ تخلت الصين عن اعتمادها على الزراعة الجماعية وزادت الأسعار المدفوعة للسلع الزراعية زيادة حادة وزادت دور إشارات السوق والاستثمار الأجنبى زيادة هائلة.

٨- براون وآخرون (٢٠٠١). تقديرات معهد الرقابة العالمية استناداً إلى استقصاءات لوزن الجسم على الصعيد الوطنى أجرتها الأمم المتحدة ومنظمة الصحة العالمية.

World Bank 2001i. ٩-

World Bank 2001h; Sambanis (2000, p. 13). ١٠-

UNDP, UNEP, and others (1999). ١١-

UNDP, UNEP, and others (1999). ١٢-

UNDP, UNEP, and others (1999). ١٣-

Available at World Bank Group, "Access to Safe Water,"

<http://www.worldbank.org/depweb/english/modules/environment/water/>>(2000).

UNEP (1997b); Scherr (1999); Scherr and Yadav (1996); White, Murray and others (2002); Cosgrove and Rijsberman (2000).

World Bank (2000)c. ١٦-

UNDP, UNEP, and others (1999). ١٧-

Myers, Mittermeier, and others (2000). ١٨-

UNDP, UNEP, and others (1999). ١٩-

UNDP, UNEP, and others (1999). ٢٠-

World Bank (2001)c. ٢١-

٢٢- كان التغيير الاجتماعى والتطور الثقافى يسرعان دورهما، ولكن بصورة غير مطردة النسق داخل المجتمعات وفيما بينها. وبعض الثقافات الأقل قدرة مقصورة على التكيف مع سرعة التغيير حتى إذا رغبت فى ذلك، فى حين أن غيرها قد لا ترغب حتى فى هذا.

٢٣- يتبدى الافتقار إلى التجانس بين العمليات البشرية والطبيعية بصورة مكانية (المصادر الخاصة بموقع معين وبالوحدات) وبمقاييس مختلفة.

١٤- رغم أنه لا يزال يدور جدل واسع فيما يتعلق برأس المال الاجتماعي (الذي يتركز على ما يشكل رأس مال اجتماعي، سواء تعين استخدام كلمة «رأس مال» في هذا السياق أصلاً أم لا، وكيف يمكن تحليل وقياس آثار رأس المال الاجتماعي)، فثمة دلائل عديدة متزايدة بأن القيم المشاطرة، والروابط غير الرسمية، والشبكات غير الشخصية يمكن أن يكون لها أثر مهم على النتائج - رغم بعض الصعوبات في قياس رأس المال الاجتماعي. انظر جروتيرت ودفان بإسستر (٢٠٠١) للاطلاع على تعاريف مختلفة عما يشكل رأس المال الاجتماعي: سولو (٢٠٠٠) وباور. وجينيس (١٩٩٩) بشأن أمثلة على اعتراضات على استخدام لفظ «رأس المال»؛ وستون (٢٠٠١) بشأن مشكلات القياس في العمل التجريبي. وفي الكتابات الأدبية المتعلقة برأس المال الاجتماعي، أدرجت المؤسسات والمنظمات تحت مفهوم «رأس المال الهيكلي الاجتماعي»، في حين أدرجت مجموعة أخرى من العناصر (الثقة، القيم المشتركة، الأعراف) على أنها «رأس مال معرفي اجتماعي». ويحتفظ هذا التقرير بتعبير «رأس مال اجتماعي». فيما يتعلق بالشبكات بين الأشخاص والقيم المشتركة التي تولدها ولكنه يستبعد الأعراف، التي تعمل كقواعد غير رسمية. وبدلاً من ذلك فإننا نفضل، كما في الكتابات الأدبية المتعلقة بالاقتصاديات المؤسسية، لفظ «مؤسسات» عن رأس المال الاجتماعي، ونستخدم لفظ «مؤسسات» للتعبير عن آليات وقواعد اللعبة (سواء الرسمية أو غير الرسمية) التي تحدد كيف يتفاعل الأفراد والجماعات، وينسقوا، ويخصصوا الموارد. (وذلك رغم أن «رأس المال الاجتماعي»، كما ورد في الفصل ٣، يحدد بصورة ضيقة على أنه رأس مال اجتماعي معرفي وتحدد «المؤسسات» بتوسع لتشمل منظمات ضمنية تقاسم الخصائص المهمة المماثلة للأصول لتدعم قدرة المجتمع المدني على استخدام الأصول الأخرى على نحو جيد). ويشمل هذا التقرير أيضاً منظمات ضمنية كمؤسسات (ولكن ليس المنظمات كهيئات).

١٥- يمكن أيضاً للأصول الطبيعية أن تكون لها قيم «داخلية جوهرية». لقد سبقت النظم الأيكولوجية تطور البشر ويمكن أن تعمل بدون البشر، ولكن البشر لا يستطيعون البقاء بدون النظم الأيكولوجية. غير أنه فيما يتعلق بأن الإنسان يكتسب على نحو متزايد المعرفة والتكنولوجيا للحفاظ على النظم الأيكولوجية أو تدميرها، فإن التقرير يركز على القيم المفيدة.

١٦- في تعريف اقتصادي أضيق، يعتبر اثنان من المدخلات في عملية الإنتاج مكمليين إجمالين إذا كانت مرونتهما للطلب للسعر إيجابية (المدى الذي يرتفع إليه الطلب على مدخل ما حين يزداد سعر مدخل آخر). وفي حالة عدم وجود أسواق، فإن مرونة الطلب للسعر لا يمكن تحديدها، حتى لو كانت الأصول تكميلية تقنياً. ونحن نستخدم هذا المفهوم الأوسع نطاقاً في كل التقرير.

١٧- الأمثلة التي أدرجت في النص هي على المستوى الجزئي. أما المثال المدرج على المستوى الكلي فهو ليناك وكيفر (١٩٩٧)، الذي يأخذ في الاعتبار الدور الاجتماعي لرأس المال باستخدام الثقة والأعراف المدنية وبين ارتباطاً إيجابياً مع النمو.

١٨- يمكن لكل من رأس المال الاجتماعي والمؤسسات غير الرسمية والرسمية خفض تكاليف المعاملات وزيادة الكفاءة. وهي تستطيع أيضاً، بتسهيل التجديد زيادة نمو الإنتاجية. ولذا فإن رأس المال الاجتماعي الجيد والمؤسسات لها أهمية كبيرة للنمو الاقتصادي.

١٩- Krishna and Uphoff (1999).

٢٠- Reid and Salmen (2000).

٢١- Galor and Zeira (1993).

٢٢- Uzzi (1997).

٢٣- Yli-Renko (1999).

٢٤- انظر سوفانتو (٢٠٠٠) بشأن مناقشة تتضمن كيف يعزز رأس المال الاجتماعي التجديد ويعجل بتنمية المنتجات في الشركات.

السلوك الانتحاري يعتبر أكثر انتشاراً بين العاطلين (أوزولد ١٩٩٧). وتنعكس أهمية البيئة، مثلاً، في نتائج مسح أجرى على ٣٥٠٠٠ شخص في مجموعة العشرين ذكر فيه مواطن واحد تقريباً من كل أربعة مواطنين تلقائياً أن قضايا البيئة تعتبر شأغلاً أساسياً يواجه بلده. ورغم أن التركيز على الشاغل البيئي يتباين، جزئياً من جراء مستوى تنمية البلد، (ففي آسيا، مثلاً، يبدى الناس اهتماماً أكبر بشأن تأثير التلوث على صحة الإنسان في حين أنه في أماكن أخرى يبدو أن الناس في مجموعة العشرين مشغولون بصحة الإنسان بالمثل وفقدان الموارد الطبيعية)، فإن نسبة الناس الذين يذكرون تلوث المياه، وتلوث الهواء، وفقدان التنوع الإحيائي كانت مرتفعة - تراوحت بين ٦٣ في المائة (بالنسبة للتنوع الإحيائي) و٧١ في المائة (بالنسبة لتلوث المياه). انظر: Environics International (انظر: Inter-national Environmental Monitor Survey) تشرين الأول / أكتوبر - كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠١ على الإنترنت- www.enviro-nicsternation.com.

٢- أوضح داسجوبتا (٢٠٠١) أنه مع أي مسار جزافي للاستهلاك، تزداد القيمة الكلية الحالية (المكامل المخصوم) للمنفعة خلال فترة قصيرة من الزمن، إذا، فقط إذا، ازدادت الثروة (مقدرة بأسعار الظل المحددة حسب مسار الاستهلاك) أثناء الفترة الفاصلة، بأسعار ظل ثابتة انظر أيضاً هاميلتون (٢٠٠٠).

٤- يشار أيضاً إلى المدخرات الصافية المصححة في الكتابات الأدبية بأنها مدخرات حقيقية.

٥- لا يزال يدور نقاش حول ما إذا كان ينبغي تضمين الأصول الاجتماعية في مقياس صافي الثروة والمدخرات موضوعاً للمناقشة. انظر الملاحظة ١٤.

٦- يعكس التصحيح لمراعاة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الضرر الذي يصيب الأصول العالية المرتبطة بالنشاط الاقتصادي في بلد محدد. وإذا افترضنا وجود حقوق ملكية معينة، خاصة أن أي بلد له الحق بالآلاف يضار بانبعثات ثاني أكسيد الكربون من جيرانه، إذن فإن تقدير الضرر العالمي يمثل مجموع (أ) الضرر الذي تحدثه انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في بلد ما لأصوله بمرور الوقت و(ب) مدفوعات الضرر الافتراضي المستحق لكل البلدان الأخرى المتأثرة بهذه الانبعاثات.

٧- لم تدرج أيضاً آثار متوسط العمر المتوقع، التي لها تأثير مباشر على الأصول البشرية.

٨- بعد أن احتسب داستجوبتا نمو السكان (٢٠٠١ ب) وجد أن التغييرات في الثروة (نصيب الفرد المصحح من صافي المدخرات) سلبية في شبه القارة الهندية وأفريقيا ولكنها إيجابية في الصين.

٩- بدأت بعض المنظمات غير الحكومية تجربة توفير المعلومات عن طريق الإنترنت كوسيلة لحفز النقاش حول السياسة العامة، وزيادة شفافية أعمال الشركات الخاصة، والهيئات العامة، والمشرعين؛ وتسهيل التغذية المرتدة من المجتمع المدني إلى الموظفين المنتخبين.

١٠- يمكن تصنيف الأصول بطرق كثيرة مختلفة حسب الأغراض التحليلية المطروحة، والقائمة الواردة في هذا الفصل ليست بأي حال قائمة شاملة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون الأصول الثقافية مهمة، بتأثيرها على الرفاه البشري. كما أنه يمكن أن تكون ملائمة، حسب طبيعة التحليل، لاستخلاص فروق أكثر دقة بين الفئات المذكورة هنا - على سبيل المثال، بين الأصول المادية والمالية في نطاق الأصول التي يصنعها الإنسان.

١١- النفايات الناجمة عن الأنواع الإحيائية الأخرى يمكن عادة بسهولة أن تنحل إحيائياً في عمليات طبيعية.

١٢- تتراكم الثقة عادة من خلال تكرار التفاعلات.

١٣- يمكن اعتبار الشبكات غير الشخصية أصولاً، ولكن الشبكات التي تعجز عن توفير قنوات متبادلة تدعم نتائج جيدة لا تعتبر منتجة اجتماعياً.

- احتياجات النظام الأيكولوجي ككل، مما يؤدي إلى فقدان التنوع الإحيائي وفقدان مرونة النظام الأيكولوجي ذاته في النهاية.
- ٤١- انظر. (Dorsey 1998)
- ٤٢- يترتب على خفض طبقة الأوزون زيادة الأشعة فوق البنفسجية التي تصل إلى سطح الأرض. ويمكن أن يؤدي التعرض إلى قدر أكبر من الأشعة فوق البنفسجية إلى زيادة كبيرة جدا في معدل الإصابة بسرطان الجلد والوفيات.
- ٤٣- لا تنظر الدراسة في آثار الأصول البيئية. وينوب عن رأس المال المادي الاستثمار كحصة في الناتج المحلي الإجمالي. وتقاس الأصول الاجتماعية بالافتقار إلى التوترات العرقية أو القومية. ويقاس الإرهاب السياسي باستخدام مؤشرات مرشد المخاطر القطرية الدولي. وينوب عن توزيع رأس المال البشري، متوسط سنوات التعليم. وتوزيع التعليم، الذي يقاس بالمعامل جيني، مأخوذ من توماس، ووانج، وفان (٢٠٠١). لماذا يبدو توزيع التعليم مهما؟ في البلدان التي يكون فيها التعليم غير متماثل بدرجة كبيرة، قد لا يضاهاى التعليم مستوى تشتت القدرة. وإذا كان تشتت التعليم أقل من تشتت القدرة في المجتمع، فإن توسيع تشتت التعليم يمكن أن يزيد دخل الفرد.
- ٤٤- كان مستوى عتبة الحد الأدنى (المكون الرئيسي) لمؤشر مرشد المخاطر القطرية الدولي للتوترات العرقية والقومية والإرهاب السياسي - ٢٣.
- ٤٥- لا يقصد بهذا التركيز على الأصول التقليل من أهمية نمو الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج في النمو المستدام. وفي حالات الانحدار عبر القطري يحسب الكثير من الفروق في أداء النمو عبر البلدان بالفروق في نمو إنتاجية عوامل الإنتاج الإجمالية. غير أنه يجب ملاحظة أن بعض الفروق الملحوظة يمكن أن تعكس بالفعل أخطاء في القياس وتغفل متغيرات أكثر مما تعكس فوارق حقيقية في نمو إنتاجية عوامل الإنتاج الإجمالية، ويمكن أن يرجع جزء من نمو إنتاجية عوامل الإنتاج الإجمالية ذاته في النهاية إلى تراكم الأصول. والواقع أن التكنولوجيا الجديدة هي أداة رئيسية لنمو إنتاجية عوامل الإنتاج الإجمالية، وهي التكنولوجيا التي أدخلت من خلال رأس المال المستورد والسلع الوسيطة الجديدة (المتجسدة للتقدم التقني). وينبغي أيضا ملاحظة أنه عند النظر في محددات النمو عبر الزمن في بلدا (وليس الفروق في أداء النمو عبر البلدان) يتبين أن تراكم الأصول يرجع إليه نمو الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي.
- ٤٦- على سبيل المثال وجد كوليار (١٩٩٩) أنه خلال الحروب الأهلية ينخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٢ في المائة سنويا ويرجع ذلك جزئيا إلى انخفاض مباشر في الإنتاج، وجزئيا إلى فقدان تدريجي لرصيد رأس المال من خلال التدمير، وتبديد المدخرات، والاستعاضة بحفاظ رأس المال في الخارج.
- ٤٧- عند الوصول إلى مثل هذه المستويات المنخفضة من الأصول الاجتماعية، يمكن أن يحدث نزول حاروني يعزز العنف فيه ظهور أصول اجتماعية ضارة - وهي تلك التي تقوم على أساس الجريمة والعنف، التي تقيد عددا قليلا من أعضاء المجموعة ولكنها تضر المجتمع بوجه عام (موسر وميلون ٢٠٠١).
- ٤٨- تبين المسوح كما سبق ذكره (انظر الملاحظة ٢) أن الناس يصفون قيمة على البيئة. وتبين البحوث أيضا أن صحة الناس تتأثر إيجابيا بالتعرض للعالم الطبيعي والتفاعل معه. وعلى سبيل المثال، بحث د. فراكين (٢٠٠١) في مقال نشرته المجلة الأمريكية للنهوض بالصحة سلسلة من الدراسات التي تناولت شؤون الصحة البشرية والحيوانات، والنباتات، والمناظر الطبيعية، والبرية. وقد وجد في كل هذه المجالات دلائل عديدة تربط بين هذا المجال وصحة الإنسان. فعلى سبيل المثال، تبين من دراسة أن الذين يربون حيوانات أليفة تكون مستويات ضغط الدم والكوليسترول لديهم

- ٢٥- Zaheer, McEvily, and Perrone (1998).
- ٢٦- مقياس يعكس كلا من تقصير فترة الحياة ومقدار الوقت الذي يعيش في درجات مختلفة من الاختلال الوظيفي بسبب المرض، هو سنة الحياة في عجز المصححة. وتوحي التقديرات (موراي ولوينر ١٩٩٦) أن «مساوي» البيئة تتسبب في نسبة عالية - تتراوح من ١٠ - ٢٠ في المائة من إجمالي سنة الحياة في عجز المصححة - من مجموع عبء المرض عبر مناطق البلدان النامية.
- ٢٧- Clark (1898).
- ٢٨- غير أنه حتى في معظم البلدان الصناعية المتقدمة لا تمثل الأصول المادية سوى قدرا صغيرا فقط من نسبة إجمالي الأصول. وتشمل الأصول البشرية، والاجتماعية، والبيئية القدر الأكبر من الأصول.
- ٢٩- World Bank (2000f).
- ٣٠- World Bank (2000f).
- ٣١- World Bank (2000f).
- ٣٢- يعني أنه يوجد دليل على التقدم التقني المتجسد.
- ٣٣- بالإضافة إلى تجميع المياه، تؤدي مستجمعات الأمطار دورين كبيرين آخرين: تنظيف المياه وتحقيق استقرار تدفقها. وتحقيق الاستقرار مهم لأن سقوط الأمطار يكون بوجه عام غير متساو على الإطلاق. ويقوم مستجمع الأمطار تلقائيا بالتعويض عن عدم التماثل بين سقوط الأمطار والتدفق أسفل مجرى النهر لأن التربة في مستجمع الأمطار تشرب المياه وتطلق المياه بالتدريج. وتلعب الأشجار دورا مركزيا في هذا النظام من خلال تثبيتها التربة في مكانها (وهو شيء مهم لتحقيق استقرار المياه والتنظيف لأن التربة تعمل كمرشح)، ومن خلال التفاعل مع الفطر والكائنات الدقيقة في التربة لتحليل المواد الملوثة وتنقية المياه. ومع أنه ربما كانت هناك بدائل لوظيفة التنظيف التي تضطلع بها مستجمعات الأمطار، فإنه توجد بدائل قليلة لوظيفة السيطرة على التدفق، حتى في المجتمعات الصناعية (هيل ٢٠٠٠).
- ٣٤- في ١٩٩٣ تم صيد أكثر من ٦٠٠٠٠ طن متري من الجمبري من ٩٦٠٠٠ هكتار من البرك في العالم. وجاء أكثر من ٨٠ في المائة من إجمالي الإنتاج من آسيا، والباقي من أمريكا اللاتينية. وأدى توافر يرقات الجمبري - حيث أنشئت أماكن تجارية للتفريخ في منطقة المحيط الهادئ المتاخمة لآسيا خلال السبعينيات والتسعينيات - وتسويق الأغذية المصنعة لليرقات والدعم النشط من جانب الحكومة، إلى إعداد المسرح لانطلاق الصناعة في الثمانينيات (بريمافيرا ١٩٩٤).
- ٣٥- تدرج أنظمة التربية في أربع فئات واسعة - التقليدية، والأفقية، وشبه الرأسية، والرأسية - وتتسم بتزايد معدلات تشكيل الأرضة وتتطلب ما يوافق ذلك من أعلاف ومدخلات لتنظيم المياه.
- ٣٦- Primavera (1994).
- ٣٧- لاحظ أن الخسائر الاقتصادية المرتبطة بتدمير أشجار المانغروف الذي كثيرا ما يصاحب زراعة الأسماك لم تذكر هنا.
- ٣٨- حين تكون الصناعة عالية التطور، فإن التخصص يشمل منتجي المعدات الزراعية، وأعلاف الطحالب، والأعلاف المصنعة، وأجهزة القياس، والخدمات. ومن ثم فإنها يمكن أن تشمل كثيرا من الوظائف وكميات كبيرة من المعدات الرأسمالية. وعلى سبيل المثال، بلغت رسملة صناعة الجمبري في إكادور في ١٩٩٠، ما مقداره ١,٦٦ مليار دولار وكانت تستخدم نحو ١٠٠٠٠ شخص. وبالمثل، كانت تايلاند تستخدم نحو ١١١٤٠٠٠ شخص في ١٩٠٠ مزرعة للجمبري في ١٩٩١، وفي الهند كان يعمل في خطط تجهيز الجمبري نحو ٥٠٠٠٠ شخص (بريمافيرا ١٩٩٤).
- ٣٩- انظر. Dasgupta (2000).
- ٤٠- نظرا لأن النظم الأيكولوجية نظم متكاملة، فإن تقسيم نظام أيكولوجي إلى أجزاء مختلفة ثم خصصتها يمكن أن يخلق مشكلات لأن كل مالك فرد قد يخصص أرضه لاستخدام مختلف دون النظر إلى

٥٧- على سبيل المثال، تبين دراسة أجريت في الصين- وجديدة بالذكر بسبب تحليلها لكل من تكاليف ومناخ التصدي لتلوث الهواء على أساس بيانات على مستوى الشركات - أنه يمكن ادخار « حياة إحصائية » بإزالة ١٠٠ طن من ثاني أكسيد الكبريت سنويا من جو بيجنج. وكانت تقديرات تكاليف التخفيف بالنسبة للمصانع الكبيرة ٣ دولارات للطن، حين يتم التحكم في ١٠ في المائة من الانبعاثات. ومن ثم فإن تخفيف انبعاثات ١٠٠ طن- بتكلفة تبلغ ٣٠٠ دولار- قد تنقذ حياة شخص. (كانت تكاليف التخفيف في المصانع الصغيرة أعلى كثيرا، ولكن المصانع الكبيرة تعتبر مصدرا أكبر بكثير لتلوث الهواء في بيجنج.) (البنك الدولي ٢٠٠٠).

٥٨- غير أن تكاليف التخفيف يمكن أن تكون أعلى بشكل غير متناسب فيما يتعلق بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ولكن الحالة قد تظل على ما هي عليه إذا كانت السياسة ومستويات التنظيم ليست عالية بما فيه الكفاية للتأثير على النمو الاقتصادي، لأن الصناعة في بلدان فردية قد تقاوم تطبيق تنظيمات أفضل خوفا من أن تصبح غير منافسة- مما ينجم عنه أن مستويات التلوث تكون أيضا أقل من المستوى الأمثل.

٥٩- Dasgupta and others (2002).

٦٠- يبين السوبر فاند في الولايات المتحدة، مثلا، مدى ارتفاع تكاليف تنظيف مناطق شديدة التلوث بعد أن تتضح حقيقة أن : البرنامج خصص أكثر من ١٠٠ مليار دولار لهذا الغرض. ويتمثل جزء من المشكلة في أن نتائج التلوث لم تكن معروفة في حينها- وكانت كثير من المواقع قد تلوث منذ وقت بعيد.

٦١- انظر مؤلفات باجيولا و روز نبرج (٢٠٠٢) التي تتضمن مجموعة طيبة من الدراسات التي تحلل نهجا مختلفة مستندة إلى السوق بشأن الحفاظ على الغابات.

٦٢- Heal (2000).

٦٣- تشمل أمثلة تقليدية لانتهاء أعداد الأسماك حيث قد يكون الإفراط في صيد الأسماك قد لعب دورا، في أرصدة أسماك السردين في كاليفورنيا واليابان في أواخر الأربعينيات وأرصدة أسماك الأنشوجة في بيرو وشيلي في ١٩٧٢. وثمة أمثلة أحدث للإفراط في الصيد تشمل انهيار مصايد أسماك القد الكندية وأرصدة عديدة من أسماك القاع في نيوانجلند. وأسماك القاع هي أسماك بحرية تعيش وتتغذى عند قاع المحيط أو بالقرب منه. وأعدادها المتناقصة حاليا تشمل أنواعا صالحة للأكل تعتمد عليها سكان نيوانجلند في غذائهم طوال أجيال عديدة. وأهم هذه الأسماك هي الحدوق، والقد، والفلاوند ذات الذيل الأصفر (يوشنغورد، وكاستيلا، وبيترسان ١٩٩٧).

٦٤- Coase (1960).

٦٥- Myers and Kent (2001).

٦٦- يمكن أن تشير عبارة « دعم الطاقة » إلى التحويلات إلى المستهلكين من خلال التسعير بسعر منخفض أو التحويلات إلى منتجين من خلال الإفراط في التسعير.

٦٧- يأتي نحو ٨٥ في المائة من إجمالي إمدادات الطاقة الأولية من الوقود الأحفوري و٧ في المائة من الطاقة النووية.

٦٨- يسبب الوقود الأحفوري مشكلات بيئية عديدة، فضلا عن المشكلات المعروفة عن انسكاب النفط ونفايات المناجم. وهي تسبب التلوث (ديوكسيد الكبريت، وجسيمات أكسيد النيتروجين، وديوكسيد الكربون). وهي تضر الصحة وتؤثر على الإنتاج سواء مباشرة أو من خلال الأمطار الحمضية (التي تلحق بدورها أضرارا بالغابات ومجاري المياه). وهي أيضا أكبر مساهم في الاحترار العالمي.

٦٩- Myers and Kent (2001).

٧٠- OECD (2001c).

٧١- أعمال البحث والتطوير بالنسبة للمصادر المتجددة يقدم إليها أيضا دعم، ولكن الدعم الصافي ينحاز نحو الوقود الأحفوري، وإجمالي استنزاف الميزانية أعلى مما لو كان الوقود الأحفوري لا يتلقى أي دعم .

أقل كثيرا وكذلك المشكلات الصحية الصغيرة عن الناس الذين لا يربونها. ووجد هانيمان (١٩٩٠) أن الناس الذين تعرض عليهم مناظر في المدن مقترنة بالخضرة يشفون من الإجهاد والتوتر بأسرع ممن تعرض عليهم مناظر في المدن تخلو من الخضرة. والواقع أن هناك نظرية- وسعها ويلسون وكيليت (١٩٩٤)- تؤكد أن تاريخ التطور البشرى جعل ارتباط الإنسان بالطبيعة ضرورة وليس ترفا.

٤٩- يمكن أن يتأثر الفقراء بالنتائج البيئية المعاكسة بطرق ثلاث واسعة: يمكن أن يؤثر تدهور الموارد الطبيعية على أسباب أرزاقهم، ويمكن أن يؤثر التدهور البيئي على صحتهم؛ ويمكن أن تؤثر الهشاشة الأيكولوجية واحتمال حدوث كوارث على الفقراء أكثر مما تؤثر على غيرهم بسبب تعرضهم للأضرار بدرجة أكبر (آثار تغير المناخ على البلدان الفقيرة). انظر دائرة التنمية الدولية وغيرها (٢٠٠٢) انظر أيضا كافنديس (١٩٩٩) الذي يوثق تجريبيا كيف تسهم الموارد البيئية بدرجة كبيرة في متوسط الدخل الريفية في زيمبابوي.

٥٠- عانى القطاع الزراعي في مدغشقر من سياسات التمييز فيما مضى (مع معدلات سلبية في إنتاج الأرز، على سبيل المثال، بلغت حتى ٤٣ في المائة، وفي القمح وقصب السكر اللذين يحصلان فقط على الري ويتمتعان بالحماية). ولئن كانت الإصلاحات التي أجريت في منتصف التسعينيات (خفض قيمة سعر الصرف، وخفض حوافز الاستيراد، وتحرير الأسواق) وخصخصة معظم مؤسسات الدولة (قد أسهمت في بناء هيكل أكثر توازنا للحوافز، فقد ظل الإنتاج يواجه عوائق بسبب الافتقار إلى الأسمدة، وعدم كفاية البنية الأساسية للطرق، وعزلة الأسواق (باتر نستورو، وراز فينيرا فونونا، وستيفل ٢٠٠١). انظر أيضا الإطار ٨ - ٣.

٥١- Cole, Rayner, and Bates (1997).

٥٢- Easterly (1999).

٥٣- انظر (Borghesi (1999) and Shalizi and Kraus(2001).

٥٤- انظر داكوتا وآخرين (٢٠٠٢). حددت الكتابات الأدبية النظرية عدة عوامل يمكن أن تحدث علاقة منحنى كوزنتس: إذا أدت التغيرات الهيكلية للصيقة بعملية التنمية إلى إنشاء صناعات أنظف (سيركويون ١٩٨٩)؛ إذا أدت تكنولوجيات التخفيف عن الأعباء إلى زيادة العائدات بنسبة معينة (أندريوني وليفنستون ١٩٩٨)؛ إذا صاحب التنمية الطلب على بيئة أفضل تستجيب لها السياسات والمؤسسات (جروسمان ١٩٩٥)؛ وإذا انخفض مع مضي الوقت مخزون الأصول البيئية في حين يرتفع الطلب.

٥٥- استنادا إلى سباستيان، ولفوفسكي، وكونينج (١٩٩٩)، وموراي ولوبيز (١٩٩٦) وسميث (١٩٩٨)، وتقديرات البنك الدولي، فإن ٩ في المائة من Daly في البلدان النامية ترجع إلى تلوث إمدادات المياه والصرف الصحي وهواء المدن ويمثل تلوث الهواء داخل المنازل نسبة إضافية منه قدرها ٢ في المائة. ومع أنه ليس أثارا خارجية فإن تلوث الهواء داخل المنازل يبرر التمويل العام من منظور تخفيض أعداد الفقراء.

٥٦- ويمكن أحيانا أن تكون تكاليف التأخير في التصدي لمشكلات التلوث مرتفعة جدا، وتوضح ذلك تجربة البلدان الصناعية مع معالجة التلوث لخفض الآثار الصحية الضارة. وفي حالات مرض إيتاي- إيتاي (الناتج من التسمم بمعدن الكاديوم)، ومرض الربو «يوكيشي » (الناتج من انبعاثات الكبريت) ومرض ميناماتا (الناتج من التسمم بالزئبق) في اليابان، فإن تكاليف التنظيف وتعويض الضحايا تقدر بما يتراوح بين ١.٤ إلى ١٠.٢ مرة من تكاليف الوقاية. وأهم من ذلك، أن تكاليف الوقاية كان يمكن تحملها في ذلك الوقت، بالنظر إلى دخل الفرد في اليابان ومواردها المالية. وكانت المشكلات ناجمة عن الافتقار إلى معرفة نتائج الإهمال، والأولويات المختلفة. وعلاوة على ذلك يمكن أن تكون هناك تكاليف متصلة « بالانغلاق » : أوجه التأخير في تنفيذ التغيرات في الحوافز للتصدي لمشاكل التلوث مما قد يؤدي إلى استثمارات وعقبات تكنولوجية تزيد بصورة تراكمية تكاليف عكس اتجاه السياسات المعادية للبيئة فيما بعد.

- ٨٤- OECD (1999, 2001c).
- ٨٥- Acharya and Dixon, background paper for WDR 2003.
- ### الفصل ٣
- ١- Sen (1999).
- ٢- انظر تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٢ بشأن السياسات التي تتناول بالتحديد الأصول البيئية.
- ٣- تحليلات أجراها رونالد كواس، وأفنى جريف، ودوجلاس نورث، ومانكور أولسون، وروبرت فوجيل، وأسهمت إلى حد كبير في استحداث أفكار أدرجت في هذا الفصل، وإن كانت لم تذكر مباشرة (ولا تحمل أية مسؤولية بشأن محتواها).
- ٤- Ihrig and Moe (2000).
- ٥- de Soto (2000).
- ٦- Besley and Burgess (2001).
- ٧- Steinberg (2001).
- ٨- Farrington and Bebbington (1993, p. 106).
- ٩- Farrington and Bebbington (1993, p. 73).
- ١٠- Rose-Ackerman (1999).
- ١١- Steinberg (2001).
- ١٢- Dunlap, Gallup, and Gallup (1993); Dunlap and Lee Mertig (1995); Brechin and Kempton (1994); Kidd (1997); Steinberg (2001, pp. 27-45).
- ١٣- Baland and Platteau (1996); Ostrom and Gardner (1993).
- ١٤- Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999).
- ١٥- Sachs and Warner (1995).
- ١٦- Svensson (1998).
- ١٧- إن التهديد بالغزو، يعطى بدوره تفسيراً للسبب في ظهور سادة إقطاعيين أو دول إقطاعية. انظر كروسمان وكين (١٩٩٥): سكايرداس (١٩٩٢)؛ وهير شيفر (١٩٩٦) بشأن تحليل ظهور المؤسسات.
- ١٨- يناقش هذا القسم بتوسع هانسن (ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣).
- ١٩- Botsford, Castilla, and Peterson (1997).
- ٢٠- في بعض الحالات ينهار الرصيد ويضيع طوال سنوات عديدة. انظر الإطار ٣-٤.
- ٢١- World Bank (2000d); Dasgupta, Laplante, and Manningi (2001); Dasgupta and Wheeler (1997).
- ٢٢- Ter-Minassian (1997); Eskeland, Litvack, and Rodden (2002); Bardhan and Mookherjee (2000).
- ٢٣- World Bank (2000d).
- ٢٤- بولت وآخرون (يصدر قريباً). يستخدم النموذج تركيزات مرصودة من TSP و PM10 (غبار دقيق)، ومعلومات من المدن والبلدان لتقدير محددات الغبار وجزيئات الغبار الصغيرة، ثم يستخدم ذلك لعرض مستويات التلوث في عدد كبير من المدن. وتعطى النتائج تقديرات جيدة، ولكنها ليست دقيقة على مستوى المدينة.
- ٢٥- World Bank (2000d).
- ٢٦- Holtedahl and Vennemo (2002). ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣. Dasgupta and Wheeler (1997).
- ٢٧- World Bank (1998a).
- ٢٨- King and Özler (1998); Jimenez and Sawada (1999); Eskeland and Filmer (2002).
- ٢٩- Ostrom and Gardner (1993); Baland and Platteau (1996).

- ٧٢- يقدر معجم Data Resources Inc. (١٩٩٧) أنه قد تفقد ١٠٤٠٠٠ وظيفة في المناجم في أوروبا واليابان (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠١).
- ٧٣- Eskeland and Devarajan (1996).
- ٧٤- هناك سببان يفسران كيف أن مقداراً إضافياً صغيراً من الاستهلاك يتم توفيره في عام ما مقبل يمكن أن يكون أقل قيمة اجتماعياً عن نفس القدر الإضافي الصغير المتوافر اليوم (لماذا يمكن أن يكون سعر فائدة الاستهلاك إيجابياً) . أحد السببين هو عدم الصبر وإمكانية أن لا يكون هناك غد. والسبب الآخر هو توقع أن يكون الاستهلاك أكبر في المستقبل عنه اليوم، مما يعني أن المنفعة من الاستهلاك الإضافي في المستقبل ستكون أقل. ولذا فإن سعر فائدة الاستهلاك يكون مساوياً للمعدل البحت للتفضيل الزمني (الذي يعكس الاعتبار الأول) إضافة إلى ناتج النسبة المئوية للزيادة في الرفاه الحدي وفقاً للنسبة المئوية للزيادة في الاستهلاك (التي تسمى مرونة الرفاه الحدي) والنسبة المئوية لمعدل تغير الاستهلاك (الذي يعكس الاعتبار الثاني (داجوبتا ١٠٠٢)).
- ٧٥- حيث إن سعر فائدة الاستهلاك يتألف من مكونين (انظر الملاحظة ٧٤)، فليس ثمة ما يدعو إلى الاعتقاد بأن أسعار الفائدة ينبغي أن تظل ثابتة مع مرور الوقت.
- ٧٦- نوبيل وبيزر (٢٠٠١). مثال: افترض أن سعر الفائدة الحالي للاستهلاك هو ٤ في المائة، وانك تعرف أنه خلال المائة سنة القادمة يمكن أن يرتفع السعر إلى ٧ في المائة أو ينخفض إلى ١ في المائة. وافترض أن مشروعك سيولد منفعة قيمتها ١٠٠ دولار خلال ١٠٠ عام منذ الآن. وسيقيم مسار السعر الأقل المائة دولار بـ ٢٠.٢٨ دولار اليوم، والأعلى بمقدار ٢٠.٢٠ دولار فقط اليوم. وإذا سلمت بعدم اليقين بشأن أسعار الفائدة في المستقبل، وأعطينا وزناً متساوياً لهاتين النتيجةين، فإن القيمة المتوقعة للمائة دولار في عام ٢١٠٢ ستكون ١٠.٢٤ دولار. والآن افترض أننا قيمنا القيمة المتوقعة سنة واحدة في المستقبل، في عام ٢١٠٣ وتأسيساً على السعر الأقل الذي يبلغ ١ في المائة في عام ٢١٠٢، فإن نفس المبلغ وهو ٢٠.٢٨ دولار يساوي ٢٠.٠٨ دولار، (٢٠.٢٨ دولار / ١.٠٠٨ = ٢٠.٠٨ دولار)، والـ ٢٠.٢٠ دولار يساوي ٠.١٩ دولار. ومع أخذ متوسطات هذه الأرقام فإن القيمة المتوقعة للمائة دولار التي ستتحقق في عام ٢١٠٣ ستكون ١٠.١٣ دولار. وهذا الرقم قريب جداً من قيمة السعر الأقل البالغ ١ في المائة من ٢٠.٢٨ دولار. مضرباً في احتمال هذا الناتج، ٥ في المائة (١٠.١٤ دولار. وبهذه الطريقة فإن التغير في القيمة بين الفترات يتوقف فقط على السعر الأقل. لماذا؟ من البدهي أن خصم المنافع لمدة ١٠٠ عام من الآن لا يتوقف إلا على السعر الأقل لأن السعر الأعلى يخصص منافع المستقبل إلى حد أنه يضيف شيئاً قليلاً إلى القيمة المتوقعة. انظر أيضاً ويتزمان (١٩٩٨).
- ٧٧- وفقاً لما يناقش في الفصل التالي، فإن كلتا الآليتين غير الرسمية والرسمية تشكلان هيكل الحوافز الذي يواجهه الأفراد ومن ثم تؤثران في النتائج البيئية.
- ٧٨- تشمل الطاقة العريضة من الأدوات الاقتصادية الضرائب والرسوم، والخصص القابلة للتداول، وتراخيص الانبعاث القابلة للتداول، والدعم البيئي، ونظم رد الودائع، وسندات الأداء، ورسوم عدم الامتثال، وتسعير الموارد، وإتاوات الموارد (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ١٩٨٨، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠١).
- ٧٩- German Advisory Council on Global Change (2002a).
- ٨٠- يعتبر إحراق الوقود الأحفوري أكبر مصدر لانبعاثات غاز الدفيئة يسببه الإنسان- ومن ثم يتحمل المجتمع تكاليف في الحاضر والمستقبل على السواء.
- ٨١- World Bank (2000d), and www.worldbank.org/nipr.
- ٨٢- OECD (2001c).
- ٨٣- World Bank (2000c).

الفصل ٤

١- تصنف الأراضي الجافة كأرض قاحلة وأراض جافة شبه قاحلة دون أي مصدر للري. وتعرف القحولة طبقاً لرقم قياسي للقحولة بأنها نسبة تهطل الأمطار واحتمالات النتح التبخرى (الأطلس العالمي للتصحّر لبرنامج الأمم المتحدة لشؤون البيئة، ١٩٩٢-١٩٩٧). أما محددات التضاريس فهي تقوم بصورة خاصة على أساس درجة تحدر المنحدر (٨/ أو أكثر ولا تضم السكان الذين يعيشون على الهضاب الجبلية أو قيعان الوديان) وتعرف منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) التربة الفقيرة بأنها التربة غير المناسبة للزراعة البعلية على مياه المطر (لمعرفة التفاصيل الخاصة بمحددات التربة انظر <http://www.Fao.org/ag/AGL/agLL/goez.plate27> وتعرف الغابات طبقاً لبيانات Landsat وتشمل غابات الأشجار ذات الأوراق العريضة المتساقطة، وذات الأوراق الإبرية المتساقطة وذات الأوراق العريضة دائمة الخضرة، وذات الأوراق الإبرية دائمة الخضرة، والغابات المختلطة طبقاً للتقسيم الوارد في مسح الولايات المتحدة الجيولوجي العالمي لخصائص الغطاء الأرضي.

ولا يشمل تعريف الأراضي الهشة عوامل الهشاشة المرتبطة بالطقس (المناطق المعرضة للفيضانات، والعواصف ودرجات الحرارة الباردة) والتي تؤدي إلى زيادة كبيرة في تقدير أعداد السكان المقيمين في الأراضي الهشة. ويستخدم تعبيراً الأرض الزراعية الهشة والأرض الزراعية الحدية وبالترادف سواء بسواء، في تمييز السكان أو الجماعات المهمشة في المجتمع، على الرغم من أن هؤلاء السكان الذين يعيشون على الأراضي الهشة يكونون من بين أكثر الجماعات تهميشاً في المجتمع.

وتضم تقديرات السكان خرائط رقمية عن توزيع السكان، مع خرائط للخصائص الجيوفيزيائية مثل (القحولة، والانحدار، وأنواع التربة والغابات). وتقوم التقديرات الخاصة بتوزيع سكان الريف على أساس مجموعتين للبيانات الخاصة بسكان العالم. وترتكز البيانات المتشابهة لسكان العالم (GPW2) التي أعدها مركز شبكة معلومات علم الأرض الدولي (CIESIN) على تقديرات إجمالي السكان لعدد يبلغ ١٢٠ ألف وحدة إدارية (سواء كانت مركزاً أو مقاطعة) انظر <http://sedac.ciesin.org/plue/> انظر <http://www.gpw/index.html>. مع افتراض ثبات توزيع السكان في داخل كل وحدة إدارية. أما مجموعة بيانات Landsat الخاصة بمعمل أوكريدج الوطني (ORNL) فإنها تستخدم وحدات إدارية أكبر وتقوم بتعديل توزيع السكان على أساس مدى القرب من الطرق والمستوطنات، وتحدر المنحدر، وبيانات الإضاءة الليلية من الأقمار الصناعية، والغطاء الأرضي (انظر <http://www.ornl.gov/gist/projects/LandScan/SIMPLE/smmaps.htm>). وبالنسبة لكل مجموعة بيانات خاصة بالسكان، فإن المناطق الحضرية تختفي مع استخدام خريطة عالمية لأنوار المدن ليلاً من الإدارة الوطنية الأمريكية للمحيطات والجو. وتزن البيانات المتشابهة لسكان العالم والشبكة الدولية لمعلومات علم الأرض إلى إنتاج تقديرات للأراضي الهشة تزيد بنسبة ١٠ في المائة على تقديرات لاندسكان الخاصة، التي خفضت فعلاً أعداد السكان في مناطق المنحدرات الحادة وفئات الغطاء الأرضي غير المناسب. بل كانت النسبة أعلى حتى من ذلك بالنسبة لبعض البلدان. ويستخدم هذا التقرير متوسط النتيجة باعتبارها أفضل تقدير للتوزيع الحقيقي للسكان. وقد تم تصحيح عدد السكان بشكل موحد بالنسبة لكل بلد ليساير تقديرات البنك الدولي لسكان الريف عن السنة المقابلة.

مصدر البيانات الخاصة بالغابات: تحديد خصائص الغطاء الأرضي العالمي، بالمشح الجيولوجي الأمريكي (USGS) مركز بيانات شبكة مراقبة موارد الأرض (EROS)، جامعة نبراسكا، لينكولن (UNL) مركز البحوث المشترك للجنة الأوروبية، بقوة وضوح تبلغ ٣٠ أرك ثانية (حوالي ١ كم). <http://edcdaac.usgs.gov/glcc.htmh>.

٢- Pratt and Shilling (ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣)

٣- يبين تحليلنا أن هناك ١,٤ مليار شخص يقطنون في الأراضي الهشة. منهم ١,٣ مليار شخص يعيشون في البلدان النامية، ويتضمن هذا

٣٠- وهذا هو أحد أسباب تركيز التنظيمات على المؤسسات والإجراءات، وليس فقط على النتائج.

٣١- Conroy (2001).
٣٢- Alston, Libecap and Schneider (1996); Anderson and Hill (1990).

٣٣- منطق هذا القسم مستوحى من أعمال جروسمان وكيم (١٩٩٥): وسكابرديس (١٩٩٢): وسوجدن (١٩٨٦): ويوسنر (١٩٨١): الذين يستحقون جميعاً الثناء.

٣٤- بالطبع تعتبر أحداث التضخم المفرط وتوقف المدخرات من الأحداث الشديدة الفسوة للغاية - ولكن الفقراء والطبقة الوسطى غالباً ما تلحقهما أضرار من خلال مدخراتهم تحت ضغط التضخم النقدي والضغط المالي (إيستلي وفيشر ٢٠٠١). وتغفل المؤسسات الرسمية غالباً في حماية ودعم مدخرات الفقراء. ويسجل رانر فورد (٢٠٠٠) كيف أن الفقراء يدفعون الثمن غالباً لإيجاد منافذ كافية لمدخراتهم. ويذكر دي سوتو (٢٠٠٠) كيف تلحق أضرار بالفقراء حين تغفل المؤسسات بالترحيب بأصولهم وأنشطتهم ودعمها.

٣٥- Moser and Grant (2000); Fajnzylber, Lederman, and Loayza and Fruhling (forthcoming); Tulchin, and Golding (forthcoming).

٣٦- يستعرض أغيون، وكارولي، وجراسيا- بينالوسا (١٩٩٩)، نماذج من روابط المستويات الجزئية: ويؤكد رودريك ونيلسون، ومورييساي (١٩٩٨) الروابط من خلال الدعم السياسي، والتفاوض على التغيير.

٣٧- انظر de janyev and others (2001) للاطلاع على استعراضهم.

٣٨- Deininger and Squire (1998).

٣٩- Easterly (2002).

٤٠- Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001).

٤١- Banerjee and Iyer (2002).

٤٢- Banerjee, Gertler, and Ghatak (2001).

٤٣- Findlay and Lundahl (1994).

٤٤- Hoff and Sen (2001).

٤٥- « يوحى منظورنا، مثل تحليل بيتس (١٩٨١) للاقتصاد السياسي في أفريقيا، بأن السياسات الاقتصادية السيئة ينبغي أن تفهم على أنها جزء من حزمة تتكون غالباً من أدوات ليست بذات كفاءة لإعادة التوزيع (أكيموجلو وآخرون، ٢٠٠٠). » المؤسسات التي تقدم حقوق ملكية جديرة بالثقة، وتنظم النزاعات، وتحافظ على القانون والنظام، وتوائم بين الحوافز الاقتصادية والتكاليف والمنافع الاجتماعية هي أسس النمو طويلة الأمد... والصين، وبوتسوانا، وموريتانيا، وأستراليا- أربع حالات تمثل النجاح في عينتنا- وتدين كلها بأدائها لوجود (أو إنشاء) مؤسسات ولدت حوافز متجهة للسوق، وصانعت حقوق الملكية... ودعمت الاستقرار الاجتماعي والسياسي » (رودريك ٢٠٠٢): أكيموجلو وآخرون (يصدر قريباً).

٤٦- McGuire and Olson (1996); Clague and others (1999).

٤٧- Buchanan (2001).

٤٨- Boyce (2002).

٤٩- Abramson and Inglehart (1995).

٥٠- World Bank (2000d).

٥١- نعم، تستطيع الأسواق أن تساعد في ذلك. والواقع أن لها دوراً محورياً. ولكن حين تغفل الأسواق، فإنه يتعين على السياسات أن تصحح أوجه الفشل هذه. غير أن السياسات تغفل أيضاً. ولذا فإنه ينبغي للمؤسسات أن تتعلم وتتواءم لدعم سياسات أفضل.

- ٨- انظر <http://www.ifpri.cgiar.org/pubs/fps/fps36.htm> وتقديرات موظفي البنك عن تمويل البحوث والتنمية للأراضي الهشة.
- ٩- انظر Doble (2001), UNDP/ UNSO, office to Combat Desertification and Drought.
- ١٠- انظر Swearingen and Bencherifa (1996); McNeill (2000); Leach and Mearns (1996).
- ١١- انظر Okoth-Ogendo, H.W.O. (2001); Gibson, McKean, Ostrom (2000).
- ١٢- انظر Williams (2001) <http://ag.arizona.edu/OALS/ALN/aln49/Williams.html>.
- ١٣- انظر الفريق الدولي المعنى بتغير المناخ (٢٠٠٢)، صفحات ٤٤-٤٦ من الملخص الفني.
- ١٤- انظر FAO, UNEP, and UNDP (1994); ESCAP (1993); (UNEP/ISRIC 1990).
- ١٥- انظر Ojima (2001). Available from START Secretariat, Washington, D.C.
- ١٦- انظر Ojima (2001); UNDP and others (2000); World Resources Institute (2000); Mearns (2001) and (2002).
- ١٧- انظر Mearns (2001); Mearns (2002).
- ١٨- انظر Munn, Whyte, and Timmerman (2000). تم تعريف التصحر بأنه تدهور الأرض في المناطق القاحلة، وشبه القاحلة والجافة شبه الرطبة نتيجة لعوامل متعددة، بما في ذلك التغيرات المناخية ونواحي النشاط البشرية.
- ١٩- National Research Council (1999).
- ٢٠- UNDP (1997).
- ٢١- Hazell (1998); Hazell and Fan (2000); Fan, Hazell, and others (1999), Wood and others (2000); and Thorat (2000). ذكر كثيرًا في الاستعراضات الأخيرة بواسطة العديد من الهيئات مثل Dixon, Gulliver, and Gibbon (2001); World Bank (2002k) and IFAD (2001).
- ٢٢- http://www.cimmyt.cgiar.org/Research/Maize/map/developing_world/nmaize/new_maize.htm.
- ٢٣- انظر Pagiola (1999) and Hassan and Dregne (1997).
- ٢٤- ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ Pratt and Shilling.
- ٢٥- Scherr, Sara J., A. White, and D. Kaimowitz. 2002.
- ٢٦- ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ Pratt and Shilling.
- ٢٧- ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ Pratt and Shilling.
- ٢٨- Reinikka and Svensson (2001 and 2002).
- ٢٩- انظر World Bank (2001b).
- ٣٠- Hemmati and Gardiner (2002); and Lubbock and Bourqia (1998).
- ٣١- انظر Abraham and Platteau (forthcoming).
- ٣٢- Zainabi, World Development Report 2003 background paper.
- ٣٣- انظر Donnelly-Roark, Ouedraogo, and Ye (2001); Kim, Alderman, and Orazem (1998); de Umanzor and others (1997); Fuller and Rivarola (1998).
- ٣٤- انظر Harper (2000).
- ٣٥- انظر Rao (2002).
- ٣٦- انظر de Ferranti and others (2002); McMahon and Felix (2001); World Bank and International Financing Corporation (2002); Sachs and Warner (1995).

العدد نحو ١٣٠ مليون شخص يعيشون في الغابات بدون أي عوائق جيوفيزيكية أخرى. ويقع كثير من هذه الغابات في نظم إيكولوجية هشة في المناطق الإدارية الثانية في حوض الأمازون وأفريقيا الوسطى أو الغابات الشمالية في آسيا. قد يكون تحويل الغابات إلى الزراعة ممكنًا إلا أن الفوائد التي تعود منه قصيرة الأجل، وغلاته غير مستدامة في كثير من الأماكن. فضلًا عن هذا، فإن التحويل إلى الزراعة أو الاستخدامات التجارية الأخرى قد يهمل الفوائد الناجمة عن السلع العامة (مثل كونها مصدر رزق للسكان المحليين الذين يعتمدون في جزء من حياتهم على منتجات الغابات، وإدارة مستجمعات المياه والنظم الإيكولوجية، والحفاظ على التربة، والتنوع الأحيائي أو القيم الجمالية. انظر أيضًا الفصلين ٥ و ٨ للاطلاع على مناقشة أوسع عن تحويل الغابات للزراعة).

قد تكون تقديرات السكان الذين يعيشون على الأراضي الهشة متحفظة. وقد قدرت الدراسة التي قامت بها الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية عن أولويات الأراضي الحدية أن ١.٧ مليار نسمة يعيشون في الأراضي الحدية (CGIAR 1997). وطبقًا لهذه الدراسة فإن ما يتراوح بين ٧٠ و ٧٥ في المائة تقريبًا من سكان الريف في مناطق أفريقيا جنوب الصحراء وشمال أفريقيا والشرق الأوسط و ٦٥ في المائة في آسيا وأمريكا الوسطى والجنوبية يعيشون في الأراضي الهشة. وفي عام ١٩٩٥ قدرت إحدى الدراسات التي استخدمت تصنيفات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) للأراضي وبيانات البنك الدولي عن السكان أن هناك نحو مليار نسمة من سكان الريف يعيشون على الأراضي الحدية مع قليل من الاتصال، أو بدون أي اتصال، بالتكنولوجيا، وبعيدًا عن الخدمات (Pretty 1995).

وتعزى التقديرات الأولى في هذا التقرير إلى تعريف أضيق للأراضي القاحلة، ومحددات التضاريس والغابات (انظر الملاحظة ١). وقد يعزى الاختلاف أيضًا إلى الوضوح الأعلى لشبكات السكان المختارة وإلى حقيقة أن مجموعات بيانات نظام المعلومات الجغرافية (GIS) أصبحت متاحة الآن في حين أنها لم تكن متاحة في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٧. والهدف من تقدير البنك الدولي الذي يبلغ ١.٣ مليار نسمة هو التركيز على أفقر الجماعات الريفية وبيان أن أعدادًا ضخمة من السكان تنقصهم الخدمات الملائمة والحلول الخلاقة المبتكرة.

٤- انظر (Cardy 2000). كان هناك عدد يقدر بنحو ٥٢ مليون نسمة من اللاجئين بسبب الظروف البيئية (مع استبعاد اللاجئين المؤقتين نتيجة للفيضانات، الذين يعودون إلى أرضهم). وتقدر لجنة الولايات المتحدة لشؤون اللاجئين التي يمكن الاتصال بها على الإنترنت مباشرة www.refugees.com أن هناك ١٤.١ مليون لاجئ عبروا الحدود رسميًا في عام ١٩٩٩ وأن هناك ٢١ مليون آخرين من الأشخاص الذين نزحوا داخليًا.

٥- انظر (Davis 1993) ودليل عمليات البنك الدولي 4.2 عن «السكان الأصليين». ويعتبر تقدير السكان الأصليين بنحو ٢٥٠ مليون نسمة تقديرًا متحفظًا. ومن الصعب إجراء تقدير دقيق، نظرًا لأن مثل هذه البيانات لا يجري جمعها بشكل منتظم في كثير من البلدان. وفي هذا الفصل نتجه الرؤية إلى نطاق أوسع من السكان في الأطراف الريفية، والتي قد تضم بعض الجماعات الأصلية. ولكنه لا يركز على مشاكل الجماعات الأصلية، ولكنه يعترف بالمستوى غير المناسب للفقر، ورصيدهم من المعارف المحلية والتقاليد والروابط مع البيئات الطبيعية.

٦- انظر Bonkougou (2001); UNDP/UNSO, Office to Combat Desertification and Drought.

٧- انظر برنامج الأمم المتحدة لشؤون البيئة (١٩٩٢ و ١٩٩٧). ويقدر المؤلفون أن هناك ما يزيد قليلًا على مليار نسمة يعتمدون على الزراعة في معيشتهم ويعيشون على الأراضي الجافة. كما تتضمن تقديرات برنامج الأمم المتحدة للبيئة مناطق الأراضي شبه الرطبة والقاحلة أو شبه القاحلة المروية (والتي قمنا نحن بحذفها).

داخليا دون موائى على بحار وضعف نوعية البنية الأساسية (Limao and Venables 2001) كما يعزى في جزء آخر منه إلى تشوهات السياسات - الموثق جيدا، والمتعلق بالتحيز الموالى للحضر وفرض الضرائب الضمنية المفروضة على الزراعة (Lipton 1977; Berg 1981) وفي ظل هذه الظروف عادة ما لا يكون هناك ما يشجع المزارع على استخدام الأسمدة.

Sanchez (forthcoming). -١٦

Rosegrant and others (2001). -١٧

World Water Council (2000). -١٨

IBSRAM (2001) يستند هذا القسم إلى -١٩

-٢٠. يلاحظ أن تلك التقديرات الخاصة بتقديرات الأراضي التي ضاعت نتيجة للتدهور، تعاني من مشكلة التقدير التي جرى بحثها في القسم السابق. وتؤكد النتائج التي توصل إليها ليندري (٢٠٠٠) أنها متحيزة بقوة إلى أعلى.

-٢١. يستند هذا القسم إلى International Water Management Institute (IWHI 2001)

FAO (1997). -٢٢

IWMI (2001). -٢٣

Ravallion and Datt (1996). -٢٤

Timmer (1997); Deininger and Squire (1998). -٢٥

Ravallion and Datt (1996); Lanjouw and Lanjouw (2001). -٢٦

Mellor (2000). -٢٧

Rodrik (1999). انظر -٢٨

-٢٩. انظر على سبيل المثال Persson and Tabellini (1994); and Deininger and Squire (1998).

Engerman and Sokoloff (1997). -٣٠

-٣١. انظر Tomigh, Kilby, and Johnson (1995) للاطلاع

على معالجة جيدة لهذه الموضوعات.

IFAD (2000). -٣٢

IFAD (2000). -٣٣

Sanchez (forthcoming). -٣٤

Salamini (1999). -٣٥

Paarlberg (2001). -٣٦

-٣٧. انظر Gaskell and others (1999); Wambugu (1999)

-٣٨. انظر (Paarlberg 2001) للاطلاع على الاقتصادات السياسية لواقف البلدان بالنسبة للتكنولوجيا الحيوية.

Paarlberg (2001). -٣٩

-٤٠. انظر (Byerlee and Fischer (2000) للاطلاع على

استعراض ممتاز للنماذج المؤسسية.

-٤١. Siamond vs. Chakrabarty, 447 U.S. 303, 206 U.S.P.Q. 193 (1980).

-٤٢. انظر على سبيل المثال Alexandros (1995), chapter 4; IFAD (2001), chapter 12; IFPRI (1999); Lele, Lesser, and Horstkotte-Wesseler (1999); Foundation News (1999).

-٤٣. انظر Paarlberg (2001) وأيضا Moore (2001).

-٤٤. متاح على الإنترنت <http://europa.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html>.

Paarlberg (2001). -٤٥

-٤٦. لم يكن لعدم تداول التالوميد بالأسواق في الولايات المتحدة أى علاقة بالشكوك المثارة حول ما يحدثه من تشويه للأجنة. وقد نتج التأخير في إصدار الموافقة عليه من شواغل أخرى أثبتت حول الدواء. وقد كان التالوميد لا يزال في عملية الموافقة عليه في إدارة الأدوية والغذاء بالولايات المتحدة عندما اكتشف في أوروبا أنه يحدث تشوهات في المواليد.

الفصل ٦. -٣٧ McMahon and Felix (2001).

-٣٨ World Bank and International Financing Corpora- tion (2002); McMahon and Felix (2001); Davis and others (2001); Heilburnn (2002).

الفصل ٨

-١ Pinstrup-Andersen, Panya-Lorch, and Rosegrant (1999).

-٢ Meyer and others (2000).

-٣. ندعو القراء الذين يبحثون عن معالجة شاملة للموضوعات المتعلقة بالتنمية الريفية. والموارد المائية: والبحوث الزراعية إلى الاطلاع على مطبوعات البنك الدولي التي تم استكمالها أخيرا (World Bank 2001a, 2002a, 2002b) كما نود أيضا أن نوصي بالاطلاع على IFAD (2001)، للاطلاع على معالجات شاملة وموثوق بها ومتوازنة لموضوعات التنمية الريفية في إطار نظرة تتطلع للأمام.

-٤. يبين (Crosson & Anderson 2002) أنه في البلدان النامية كانت اتجاهات غلات الأرز والقمح والحبوب الخشنة تتبع مساراً خطياً لمدة ٣٩ عاماً منذ عام ١٩٦٠ وحتى نهاية عام ١٩٩٨، وقد كانت غلة الأرز في خلال العقد ١٩٨٨-١٩٩٨ تزيد على الاتجاه في تسع سنوات من بين السنوات الإحدى عشرة، وأقل منه في ثمان سنوات من بين الإحدى عشرة سنة بالنسبة للقمح، وثمان من إحدى عشرة سنة بالنسبة للحبوب الخشنة، وفي بيئة تسودها أسعار متدنية بصورة قياسية لهذه المحاصيل، تأثرت متوسطات الغلة هذه بخروج الأراضي الضعيفة نسبياً من الإنتاج (زيادات في متوسطات الغلة) وانخفاض استخدام الأسمدة (نقص في متوسطات الغلات).

-٥. Alexandratos (1995).

-٦. Rosegrant and others (2001).

-٧. من بين الفقراء الذين بلغوا مليار نسمة الذين تم تحديدهم في ٥٨ شكلاً للفقراء استكملها البنك الدولي، يعيش نحو ٧٥ في المائة في المناطق الريفية.

-٨. Crosson (1995).

-٩. Crosson (1995); Lindert (2000).

-١٠. Lindert (2000).

-١١. Murgai, Mubarik, and Byerlee (2001).

-١٢. Sanchez (forthcoming).

-١٣. Pinstrup-Andersen, Panya-Lorch, and Rosegrant (1999).

-١٤. تلعب نظم المدخلات الخارجية المنخفضة دوراً خاصة في المناطق الفقيرة النائية. بيد أن المدخلات الفوسفورية بالإضافة إلى تلك التي أتاحها التسميد العضوي الأخضر، تعتبر ضرورة حتمية بالنسبة للتربة الفقيرة في الفوسفور، لأن الأسمدة العضوية الخضراء الناتجة من التربة الفقيرة في الفوسفور تكون هي أيضاً فقيرة في الفوسفور (Alexandros 1995) ويتنافس التسميد العضوي الأخضر مع الأرض على الغذاء وغالباً ما يكون ذا تكلفة عمالة مرتفعة في خلال فترات ارتفاع الطلب على العمل لذروته. انظر (Hazell (2001): ويقدر روتان أن نظم المدخلات الخارجية المنخفضة لها القدرة على زيادة الإنتاج الغذائي بنسبة تبلغ نحو ١ في المائة سنوياً فقط في أفريقيا، وهو تقريباً نفس المعدل الملاحظ في خلال السنوات العشرين الماضية، وهو ما ينقص كثيراً عن المعدل السنوي المتوقع لنمو الطلب على الغذاء في أفريقيا والذي يبلغ ٣ - ٣,٥ في المائة.

-١٥. يدفع المزارعون الأفارقة ثلاثة أو خمسة أمثال سعر السماد في السوق العالمية ولا يحصلون إلا على نسبة لا تتجاوز ٣٠ في المائة إلى ٦٠ في المائة من القيمة السوقية لمنتجاتهم (Hazell, 2001). ويعزى ذلك جزئياً إلى ارتفاع تكاليف النقل في أفريقيا (بسبب وجود عديد من البلدان المغلقة

- التي ستقرر المستويات الخاصة بنوعية البيئة التي سيطلبها المجتمع. وفي كثير من أحواض الأنهار التي توجد بها أسواق نشيطة للمياه في الولايات المتحدة تقوم جماعات البيئة بل وحتى إدارة الحماية البيئية للولايات المتحدة بشراء المياه لزيادة التدفق لأغراض بيئية. Schneider (1995). -٧٦
- ٧٧ بالنسبة للفلبين انظر Coxhead, Rola, and Kim (2001). وبالنسبة للفلين وتايلند انظر. Uhlig (1988).
- ٧٨ White and Martin (2002).
- ٧٩ Scherr, White, and Kaimowitz (2002).
- ٨٠ Wells and others (1999).
- ٨١ انظر بحثا مستقيضا مزودا بحالات دراسية في Ascher (1999).
- ٨٢ Cochrane and others (1999).
- ٨٣ World Bank (2001e).
- ٨٤ Carter and Zimmerman (2000).
- ٨٥ Scholz (1985).
- ٨٦ على سبيل المثال، بالنسبة للامازون انظر Alston, Libecap, and Schneider (1995) and Schneider (1995) وبالنسبة لتايلند انظر. Uhlig (1988).
- ٨٧ Iremonger, Ravilious, and Quinton (1997).
- ٨٨ Bruner and others (2001).
- ٨٩ Bruner and others (2001); Mahar and Ducrot (1998).
- ٩٠ متاحة على شبكة الإنترنت على- <http://www.worldwildlife.org/forests/forest.cfm?sectionid=181&newspaperid=17>.
- ٩١ "Carrasco da Mata—o massacre de Motoserra." Veja, April 17, 1999. النص متاح باللغة الإنجليزية على شبكة الإنترنت <http://www.iucn.org/reuters/1999/articles/winning-brasil.htm>
- ٩٢ Rosegrant and others (2001), p. 6.
- ٩٣ Henderson, Shalizi, and Venables (2001).

الفصل ٦

١. للتيسير استخدمت هنا عبارتا «مدينة» و«حضرى» كمرادفين. ويمكن اعتبار «البلدة» أصغر فئة في المساحة الحضرية، ويكون اقتصادها أقل تنوعا عن فئة المدينة التالية ويكون لها الحد الأدنى من الاستقلال الإدارى أو المالى. كما أن هذا الفصل يستخدم تعبيرى «الحكومة المحلية» أو «السلطة المحلية» ويقصد بهما أساسا «البلديات» التي تفهم هنا على أنها أدنى وحدة منظمة داخل الجهاز الإدارى للدولة. وكثير من المناطق الحضرية الكبيرة، التي تسمى فى كثير من الأحيان «العواصم» تشمل أكثر من بلدية واحدة.
٢. ظهر هذا الاتجاه مبكرا وتم توثيقه على نطاق واسع فى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي: Campbell (1997, background note for WDR 2003); Reilly (1995); for a global review, see world Bank (2000b).
٣. وفى الوقت نفسه فإن بعض الأعراف الثقافية والدينية المحافظة قد تطبق بشكل أكثر تشددا من جانب أناس يشعرون بأن هذه القيم تتعرض للخطر عند الاتصال بالمجتمع الحضري
- ٤ Holtedahl and Vennemo, background note for WDR 2003.
- ٥ Wells and others 1999.
- ٦ Sassen (2001); Wheeler, Aoyama, and Wolf (2000).
- ٧ Glaeser (1998).
- ٨ Lall and Ghosh (2002).

-٤٧ انظر <http://www.house.gov/waxman/FDAMA/fdama.html>.

-٤٨ يعتبر أربعة وسبعون فى المائة من المواطنين الأوروبيين أن الصناعات الزراعية الغذائية مسؤولة عن مشكلة مرض جنون البقر. بينما يعتبر تسعة وستون فى المائة أن السياسيين مسؤولون كذلك. وقد أعرب من أجابوا عن الأسئلة عن تقديرهم الشديد للعلماء الأوروبيين ولكنهم كانوا يرغبون فى أن يحيطهم العلماء علما بالمعلومات (<http://europa.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html>).

-٤٩ House of Lords (2000).

-٥٠ انظر. Echikson (1999).

-٥١ Wambugu (1999).

-٥٢ IFAD (2001, p. 138).

-٥٣ Paarlberg (2001). انظر.

-٥٤ استعار هذا القسم كثيرا من Deininger & Feder 1998

-٥٥ للاطلاع على استعراض جيد لهذه الموضوعات انظر. Lele, Lesser, and Horstkotte-Wesseler (1999).

-٥٦ Lele, Lesser, and Horstkotte-Wesseler (1999).

-٥٧ انظر. World Bank (2001b).

-٥٨ Losey, Rayor, and Carter, (1999).

-٥٩ انظر "Monarchs safe from Monarchs" *Nature Science Update*, BT. ومتاح أيضا على شبكة الإنترنت <http://www.nature.com/nsu/010913/010913-12.html>.

-٦٠ بيان دافيد براين رئيس اللجنة الأوروبية للصحة وحماية المستهلك (Birchard 2000, p.321, cited in paarlberg 2001).

-٦١ يتطلب تطبيق هذه المعايير تقييم المنتجات الغذائية الجديدة التي يتم عادة تعديلها للتعرف على أى تأثيرات وراثية غير متوقعة قد تودى إلى خداع المستهلكين بالنسبة إلى الأغذية المعادلة غير المعدلة وراثيا. ويتضمن ذلك مقارنة مستويات التسمم، والمكونات الغذائية، احتمالات وجود مثيرات للحساسية تم إدخالها، التركيب الجديد، والمورثات الدالات التي قد تنقل مقاومة المضادات الحيوية إلى الكائنات الحية إكلينيكية، والنباتات غير المطورة أصلا لتكون منتجات غذائية، والمواد المغذية أو السميّات التي تجعل المنتج غير مقبول لتغذية الحيوانات.

-٦٢ انظر (Byerlee and Fischer 2000) للاطلاع على استعراض ممتاز لنماذج مؤسسية للتعاون بين القطاعين العام والخاص.

-٦٣ اتصال شخصى مع ريتشارد بارو

-٦٤ اتصال شخصى مع ريتشارد بارو

-٦٥ هذه الضريبة ستصبح ضريبة سنوية تحسب على أساس القيمة السوقية، أو عن كل هكتار، ولكنها ثابتة ولا تتغير مع تغير استخدام الأرض.

-٦٦ De Janvry and others eds. (2001). (2002).

-٦٧ بالطبع، فإن من الضروري أيضا الحصول على أسعار تجعل المشروع مربحا، وأن تكون هناك نظم للنقل والتسويق تسمح بتحريك المنتجات إلى الأسواق فى الحضر، مع وجود نظام ائتمان يشجع على النشاط التجارى وذلك من بين شروط أخرى.

-٦٨ Deininger and Binswanger (2001).

-٦٩ على سبيل المثال، إن السؤال عما إذا كان يمكن للمدينة أن تحول المياه من المزارع الصغير الذى يقوم بالرى بدون أن تودى تعويضا عن ذلك، يتوقف على الكيفية التي يتم بها تخصيص حقوق الملكية.

-٧٠ اتصال شخصى مع جون بريسكو

-٧١ اتصال شخصى مع جون بريسكو

-٧٢ OECD (1998).

-٧٤ تم توثيق ظهور وتطور الأسواق غير الرسمية فى ولاية جوجارات فى الهند، انظر (Shah (1993).

-٧٥ العملية هى عملية سياسية جزئيا، نظرا لأن العملية السياسية هى

٩- Glaeser and others (1992).

١٠- Quigley (1998); Mills (2000); Ciccone and Hall (1996); Prud'homme (1994).

١١- تستطيع المناطق الحضرية أن توفر خيارات أكثر باستخدام المنافسة في تقديم الخدمات، كما في برنامج القسائم المدرسية في كولومبيا الذي أتاح للبلديات مساعدة الأسر منخفضة الدخل في الحصول على أماكن في المدارس الخاصة (انجريت وآخرون، يصدر قريباً) Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite (2001), box 1.4.

١٢- تعتبر الحضرة، إلى جانب تأثيرها الإيجابي على الدخل، محددا مهما للمؤشرات غير النقدية للرخاء، على المستوى الوطني، بما في ذلك التعليم (الإلمام بالقراءة والكتابة، والاتحاق بالمدارس) والصحة (وفيات الأطفال والرضع، والعمر المتوقع، وسوء التغذية) وفرصة استخدام البنية الأساسية (الماء، والصرف الصحي، والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية). ويمكن أن يكون للحضرة أثر على هذه المؤشرات الاجتماعية أكبر من أثر النمو الاقتصادي (Ryan And Wodon 2001).

١٣- وتأثير الحضرة على نتائج التعليم أكبر أيضا من تأثير كفاءة الجهاز الإداري والفساد (Jayasuriya & Wodon)، ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣.

١٤- Williamson (1988).

١٥- Mazumdar (1987); Wodon and Konig (2001).

١٦- Lucas (1998).

١٧- Wodon and others (2001).

١٨- Oberai and Manmohan Singh (1984). Williamson (1988) cites further evidence in concurrence

١٩- De Haan (1999,2000)

٢٠- بينت دراسة أجريت في كينيا أن التحويلات من المهاجرين من الريف إلى الحضر، عند قياسها بمكون الدخل غير الزراعي للمقيمين في الحضر من دخل أسر أصحاب الحيازات الصغيرة من العناصر غير الزراعية، هي أهم محددا لما يقوم به صغار الحائزين من تجديد ومعدلات فقر صغار الحائزين. واحتمالات الهجرة بدورها تحددها فرصة الحصول على التعليم الابتدائي في المناطق الريفية (Collier and Lal 1980).

٢١- McGranahan and Satterthwaite (2000); Pugh (1996); Bartone and others (1994).

٢٢- مع ازدياد التنمية الاقتصادية والنمو الحضري، تصبح الأنشطة الصناعية مصدرا رئيسيا للتلوث غير العضوي. غير أن ما يصحب ذلك من تغييرات هيكلية ليست كلها ضارة بالبيئة - إذ أن تحول الإنتاج من تجهيز المواد الخام إلى التجميع والخدمات يسفر عن تلوث أقل للمياه (البنك الدولي ٢٠٠٠).

٢٣- Yusuf (2001).

٢٤- لا تتوافر البيانات الإجمالية القابلة للمقارنة بين البلدان بشأن تفشي الفقر في الدخل في الحضر. وتبين قاعدة بيانات «المؤشرات الحضرية للموئل التابع للأمم المتحدة» والذي يشمل ٢٠٠ مدينة (عينة غير عشوائية) أن معدلات فقر الدخل تبلغ في المتوسط نحو ١٥ في المائة في مدن آسيا والشرق الأوسط وتصل إلى أكثر من ٤٠ في المائة في إفريقيا جنوب الصحراء؛ غير أن السكان الذين يعيشون في أوضاع خطيرة، معرضة للمخاطر البيئية والأوضاع الاقتصادية والمادية التي تعرضهم للمعاناة (كما في المستوطنات العشوائية غير الرسمية) يقدر أن تكون معدلات فقر الدخل لديهم أعلى من ذلك، بحيث تتراوح بين ٣٠ في المائة وأكثر من ٦٠ في المائة من المقيمين في كثير من المدن (UN. Habitat 1996).

٢٥- McGranahan and others (2001); World Bank (2000a).

٢٦- تعبير «البصمة الإيكولوجية» يشير إلى مساحة الأراضي المقدرة وما يقابلها من الغابات اللازمة لتلبية احتياجات المدن من الطاقة والتخلص

من النفايات. ويرى (Rees 1997) أن تركيز سكان المدن يسمح بالتأثير في هذه البصمة عن طريق التغيير في خيارات الاستهلاك.

٢٧- Kojima and Lovei (2001); Lvovsky (2001).

٢٨- بالنسبة لأفقر المدن وأفقر سكانها، مازال التلوث الداخلي نتيجة لإحراق وقود الكتلة الحيوية والفحم منخفض النوعية لأغراض الطهي والتدفئة مسألة صحية خطيرة أيضا.

٢٩- Lvovsky and others (2000).

٣٠- World bank (2000a).

٣١- تبعاً للبلدان، فإن المصادر الثابتة (مثل إحراق الفحم) قد تكون مسئولة في المقام الأول عن الملوثات المحلية مثل أكاسيد النيتروجين، وثاني أكسيد الكبريت، وجزيئات المواد العالقة، كما في الصين، ولكن في بلدان أخرى تكون المركبات ذات المحركات مسئولة عن معظم أكاسيد النيتروجين والجسيمات العالقة. وبوجه عام فإن المركبات ذات المحركات تحدث أيضا الجانب الأكبر من انبعاثات أول أكسيد الكربون، وأوزون المستوى الأرضي، وثاني أكسيد الكربون.

٣٢- Holtedahl and Vennemo، ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في

العالم ٢٠٠٣

٣٣- World Bank (2002a), chapter 4.

٣٤- يقلل تحسين تدفق المرور استهلاك الوقود في كل كيلومتر

٣٥- Kojima and Lovei (2001).

٣٦- Gambrill, Foster, and Katakura (2001).

٣٧- Black-Arvelález (2001).

٣٨- Pantelic، ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣

٣٩- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) forecasts.

٤٠- United Nations (1999), 1999 revisions.

٤١- في معظم الدول الجزرية الصغيرة تتوطن أكبر نسبة من السكان والبنية الأساسية في السهول الساحلية (IPCC 2001)

٤٢- As quoted in the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1999).

٤٣- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (1998).

٤٤- 45. Anderson (2000).

٤٥- تخلق خطط التأمين سبباً للتصميم حوافز ضارة - ففي فلوريدا مثلاً، أدى إنشاء حكومة الولاية وكالة للكفالة تغطي القانمين بالتأمين من القطاع الخاص عن الخسائر التي سببها الإعصار إلى تشجيع التنمية العمرانية في المناطق المعرضة للخطر، وذلك لأنه كان يتم تقاسم المخاطر مع دافعي الضرائب، وحصل أصحاب العقارات على شعور كاذب بالأمان (Dunn and Flavin 1999).

٤٦- Bigio (على وشك الصدور)

٤٧- من ناحية دقة التعبير لا يعتبر مرفق التخلص من النفايات الصلبة وشبكة النقل العام (من الحافلات أو المترو) من السلع العامة على نحو كامل لأنها يمكن أن تتعرض للارتداد (مما يحد من فرصة استخدامها) ويكون الوصول إليها محدوداً، ومثل هذه السلع تعتبر من الناحية الفنية سلعا لبند معينة. غير أن الموضوع الرئيسي هنا هو الأنشطة التي تؤثر على السلع العامة الحضرية - وهي في هذه الحالة البيئة الخالية من النفايات الصلبة وسهولة الوصول إلى المدينة.

٤٨- Serageldin, Shluger, and Martin-Brown (2001).

٤٩- Fang (2000).

٥٠- Peñalosa (2001) تم تنقيحه في أبريل ٢٠٠٢.

٥١- OECD, Territorial Development, Urban Brownfields (http://www.oecd.org/tlds/bis/brownfields-chap3.htm).

٥٢- مقابلة (٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢) مع د. أحمد ساحسوتلو،

شخص) وفقا لقاعدة بيانات مؤشرات الحضر لدى هيئة المونل التابعة للأمم المتحدة (بيانات ١٩٩٨). والحالات الموثقة للطرر الفعلي أو التهديد بالطرر الإجباري تمس ما يقرب من ٨ ملايين شخص خلال الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠٠ Centre on Housing Rights and Evic- على الصعيد العالمي انظر tions (COHRE 2001).

٧٨- حدد الباحثون مجموعة تتكون على الأقل من عشر فئات من الحياة في مدن الدول النامية. وقد تشمل الحياة بحكم الأمر الواقع الحقوق العرفية وحقوق شغل العقار (هاتان الظاهرتان مهمتان بصفة خاصة في المدن الإفريقية) وهما تعتمدان على مدة الاستعمال والاعتراف من جانب المجتمع. وغالبا ما تقوم الحكومات بإضفاء الطابع النظامي على حالة الحياة عن طريق الاعتراف بهذه الحقوق غير الرسمية، وبذلك تضيف الأمن على الحياة بحكم الأمر الواقع (Payne 2001; Payne and Fernandes 2001); Durand-Lasserve, and Royston (2002).

٧٩- زاد احتمال طلب الأسر المعيشية لجمع القمامة بنسبة ٢٣ في المائة عند التحول من حالة وضع اليد إلى وضع الأمن المعتدل وبنسبة ٤٤ في المائة عند المقارنة بين وضع اليد والأمن المرتفع (حالة الحصول على شهادة قانونية). (Hoy and Jimenez 1998).

٨٠- Lall, Deichmann, and Lundberg (2002).

٨١- Fernandes. (على وشك الصدور)

٨٢- Jimenez (1985).

٨٣- Appadurai (2001).

٨٤- Payne (2001); Gilbert (2002).

٨٥- de Soto (2000).

٨٦- Gilbert (2002); Calderon Cockburn (2002).

٨٧- Struyk (1997); Grover, Munro-Faure, and Solovier (chapter 3 in Payne 2002).

٨٨- Ward (1998); Payne 2002 (chapter 1 and conclusion).

٨٩- قد تكفي الحماية المتبادلة داخل المجتمع المحلي للتصدي للاعتداء على الملكية من جانب أفراد آخرين. ولكن الأسر التي ترأسها نساء هي الأقل قدرة على تأكيد حقوقها وقد تستفيد من زيادة أمن الحجج الرسمية بدرجة أكبر. (Lanjouw and Levy 1998).

٩٠- Payne (2001).

٩١- ليس تحديد العناوين بديلا عن التسجيل الرسمي للأراضي، ولكنه إجراء مكمل وقابل للتحسين بصورة تدريجية انظر. [http:// web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/street-addressing.html](http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/street-addressing.html).

٩٢- World Bank (2000b)

٩٣- Burra (2001b), and local press reports in Pune.

٩٤- World Bank (2000c)

٩٥- يستطيع القراء المهتمون بالسياسات الحضرية بشكل أوفى أن يرجعوا إلى موقع التنمية الحضرية على شبكة الإنترنت للبنك الدولي (www.worldbank.org/html/fpd/urban), or U.N.-Habita (www.unch.org). انظر أيضا الفصلين السادس والسابع من World Bank (2000b) and annex World Bank (2001f)

٩٦- انظر أيضا world Bank (2000b) الذي يناقش اللامركزية

٩٧- Holtedahl and Vennemo, ورقة خلفية لتقرير التنمية في

العالم، ٢٠٠٣

٩٨- This shift is characterized as moving from “expose-oppose” to “expose-oppose-propose,” in Devas and others (2001).

٩٩- يشير هذا القسم إلى الجزء المتعلق بالصرف الصحي في «مشروع أورانجي التجريبي» في كراتشي وإلى المشاركات الناجحة العديدة

بجامعة اسطنبول الفنية، ووزير الإسكان السابق، ومسئول تخطيط المدن وإعادة التوطن والبيئة، (2002) yildizcan; Hacaoglu (2001); ٥٤- يعتمد هذا القسم إلى حد كبير على مطبوع البنك الدولي (٢٠٠٢)

٥٥- المعتاد أن يكون متوسط الكثافة السكانية بها أكثر من ٣٠ شخصا في الهكتار، وهذا يعتبر الحد الأدنى اللازم لاستمرار عمل شبكة للنقل العام.

٥٦- Koster and de Languen (1998).

٥٧- انظر الفصل ٤ «الاستدامة الاجتماعية» في مطبوع البنك الدولي (١٩٩٦)

٥٨- Willoughby (2000).

٥٩- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI 1991); Kamel (2000).

٦٠- Bartone (2002); see also Wilson, Whiteman, and Tormin (2001).

٦١- Linz (2002).

٦٢- Bartone (2002).

٦٣- Rosenweig and Solecki (2000)

٦٤- Hentschel (2001).

٦٥- يكشف العديد من التقديرات القطرية للفقر (اعتمادا على بيانات الاستقصاءات الوطنية) عن وجود عدم مساواة كبير نسبيا بين المدن من حيث الدخل وفرصة الحصول على الخدمات - وهو غالبا أكبر من عدم المساواة داخل المناطق الريفية. انظر (Hentschel and Bump (1999) eastwood and lipton (2000) الجدول ٢ - ٢

٦٦- McGranahan and others (2001), الجدول ٤ - ٣

٦٧- U.N.- Habitat, Urban Indicators Program data base (1998 data).

٦٨- مثل هذه الفروق واضحة أيضا بين الأحياء منخفضة الدخل والأحياء مرتفعة الدخل (Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite (2001, box 4.1)).

٦٩- Stephens and others (1997).

٧٠- Rualdo Menegat, *Atlas Ambiental de Porto Alegre*, 1998. Cited with other examples in Hardoy, Mitlin, and Satterthwaite (2001).

٧١- يقاس سكان الأحياء الفقيرة بمؤشر مركب من حالة الإسكان، والالتزام القانوني بالهيكل، وفرصة الحصول على الخدمات الأساسية (المياه والصرف الصحي) UN-Habitat, “Millenium Development Goal 7, Target 11, Indicator 31: Proportion of Population with Secure Tenure,” April 2002 estimates.

٧٢- نقلا عن سكان العشوائيات ذكرت دراسات عديدة أن هناك سمعة سيئة مفترضة أو تمييزا في الاستخدام بسبب مكان الإقامة. بالنسبة لبرلمان (٢٠٠٢) انظر (se Rio de Janeiro; 2001) وبالنسبة لبيكر Montevideo, Uruguay; بالنسبة لجامايكا انظر Moser (2001) and Holland (1995).

٧٣- McIlwaine and Moser (2001).

٧٤- Rolnik (1999).

٧٥- FYR Macedonia, “Poverty Reduction Strategy Paper: Urban Poverty Chapter,” January 2002 draft.

٧٦- U.N.-Habitat Global Campaign for Secure Tenure (Nairobi, 1999). See www.urbanobservatory.org.

٧٧- تقديرات «واضعي اليد وغيرهم» (وهم العدد المتبقى بعد استبعاد من يقطنون مساكن يملكونها ومن يستأجرون المساكن) تبلغ في المتوسط نحو ١٥ في المائة ممن يقطنون مدن الدخل المنخفض والمتوسط (٢٠٠ مليون

على تقدير ضعيف في تصنيف محلي للمدن الأمريكية أنشأت مؤشرا خاصا بها لاستعادة مكانتها يشرف عليه معهد مستقل لمتابعة تحسين الأداء

الفصل ٧

- Olson (1996, p. 22). -١
- Filmer (2000). -٢
- Sen (1983). -٣
- Besley and Burgess (2000). -٤
- Sen (1983). -٥
- "Examples of Good Practice in Bank Projects Focused in Primary Education: El Salvador EDUCO Basic Education Modernization Project" -٦ انظر
www.worldbank.org/oed/oeddoclib.
- King, Orazem, and Wohlgemuth (1999); Angrist and others. -٧
وشك الصدور
- Eskeland and Filmer (2002). -٨
- Eigen-Zucchi (2001). -٩
- Eigen-Zucchi (2001). -١٠
- Calvo (2000). -١١
- Rodden, Eskeland and Litvack. forthcoming. -١٢
وشك الصدور
- World Bank (2002n, p. 113, box 5.7). -١٣
- the homepage of the World Bank's Small & Medium Enterprise Department, at: <http://www.ifc.org/sme/index.html>. -١٤
- de Soto (2000, p. 20). -١٥
- Djankov and others (2002). -١٦
- Djankov and others (2002); Glaeser and Schleifer (2001). -١٧
- World Development Report 1997, p. 6. -١٨
- de Soto (2000, p. 21). -١٩
- Huth and Shah (2000); Transparency International (2000). -٢٠
انظر على سبيل المثال،
- Ciccone and Hall (1996). -٢١
- Henderson and others (2001). -٢٢
- Henderson (2000); Lall, Shalizi, and Deichmann -٢٣
على وشك الصدور انظر ايضا
- Canning (1999); Canning and Bennathan (2000). -٢٤
- World Bank (1994), and a World Bank Policy Research Report الذي يصدر قريبا بشأن الإصلاحات التنظيمية في البنية الأساسية. -٢٥
- Borghesi (1999), Shalizi and Kraus (2001), and World Bank (2000a). -٢٦
- Easterly (1999). -٢٧
- Myers and Kent (2001), p. 22. -٢٨
- World Bank (1992b). -٢٩
- Tullock (1975). -٣٠
- OECD (2001a), and World Bank (2002d). -٣١
- Moore (2002). -٣٢
- World Bank (2001d). -٣٣
- OECD (2001a, p. 153). -٣٤
- FAO (2000). -٣٥
- World Bank (2001e). -٣٦

بين منظمات المجتمع المحلي وأجهزة البلدية في تايلند، وقد لقيت مساندة مما أصبح الآن جزءا من «معهد تنمية منظمات المجتمع المحلي -Hardoy, Mit- (2001). lin, and Satterthwaite (2002) ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم من Viloría Williams (2002) ٢٠٠٣

- Durban Metro. Safer City Project, May 2000; January 2002 interview with Richard Dobson, Programme Leader, Inner Thekwini Renewal and Urban Management Program, Durban. -١٠٠
- انظر موقع المدينة على الانترنت (www.obninsk.ru) -١٠١
- والتفاصيل. (Gonzales de Asis and Acuña-Alfaro 2002) -١٠٢
- Katz and Campbell (1996). -١٠٣
- Souza (2001); Municipality of Porto Alegre, "Porto Alegre Participatory Budget," September 2000. U.N.—Habitat and The Together Foundation, Best Practices for Human Settlements Database (www.bestpractices.org). -١٠٤
- World Bank-supported Urban Development and Decentralization Program Project in Senegal (ID P002365, approved in 1997); Guinea Third Urban Development Project (ID P001974, approved in 1999). -١٠٥
- ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣، أعدها كامبل. Stephens and Wikstrom (2000). -١٠٦
- ICLEI Initiatives (2002). -١٠٧
- Velasquez (1998). -١٠٨
- ١٠٩ - قد تستخدم مصطلحات أخرى عن جهود التخطيط الاستراتيجي للمدن الذي له سوابق كثيرة ومصادر للدعم في الدول الصناعية والنامية على السواء مثل (U.N. Urban Management Program's Sustainable Cities Program (www.unhabitat.org/ump/cityconsultation.htm). ومصطلح استراتيجي تنمية المدن مستخدم هنا نظرا لأنه اعتبر واحدا من الأنشطة الرئيسية التي يساندها التحالف الدولي للمدن والمناحين - الذي أنشئ في ١٩٩٩ لتمويل تنمية المدن المعنى أساسا بمكافحة الفقر وتحسين الأحياء العشوائية في مدن الدول النامية ومدن الدول التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقال. (www.citiesalliance.org) -١١٠
- UN-Habitat and Urban Management Program (2001). -١١١
- Andres Escobar, General Manager, Metro Vivien da, Bogotá, Colombia, December 2001 communication. -١١٢
- Sevilla (2000). -١١٣
- ١١٣ - الأرقام تعبر عن سنوات التسعينيات. ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم أعدها برتود Bertaud (1999). -١١٤
- Bertaud (2000). -١١٥
- World Bank (2002b). -١١٦
- ١١٧ - تنظيمات استخدام الأراضي وضوابط النمو التي تحد من عرض الأراضي للتنمية العمرانية هي من العوامل الرئيسية لارتفاع أسعار الأراضي المزودة بالخدمات والإسكان. (Shlomo 2000) -١١٨
- the International Union of Local Authorities, Metropolis, World Federation of United Cities, and World Associations of Cities and Local Authorities Coordination. -١١٩
- انظر موقع UCCI على الانترنت www.ayudaurbana.com. -١٢٠
- ١٢٠ - على سبيل المثال، بعد أن حصلت مدينة ديترويت بميتشيغان

- World Bank (2001a), p. 2. -٣٧
- World Bank (2001e), p. 2. -٣٨
- World Bank (2000c). -٣٩
- Myers and Kent (2001, p. 149). -٤٠
- Myers and Kent (2001, p. 153). -٤١
- Myers and Kent (2001, p. 152). -٤٢
- ٤٣ انظر صفحة FAO Fishery Statistics على الانترنت على موقع http://www.fao.org/fi/statist/nature_china/30jan02.asp. -٤٤
- FAO, 2002b, p. 11. -٤٥
- Willmann, Boonchu Wong, and Piumsombun (2002, -٤٦ p. 187).
- Willmann, Boonchu Wong, and Piumsombun (2002, -٤٧ p. 191).
- Willmann, Boonchu Wong, and Piumsombun, (2002, -٤٨ p. 191).
- ٤٩ ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ Hanneesson
- ص ١٣
- ٥٠ FAO (2002b, p. 19).
- ٥١ FAO (2002b, p. 20).
- ٥٢ FAO (2002b, p. 22).
- ٥٣ Holtedahl and Vennemo ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣. انظر ايضا (2001a) World Bank
- ٥٤ Kojima and Lovei (2001, p. 1).
- ٥٥ Dasgupta and others (2002).
- ٥٦ هذا الجزء يستند إلى Rosner and Mar- (1999); Lovei, kowitz (1985); and Holtedahl Vennemo, ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣.
- ٥٧ Lovei, 1999, p. 11.
- ٥٨ هذا الجزء يستند اساسا على (2002c) World Bank
- ٥٩ Wang and others (2002, p. 3).
- ٦٠ World Bank (2001a, p. xx).
- ٦١ Holtedahl and Vennemo تذكر ورقة الخلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ أن هذا القول معروف لدى السلطات البيئية، ولكنه لا يكفي في حد ذاته لنشر بيانات بيئية تفصيلية في كل المقاطعات. والمعلومات عن نوعية الهواء في ٤١ مدينة كبيرة هي الاستثناء. والتقدم في المجالات الأخرى مازال معلقا.
- ٦٢ Wang and others. على وشك الصدور ص٢
- ٦٣ اتصال مع هو وانج انظر موقع البنك الدولي على الإنترنت حول الأفكار الجديدة لتنظيم التلوث <http://www.world Bank. org/nipr/index.htm>. للاطلاع على معلومات إضافية عن نهج ربط تدابير الانقاذ التقليدية بالمعلومات والإفصاح لتحسين الحوافز وتقليل تلوث الهواء.
- ٦٤ Wang and others على وشك الصدور، ص٦
- ٦٥ World Bank (2000d, p. 57).
- ٦٦ World Bank (2000d, p. 63).
- ٦٧ انظر (2002) Weber-Fahr لمناقشة بشأن وجهتي النظر فيما يتعلق بالتعدين
- ٦٨ de Ferranti, Perry, Lederman and Maloney (2002, p.4).
- ٦٩ انظر (1997); Auty and Gelb (2002a); Auty (1997); (2001); Isham and others (2002); Sachs and Warner (1995); Auty (2002).
- ٧٠ Ross (2001a). -٧١
- Auty (2001); Isham and others (2002). -٧٢
- ٧٣ ايشام وآخرون (٢٠٠٢) الإيرادات من الأنواع الأخرى من الموارد كالزراعة أكثر انتشارا خلال الاقتصاد (اقتصادات انتشار المصدر) ولا تمثل مثل هذا العدد الكبير من التحديات لظهور مؤسسات شمولية وخاضعة للمسائلة.
- ٧٤ Auty and Kiiski (٢٠٠١، ص٣) وإن كان الارتباط السببي قد لا يكون واضحا إذا كان قطاع الموارد الطبيعية هو النشاط الوحيد القادر على الاستمرار في ظل البيئة المؤسسية الضعيفة، وتشير الدراسات التطبيقية التي تستخدم المتغيرات المتأخرة لمعايير الاعتماد على الموارد الطبيعية إلى أن التأثير السببي يمتد من العوامل المتعلقة بالموارد إلى المؤسسة ثم إلى الأداء الاقتصادي. انظر مثلا Isham and others (2002).
- ٧٥ Murshed (2002b, p. 1).
- ٧٦ استبعدت الدول التي كانت اشتراكية في السابق في أوروبا وآسيا وإفريقيا لأن البيانات عنها ليست مستكملة.
- ٧٧ Isham and others (2002 p. 5).
- ٧٨ انظر مثلا (1997); Auty and Gelb (2001); Isham and others (2002); Murshed and Perälä (2001); Rodriguez and Sachs (1999); Sachs and Warner (1999a, 1999b).
- ٧٩ McGuire and Olson (1996).
- ٨٠ Addison, Le Billon, and Murshed (2000).
- ٨١ Auty and Kiiski (2001, p. 25).
- ٨٢ Heilbrunn (2002).
- ٨٣ يمكن اعتبار أن الموارد الطبيعية للمليزيا ثابتة المصدر، ولكن كانت بها كثير من سمات ثبات المصدر في وقت الاستقلال. وللإطلاع على دراسة عن بوتسوانا انظر. (2001) Sarraf and Jiwanji
- ٨٤ Rodrik (1999).
- ٨٥ انظر (2002) Kremer and Jayachandran
- ٨٦ World Bank (1998b).
- ٨٧ إن تأثير القابلية للإبدال والذي يحكم Devarajan و Swaroop (١٩٩٨) لا يعتمد على الغش. فأي تدفق إلى الداخل - حتى وإن كان تدفقا عينيا مثل مشروع لإنشاء مدرسة، له تأثير الاحلال وتأثير الدخل. والتأثير على الدخل يشجع الإنفاق على كل السلع العادية، بما في ذلك المدارس والطائرات، في حين أن أثر الاحلال لمشروع مدرسة - الذي يمكن أن يزيد النفقات المدرسية بما يتجاوز تأثير الدخل - لا يوجد إلا إذا نجحت الجهة المانحة في إنقاص التكلفة الحدية للمدارس بالنسبة للحكومة المتلقية. والاستخدام التوضيحي للطائرات هنا ليس من قبيل المصادفة: للإطلاع على مثال انظر (2002) Devarajan and Haque
- ٨٨ Alesina and Weder (forthcoming); Knack (2001).
- ٨٩ Alesina (1998); Burnside and Dollar (1998); World Bank (2002g).
- ٩٠ World Bank (2000d, p. 3).
- ٩١ World Bank (1998c); Sambanis (2000).
- ٩٢ World Bank (1998c, p. v).
- ٩٣ Sambanis. ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣
- ٩٤ Fajnzylber, Lederman, and Loayza (2000); Col- انظر (2000); Col- Fajnzylber, Lederman, and Loayza (1998); Demom- bynes and Özler (2002).
- ٩٥ Collier and Hoeffler (2001). abstract.

مناطق الغابات في كل المنطقة المدارية. وهو متميز عن ماهو معروف جيدا من تقديرات إزالة الغابات المستندة لأساس قطري، والذي يعتمد على التقارير القومية مع اختلاف تناسقها، ودورية صدورها ودقتها. ٢١- تصطبح حوادث التبييض - ضياع الطحالب التكافلية للشعاب المرجانية، الذي يؤدي غالبا إلى موت الشعاب المرجانية - وتكون بارتفاعات كبيرة مؤقتة في درجات الحرارة في البحر مماثلة للارتفاعات الدائمة المتوقعة من الاحترار العالمي، ومن المحتمل أن تتفاقم بسبب ضغوط أخرى. Wilkinson, ed. (2000). ٢٢-

٢٣- Rannesson. ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ ٢٤- وضعت هذه التقسيمات لفئات على أساس عينة عالمية من صور الأقمار الصناعية التي حددت ٩ فئات من الغطاء الأرضي. ووفقا لما جاء بتقرير منظمة الأغذية والزراعة لعام ٢٠٠٠، ص ص ٣١٣-٣١٤) فإن إزالة الغابات في الغابات ذات الغطاء العلوي المثلثة قد تم تصنيفه باعتباره تحولا إلى الزراعة، إذا أسفر عن غابة مفتوحة أو إراحة الأرض لمدة طويلة أو زراعة من قبل صغار الحائزين إذا نشأ عنها تجزئة الغابة، أو الأدغال، إراحة الأرض لفترة قصيرة، أو زراعة واسعة النطاق إذا أسفرت عن إقامة مزارع كبيرة، أو غطاء أرضي آخر، أو تجمعات مائية.

٢٥- هذه الأرقام تمثل إجمالي صافي القيمة الحالية على مر الوقت. ٢٦- Wunder (2000, p. 210). ٢٧- Tomich and others (1998). ٢٨- Kotto-Same and others (2000, p. 35). ٢٩- Chomitz and others. على وشك الصدور ٣٠- Tomich and others (1998). ٣١- Chomitz and Thomas (2001). ٣٢- Burke, Selig, and Spalding (2002, p. 30). ٣٣- Burke and others (2001, p. 23). ٣٤- Tilman and others (2001). ٣٥- Burke and others (2001, p. 51). ٣٦- World Bank (2001e).

٣٧- كما يعرض Simpson, Sedjo and Reid 1996. ببراعة أن التنقيب الأحيائي وفقا للطريقة التي يمارس بها حاليا لا يحتمل أن تنتج عنه عوائد كبيرة لكل هكتار، نظرا لأن المعلومات الجينية في أي هكتار يحتمل تكرارها في جزء آخر من نفس الموئل. ولكن ضياع نظام إيكولوجي مميز بأكمله قد يسبب خسائر إجمالية ضخمة للمعلومات الأحيائية.

٣٨- Wood, Sebastian, and Scherr (2000) p. 71. ٣٩- Steinberg (2001, p. 39). ٤٠- Olson and Dinerstein (1998). ٤١- Zheng and Eltahir (1997). ٤٢- Lant and Sant (2001). ٤٣- Bewers and Uitto (2001). ٤٤- Sorensen (2002, p. 9). ٤٥- Postel and Wolf (2001). ٤٦- White and Martin (2002); Wily and Dewees (2001). ٤٧- OED (2002); Ross (2001b). ٤٨- Myers and others (2000). ٤٩- Brooks, Pimm, and Oyugi (1999). ٥٠- Ferraz and others (2002). ٥١- Roe and others (2000). ٥٢- للاستعراض، انظر. McNeely and Scherr (2001). ٥٣- Tomich and others (1998). ٥٤- Ferraro (2002). ٥٥- OECD (1997). ٥٦- IPCC, 2001.

٩٦- انظر على سبيل المثال، Collier and Hoeffler (2000). (2001).

٩٧- Collier and Hoeffler (2000); Ross (2001b). ٩٨- انظر. sham and others (2002).

٩٩- Ross (2001a, p. 9). ١٠٠- Ross (2001a).

١٠١- يقول Addison and murshed (2002) إن الفشل في مصداقية الالتزام بالسلام يرجع جزئيا إلى التعجل في استهلاك عائدات الموارد.

١٠٢- اختار Ross (2001a) هذه المازعات الثلاث عشرة من مجموعة أكبر تضم ٢١ نزاعا وقعت أخيرا أشار الباحثون والصحفيون بشأنها إلى أن الموارد الطبيعية كان لها دور كبير فيها، وهي تشمل أفغانستان وأنجولا، وأنجولا كابندا وكيمبوديا وجمهورية الكونغو الديمقراطية (النزاعان في ٩٦-١٩٩٧ و١٩٩٨-٢٠٠١) وأتشيه في إندونيسيا، وبابوا الغربية في إندونيسيا وليبيريا، وبابوا غينيا الجديدة، وجمهورية الكونغو، وسيراليون، والسودان.

١٠٣- Ross (2001b).

١٠٤- Fearon (2001).

١٠٥- Collier and Hoeffler (2000).

١٠٦- Murshed (2002a, p. 3).

١٠٧- North and Weingast (1989).

١٠٨- يؤكد أيضا Acemoglu and Robinson (2000a,2000b) و

Stewart 2000 أهمية معالجة عدم المساواة بين الجماعات، أو ما يسمى

الفروق الأفقية، في منع المازعات.

١٠٩- Sambanis, Nicolas, 2003. ورقة خلفية لتقرير عن التنمية

في العالم، ٢٠٠٣.

الفصل ٨

١- يعتمد هذا التقرير على National Academy of Sciences

(NAS).... والاقتباس نقلا عن. NAS (1996)

٢- Munton and others (1999); Jager and others (2001).

٣- Clark. and Dickson (1999). وقد استفاد الإطار في هذا

الفصل بدرجة كبيرة من هذه الدراسة عن مؤسسات حل المشاكل العالمية،

بيد أنه لا ينبغي اعتبارها ممثلة لوجهات نظر Social Learning Group.

٤- Dubash and others (2001).

٥- Victor, Raustiala, and Skolnikoff (1998).

٦- Victor, Raustiala, and Skolnikoff (1998).

٧- Data for COP-6B of the Kyoto Protocol.

٨- GEF (1999, p. 7).

٩- Chayes and Chayes (1995).

١٠- Hunter, Salzman, and Zaelke (2001).

١١- Mitchell (1995) ورقة خلفية لتقرير عن التنمية في

العالم ٢٠٠٣

١٢- انظر مناقشة موسعة في Greening Industry

١٣- Sustain Ability Ltd. and UNEP (2001).

١٤- Dowell, Hart, and Yeung (2000)

١٥- King and Lennox. (على وشك الصدور)

١٦- Gereffi, Garcia-Johnson, and Sasser (2001).

١٧- Social Investment Forum (2001).

١٨- Boscolo and Vincent (2000).

١٩- Richardson (2001).

٢٠- FAO (2000,P 312). يستند هذا التقييم لموارد الغابات والمسح

عن طريق الاستشعار عن بعد على أخذ عينات عشوائية من ١٠ في المائة من

- ٧٤- حسابات المؤلف على أساس البيانات الخاصة بكثافة الكتلة الحيوية وإزالة الغابات من الفاو، ٢٠٠٠. يفترض أن نسبة الكربون إلى الكتلة الحيوية تبلغ ٥٠٠ .
٧٥- Chomitz (2002).
٧٦- International Energy Agency (1999b, pp. 99, 105).
٧٧- يستند هذا المثال إلى البنك الدولي (٢٠٠٠ ب).
٧٨- Schipper, Murtishaw, and Unander (2001).
٧٩- ٧٥ لجنة مستشاري الرئيس المعنية بالعلم والتكنولوجيا.
٨٠- President's Committee of Advisors on Science and Technology (1997).
٨١- OECD (2001b, p. 153).
٨٢- Milley and others (2002).
٨٣- Dilley (2000).
٨٤- Arndt and Bacou (2002).
٨٥- Skees and others (2002).
٨٦- Skees and others (2002).
الفصل ٩
١- World Bank (2002b).
٢- World Bank (2000a), p. 29.
٣- Rodrik (2002).
٤- World Bank (2002g, 2001f, forthcoming) and DFID (2002).
٥- World Bank (1996b).
٦- World Bank (2002a), page 93.
٧- World Bank (2002c).
٨- Mackay (2000), pp. 43-56; Sustainability Ltd, and -٨ UNEP (2001). Dowello Hart andyeung(2000).
٩- Guerrero O. (1999).
١٠- في بعض الاوقات تصبح هذه المؤسسات متكاملة كلياً مع جهود التنفيذ الدولية للتفاوض حول الاتفاقيات وتنفيذها، كما في حالة CLRTAP ومع التقييمات عابرة الحدود لإدارة المياه الدولية.
١١- Devarajan, Miller, and Swanson (2002).
١٢- Council of the European Union (2002).
١٣- World Bank (2000b); World Bank (2002d), p.98.
١٤- Myers and Kent (2001); Fischer and Toman (1998); -١٤ Ascher (1999).
١٥- انظر World Bank (2002a), chapter 4.
١٦- World Bank (2002b), p. 58-9.
١٧- World Bank (2002ee), p. 133.
١٨- World Bank (2002ee), pp. 141-142.

- ٥٧- World Bank (2000a).
٥٨- Nicholls, Hoozemans, and Marchand (1999).
McCarthy and others (2001, p. 396).
٥٩- ينبغي أن تؤخذ مثل هذه التنبؤات باعتبارها إرشادية فقط، نظراً لعدم التيقن من أبعاد لتغير المناخ، وارتفاع متوسط تهطل الأمطار لا بد أن يحسن الآثار طبقاً لما تذكره الدراسة. وازدياد درجة تغير في الرياح الموسمية الصيفية والتي لم تؤخذ في الاعتبار في النموذج قد تكون له آثار عكسية.
٦٠- McCarthy and others (2001, p. 517).
٦١- Watson and others (2000); IPPC (2002).
٦٢- استعراض حديث معتمد أجراه مجلس البحوث القومي، ٢٠٠١.
٦٣- للدقة فإن ٤٠ في المائة من القسر الاشعاعي من مزيج جيد من غازات الدفيئة في عام ٢٠٠٠ مقارناً بعام ١٧٥٠.
٦٤- هذه هي سيناريوهات الفريق الحكومي الدولي المعنى بتغيير المناخ ١B و A1F1 مأخوذة من (Nakicenovic and Swart (2000).
والبيانات المدعمة يمكن الحصول عليها من Sres Ciesin org. تتضمن الانبعاثات غازات أخرى بخلاف ثاني أكسيد الكربون، والانبعاثات الناتجة من استخدام الأراضي. النسبة في ٢١٠٠ لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الدول غير الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (العضوية منذ ١٩٩٠) إلى نصيبه في الدول الأعضاء بالمنظمة هي ٥٧ في المائة في A1F1 و ٥١ في المائة في B1. وفي A1F1 فإن الحصة في عام ٢١٠٠ في الطاقة الأولية للأنواع المتجددة تبلغ ١٧ في المائة (بالنسبة لـ B1) بينما تبلغ الحصة متضمنة الكهرباء من غير الوقود الأحفوري ٥٨ في المائة. وقد كانت الحصة الفعلية في عام ١٩٩٩ نحو ٥ في المائة (الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ٢٠٠١، ص ٣١٢).
٦٥- Stott and Kettleborough (2002).
٦٦- Stott and Kettleborough (2002).
٦٧- أساس الحساب: الانبعاثات في النرويج عام ١٩٩٩ كانت ٣، ٣٤ مليون طن من غاز ثاني أكسيد الكربون. عدد السكان: ٤ ملايين نسمة. الانبعاثات العالمية: ٦، ٣ مليار طن سنوياً. مكافئ الكربون من الوقود الأحفوري والأسمنت ١، ٧ مليار طن سنوياً. مكافئ الكربون من تغيير استخدام الأراضي بلغ ٣، ٦٦ طن من غاز ثاني أكسيد الكربون للطن الواحد.
٦٨- IEA (2001).
٦٩- OECD (2001b, p. 153).
٧٠- Streets and others (2001).
٧١- على أية حال، فإن التخفيض المصاحب بنسبة ٢١ في المائة من انبعاث ثاني أكسيد الكبريت حقق مزايا صحية، إلا أنه أسهم في الاحترار العالمي نظراً لأن رذاذ ثاني أكسيد الكبريت له أثر تبريدي.
٧٢- وصف برنامج تالند وضع على أساس-Singh and Mullhol land (2000).
٧٣- Houghton and others (2001, p. 39).

مراجع

- Anbarasan, Ethirajan, and Choi Yul. 2001. "The Greening of Korea." *UNESCO Courier* 54(2):47–51.
- Andean Center for Economics in the Environment. 2001. "Economic Instruments and Environment: Can Economic Instruments Work in Developing Countries?" Available on line at www.andeancenter.com.
- Anderson, Mary B. 2000. "The Impacts of Natural Disasters on the Poor: A Background Note." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Anderson, Terry. 1996. "Conservation—Native American Style: A Summary." Political Economy Research Center Policy Series PS–6. Bozeman, Montana. Available online at http://www.perc.org/publications/policyseries/conservation_full.html.
- Anderson, Terry L., and Peter J. Hill. 1990. "The Race for Property Rights." *Journal of Law and Economics* 33: 177–97.
- Andreoni, J., and A. Levinson. 1998. "The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve." National Bureau of Economic Research Working Paper 6739. Cambridge, Mass.
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. Forthcoming. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." *American Economic Review*.
- Appadurai, Arjun. 2001. "Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics." *Environment and Urbanization* 13(2):23–43.
- Araujo, J., and M. Neto Costa. 1999. "The Impact of Civil Conflict on Long-Term Performance in the Height of the Angolan Experience." World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Arndt, C., and M. Bacou. 2002. "Economy-Wide Effects of Climate Variability and Climate Prediction in Mozambique." *American Journal of Agricultural Economics* 82(3): 750–754.
- Ascher, William. 1999. *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Auty, Richard M., ed. 2001. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. "Best Practice for Economic Diversification in Mineral Economies." Paper presented at the Managing Volatility Workshop. World Bank, Washington, D.C.
- Auty, Richard M., and Alan H. Gelb. 2001. "Political Economy of Resource-Abundant States." In R. M. Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Auty, R. M., and Sampsa Kiiski. 2001. "Natural Resources, Capital Accumulation, Structural Change, and Welfare." In R. M. Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Baker, Judy L. 2001. "Social Exclusion in Urban Uruguay." Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Baland, Jean-Marie, and Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Oxford: Clarendon Press. Available online at www.fao.org.
- Banerjee, Abhijit, Paul J. Gertler, and Maitreesh Ghatak. 2001. "Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal." Department of Economics, University of Chicago. Processed.
- Abraham, Anita, and Platteau, Jean-Philippe. Forthcoming. "Participatory Development: Where Culture Creeps In." In Vijayendra Rao and Michael Walton, eds. *Culture and Public Action*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Abramson, Paul R., and Ronald Inglehart. 1995. *Value Change in Global Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." National Bureau of Economic Research Working Paper 8460. Cambridge, Mass.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson, and Yungong Thacharoen. Forthcoming. "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crisis and Growth." *Journal of Monetary Economics*.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2000a. "Inequality, Growth and Development: Democratization or Repression?" *European Economic Review* 44:683–93.
- . 2000b. "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective." *Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1167–99.
- Adams, James D. 2001. "Comparative Localization of Academic and Industrial Spillovers." National Bureau of Economic Research Working Paper 8292. Cambridge, Mass.
- Addison, Tony, Philippe Le Billon, and S. Mansoob Murshed. 2000. "On the Economic Motivation for Conflict in Africa." Paper presented at World Bank ABCDE–Europe Conference, Paris, June 2000.
- Addison, Tony and Mansoob Murshed. 2002. "Credibility and Reputation in Peacemaking." Forthcoming in the *Journal of Peace Research* July.
- Aghion, Philippe, Eve Caroli, and Cecilia Garcia-Peñalosa. 1999. "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories." *Journal of Economic Literature* 37(4):1615–60.
- Alesina, Alberto. 1998. "The Political Economy of Macroeconomic Stabilizations and Income Inequality: Myths and Reality." In V. Tanzi and Ke-young Chu, eds., *Income Distribution and High Quality Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Alesina, Alberto, and Dani Rodrik. 1994. "Distributive Policies and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 109(2):465–90.
- Alesina, Alberto, and Beatrice Weder. Forthcoming. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review*.
- Alexandratos, Nikos, ed. 1995. *World Agriculture: Toward 2010, A FAO Study*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations; and John Wiley and Sons, Ltd.
- Alston, Lee, Gary D. Libecap, and Robert Schneider. 1995. "Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of the Amazon Frontier." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 151(1):89–107.
- . 1996. "The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier." *The Journal of Law, Economics and Organization* 12(1):25–61.
- Amahan, Ali. 1998. *Mutations sociales dans le Haut Atlas: Les Ghoujdama*. Paris, Rabat: Maison des Sciences de l'Homme, Paris, and Editions La Porte, Rabat.

- Bloom, D. E., and J. G. Williamson. 1997. "Demographic Transition and Economic Miracles in Emerging Asia." National Bureau of Economic Research Working Paper 6268. Cambridge, Mass.
- Bolt, K., U. Deichmann, K. Hamilton, B. Ostro, K. Pandey, and D. Wheeler. Forthcoming. "The Human Cost of Air Pollution: New Estimates for Developing Countries." World Bank Policy Research and Environment Department Working Paper, Washington, D.C.
- Bohn, Henning, and Robert T. Deacon. 2000. "Ownership Risk, Investment, and the Use of Natural Resources." *American Economic Review* 90(3):526-49.
- Bonkougou, Edoard. 2001. "Biodiversity in Drylands: Challenges and Opportunities for Conservation and Sustainable Land Use." United Nations Development Programme, Nairobi.
- Boonchu Wong, P., W. Dechboon, and M. Ahmed. 2002. "Bio-economic modeling of the fisheries in the Gulf of Thailand." PRIAP Working Paper 8. Policy Research and Impact Assessment Program. International Center for Living Aquatic Resources Management: The World Fish Center, Penang, Malaysia.
- Borghesi, Simone. 1999. "The Environmental Kuznets Curve: A Survey of the Literature." European University Institute, Florence. Available online at <http://www.feem.it/web/activ/wp/abs99/85-99.pdf>. Processed.
- Boscolo, Marco, and Jeffrey R. Vincent. 2000. "Promoting Better Logging Practices in Tropical Forests: A Simulation Analysis of Alternative Regulations." *Land Economics* 76(1): 1-14.
- Botsford, L. D., J. C. Castilla, and C. H. Peterson. 1997. "The Management of Fisheries and Marine Ecosystems." *Science* 277: 509-15.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 1999. "'Social Capital' and Community Governance." University of Massachusetts, Amherst. Available online at <http://www-unix.oit.umass.edu/~bowles/papers/Socap.PDF>. Processed.
- Boyce, James K. 2002. *The Political Economy of the Environment*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Brakarz, José, with Margarita Greene and Eduardo Rojas. 2002. *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programa de mejoramiento de barrios*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Brechin, Steven R., and Willett Kempton. 1994. "Global Environmentalism: A Challenge to the Postmaterialism Thesis?" *Social Science Quarterly* 75(2):245-69.
- Breman, H., and C. T. Wit. 1983. "Rangeland Productivity and Exploitation in the Sahel." *Science* 221(4618): 1341-46.
- Brockhoff, Martin, and Ellen Brennan. 1998. "The Poverty of Cities in Developing Regions." *Population and Development Review* 24(1):1-40.
- Brooks, Thomas M., Stuart L. Pimm, and Joseph O. Oyugi. 1999. "Time Lag between Deforestation and Bird Extinction in Tropical Forest Fragments." *Conservation Biology* 13(5):1140-50.
- Brown, Lester R., Flavin Christopher, and Hilary French. 2001. *State of the World 2001*. New York: W. M. Norton.
- Brundtland Commission. 1987. "Our Common Future." The World Commission on Environment and Development, Geneva. Available online at http://geneva-international.org/GVA/WelcomeKit/Environnement/chap_5.E.html.
- Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer. 2002. "History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India." Cambridge, Mass.: MIT.
- Banerjee, Abhijit, Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi, and Debraj Ray. 1997. "Inequality, Control Rights and Rent Seeking—A Theoretical and Empirical Analysis of Sugar Cooperatives in Maharashtra." Boston University, Institute for Economic Development 80.
- Bardham, Pranab K., and Dilip Mookherjee. 2000. "Capture and Governance at Local and National Levels." *American Economic Review* 90(2):135-39.
- Bartone, Carl. 2002. "Institutional Arrangements for Solid Waste Management in Metropolitan Areas." Presentation in Metropolitan Governance Seminar Series, World Bank Institute, March 6, Washington, D.C. Processed.
- Bartone, Carl, Janis Bernstein, Josef Leitmann, and Jochen Eigen. 1994. "Toward Environmental Strategies for Cities." United Nations Development Programme/ United Nations Commission on Human Settlements/ World Bank Urban Management Program 18. Washington, D.C.
- Behnke, R. H., Jr., I. Scoones, and C. Kerven, eds. 1993. *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in African Savannas*. London: Overseas Development Institute.
- Berg, Elliot. 1981. "Accelerated Development in Sub-Saharan Africa." World Bank, Washington, D.C.
- Bernardes, Aline Tristao. 1999. "Some Mechanisms for Biodiversity Protection in Brazil, with Emphasis on Their Application in the State of Minas Gerais." World Bank: Washington, D.C. Processed.
- Bertaud, Alain. 1999. "Cracow in the Twenty-First Century: Princes or Merchants? A city's structure under the conflicting influences of land markets, zoning regulations, and a socialist past." Europe and Central Asia Region, Infrastructure Department Working Paper 8. World Bank, Washington, D.C.
- . 2000. "The Costs of Utopia: Brasilia, Johannesburg and Moscow." City of Helsinki Web site, Gavle. Available online at <http://www.hel.fi/english/index.html>. Processed.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2000. "Land Reform, Poverty Reduction and Growth: Evidence from India." *Quarterly Journal of Economics* 115(2):389-430.
- . 2001. "Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media." *European Economic Review* 45(4-6):629-40.
- Bewers, J. Michael, and Juha I. Uitto. 2001. "International Waters Program Study." Global Environment Facility, Washington, D.C.
- Bigio, Anthony G. Forthcoming. "Cities and Climate Change." In *Building Resilience in Metropolitan Areas*. Washington, D.C.: World Bank.
- Binswanger, Hans P., and Klaus Deininger. 1997. "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries." *Journal of Economic Literature* 35(4): 1958- 2005.
- Black-Arveláz. 2001. "Economic Instruments and the Environment." *Andean Center for Economics and the Environment Bulletin* 4(1):1.
- Blanchflower, David G., and Andrew J. Oswald. 2000. "Well-Being over Time in Britain and the USA." National Bureau of Economic Research Working Paper 7487. Cambridge, Mass.

- Carter, Michael R., and Frederick J. Zimmerman. 2000. "The Dynamic Cost and Persistence of Asset Inequality in an Agrarian Economy." *Journal of Development Economics* 63(2): 265–302.
- Cavendish, William. 1999. "Poverty, Inequality and Environmental Resources: Quantitative Analysis of Rural Households." T. H. Huxley School, Imperial College of Science, Technology and Medicine Working Paper Series 99–9. London.
- CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research). 1997. "Report of the Study on CGIAR Research Priorities for Marginal Lands." Technical Advisory Committee Working Document. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Chayes, Abraham, and Antonia Handler Chayes. 1995. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Chéret, Ivan. 1993. "Managing Water: The French Model." In Ismael Serageldin and Andrew Steer, eds., *Valuing the Environment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Chen, Shoa-hua, and Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" World Bank Policy Research Working Paper 2409. World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.
- Chomitz, Kenneth. 2002. "Baseline, Leakage and Measurement Issues: How Do Forestry and Energy Projects Compare?" *Climate Policy* 2(1):35–49.
- Chomitz, Kenneth M., Keith Alger, Timothy S. Thomas, Heloisa Orlando, and Paulo Vila Nova. Forthcoming. "Opportunity Costs of Conservation in a Biodiversity Hotspot: The Case of Bahia." World Bank, Washington, D.C.
- Chomitz, Kenneth, and T. Thomas. 2001. "Geographic Patterns of Land Use and Land Intensity in the Brazilian Amazon." World Bank Policy Research Working Paper 2687. Washington, D.C.
- Ciccone, Antonio, and Robert E. Hall. 1996. "Productivity and the Density of Economic Activity." *American Economic Review* 86(1):54–70.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1999. "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance." *Journal of Economic Growth* 4:185–209.
- Clark, J. B. 1898. "The Future of Economic Theory." *Quarterly Journal of Economics* 13(2):1–14.
- Clark, William, and Nancy Dickson. 1999. "The Global Environmental Assessment Project: Learning from Efforts to Link Science and Policy in an Interdependent World." *Acclimations* 8:6–7.
- Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3:1–44.
- Cochrane, Mark, Ane Alencar, Mark D. Schulze, Carlos M. Souza, Daniel C. Nepstad, Paul Lefebvre, and Eric A. Davidson. 1999. "Positive Feedbacks in the Fire Dynamic in Closed Canopy Tropical Forests." *Science* 284: 1832–35.
- COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions). 2001. "Forced Evictions: Violations of Human Rights." Global Survey on Forced Evictions 8. Geneva.
- Cole, M. A., A. J. Rayner, and J. M. Bates. 1997. "The Environmental Kuznets Curve: An Empirical Analysis." *Environment and Development Economics* 2(4):401–16.
- Bruner, Aaron G., Raymond E. Gullison, Richard E. Rice, and Gustavo A. B. de Fonseca. 2001. "Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity." *Science* 291: 125–8.
- Brunner, Jake, and Francois Ekoko. 2000. "Cameroon." In Frances J. Seymour and Navroz K. Dubash, eds., *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Buchanan, James M. 2001. "The Constitutional Way of Thinking." George Mason University. Processed.
- Burke, Lauretta, Yumiko Kura, Ken Kassem, Carmen Revenga, Mark Spalding, and Don McAllister. 2001. *Pilot Analysis of Global Ecosystems: Coastal Ecosystems*. Washington, D.C.: World Resources Institute. Available online at http://www.wri.org/wr2000/coast_page.html.
- Burke, Lauretta, Elizabeth Selig, and Mark Spalding. 2002. *Reefs at Risk in Southeast Asia*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Burnside, Craig, and David Dollar. 1998. "Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction." World Bank Policy Research Department Working Paper No. 1937. June. Washington, D.C.
- Burra, Sundar. 2001a. "Resettlement and Rehabilitation of the Urban Poor: The Mumbai Urban Transport." Society for Promotion of Area Resource Centers, Mumbai. Processed.
- . 2001b. "Slum Sanitation in Pune: A Case Study." Society for Promotion of Area Resource Centres, Mumbai. Available online at www.sparcindia.org. Processed.
- Byerlee, Derek, and Ken Fischer. 2000. "Accessing Modern Science: Policy and Institutional Options for Agricultural Biotechnology in Developing Countries." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Calvo, Guillermo A. 2000. "The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance." Paper presented at ABCDE Europe, Paris, June 26.
- Calderon Cockburn, Julio. 2002. "The Mystery of Credit." Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge. Processed.
- Campbell, Tim. 1997. "Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Governments in Latin America and the Caribbean." World Bank Discussion Paper 357. Washington, D.C.
- . Forthcoming. *The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Local Government in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Canning, David. 1999. "Infrastructure's Contribution to Aggregate Output." World Bank Policy Research Working Paper 2246. Washington, D.C.
- Canning, David, and Ezra Bennathan. 2000. "The Social Rate of Return on Infrastructure Investment." World Bank Policy Research Working Paper 2390. Washington, D.C.
- Cardy, W. Franklin. 2002. "Environment and Forced Migration: A Review." In Michael B. K. Darkosh and Apollo Rwonmire, eds., *Human Impact on Environmental and Sustainable Development in Africa*. Oxford: Ashgate Publishing.
- Carlin, Elaine. 2002. "Oil Pollution from Ships at Sea: The Ability of Nations to Protect a Blue Planet." In Edward Miles, Arild Underdal, Steinar Andresen, Jorgen Wettestad, Jon Birger Skjaereth, and Elaine M. Carlin, eds., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Carson, R. 1962. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.

- tions." IMF Occasional Paper 205. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Davis, Shelton. 1993. "Indigenous Views of Land and the Environment." World Bank Discussion Paper 188. Washington, D.C.
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney. 2002. "From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality." World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://www18.worldbank.org/External/laconst>.
- De Haan, Arjan. 1999. "Livelihoods and Poverty: The Role of Migration—A Critical Review of the Migration Literature." *Journal of Development Studies* 36(2):1–47.
- . 2000. "Migrants, Livelihoods, and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies." World Bank Social Development Working Paper 4. Washington, D.C.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau, and Elisabeth Sadoulet, eds. 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- de Mello Lemos, Maria Carmen. 1998. "The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatão." *World Development* 26(1): 75–87.
- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Perseus Book Group.
- de Umanzor, Sandra, Isis Soriano, Marta Rosa Vega, Emmanuel Jimenez, Laura Rawlings, and Diana Steele. 1997. "El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parent's Participation in School-Based Management." World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 4. Washington, D.C.
- Di Primio, Juan Carlos. 1998. "Data Quality and Compliance Control in the European Air Quality Regime." In David G. Victor, Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff, eds., *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Deininger, Klaus, and Hans Binswanger. 2001. "The Evolution of the World Bank's Land Policy." In Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau, and Elisabeth Sadoulet, eds., *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. New York: Oxford University Press.
- Deininger, Klaus, and Gershon Feder. 1998. "Land Institutions and Land Markets." World Bank Policy Research Working Paper 2014. Washington, D.C.
- Deininger, K., and Lyn Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." *Journal of Development Economics* 57(2):259–87.
- Demombynes, Gabriel, and Berk Özler. 2002. "Inequality, Property Crime, and Violent Conflict in South Africa." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, and Trina Haque. 2002. "Human Development Policy Note." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, Margaret J. Miller, and Eric V. Swanson. 2002. "Goals for Development: History, Prospects and Costs." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Devarajan, Shantayanan, and Vinaya Swaroop. 1998. "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance." World Bank Policy Research Working Paper 2022. Washington, D.C.
- Collier, Paul. 1999. "On the Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51(1):168–83.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2000. "On the Incidence of Civil War in Africa." World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers.htm>. Processed.
- . 2001. "Greed and Grievance in Civil War." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Collier, Paul, and Deepak Lal. 1980. "Poverty and Growth in Kenya." World Bank Staff Working Paper 389. Washington, D.C.
- Collomb, Jean-Gael, and Heriette Bikié. 2001. "1999–2000 Allocation of Logging Permits in Cameroon: Fine-Tuning Central Africa's First Auction System." Global Forest Watch, Cameroon. Available online at www.globalforestwatch.org.
- Conroy, Mike. 2001. "Yellowstone Honors Army for Saving Park." U.S. Army Environment Center. Available online at <http://www.dtic.mil/armylink/news/Oct2000/a20001004yellowstone2.html>.
- Cosgrove, W. J., and F. R. Rijsberman. 2000. *World Water Vision: Making Water Everybody's Business*. London: Earthscan for the World Water Council.
- Council of the European Union. 2002. "Towards a Global Partnership for Sustainable Development." Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, February 25. Brussels.
- Coxhead, Ian, Agnes Rola, and Kwansoo Kim. 2001. "How Do National Markets and Price Policies Affect Land Use at the Forest Margin? Evidence from the Philippines." *Land Economics* 77(2):250–67.
- Crosson, Pierre. 1995. "Soil Erosion and Its On-Farm Productivity Consequences: What Do We Know?" RFF Discussion Paper 95–29. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Crosson, Pierre, and Jock R. Anderson. 2002. "Technologies for Meeting Future Global Demands for Food." RFF Discussion Paper 02–02. Resources for the Future, Washington, D.C.
- Dasgupta, Partha. 2000. "Valuing Biodiversity." In Simon Levin, ed., *Encyclopedia of Biodiversity*. New York: Academic Press. Forthcoming.
- Dasgupta, Partha. 2001a. *Human Well-Being and the Natural Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2001b. "Valuing Objects and Evaluating Policies in Imperfect Economies." *Economic Journal* 111(471): C1–29.
- . 2002. "Population and Resources: An Exploration of Reproductive and Environmental Externalities." *Population and Development Review* 26(4):643–89.
- Dasgupta, S., B. Laplante, and N. Mamingi. 2001. "Pollution and Capital Markets in Developing Countries." *Journal of Environmental Economics and Management* 42(3).
- Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, and David Wheeler. 2002. "Confronting the Environmental Kuznets Curve." *Journal of Economic Perspectives* 16(1):147–68.
- Dasgupta, Susmita, and David Wheeler. 1997. "Citizen Complaints as Environmental Indicators: Evidence from China." World Bank Policy Research Working Paper 1704. Washington, D.C.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett. 2001. "Stabilization and Savings Fund for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implica-

- Durand-Lasserve, Alain, and Lauren Royston, eds. 2002. *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London: Earthscan.
- Durban Metro. 2000. Safer City Project. Available online at SaferCities@durban.gov.za.
- Easterly, William. 1999. "Life during Growth." *Journal of Economic Growth* 4(3):239–75.
- . 2002. "Inequality Does Cause Underdevelopment: New Evidence." Center for Global Development Working Paper 1. Washington, D.C.
- . Forthcoming. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change*.
- Easterly, William, and Stanley Fischer. 2001. "Inflation and the Poor." *Journal of Money, Credit and Banking* 33(2): 160–78.
- Eastwood, Robert, and Michael Lipton. 2000. "Rural-Urban Dimensions of Inequality Change." World Institute for Development Economics Research Working Paper 2003. Helsinki.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2002. *Transition Report 2000*. London.
- Echikson, William. 1999. "Food Scars Whet Europe Appetite for U.S.-Type Oversight." *Christian Science Monitor* 28 July. Available online at <http://www.csmonitor.com/durable/1999/07/28/fp7s1-csm.shtml>.
- Economist*. 2001. "The Future of Farming in the Great American Desert." *The Economist* (December 15): 26–7.
- Ehrlich P., and Ehrlich A. 1981. *Extinction: The Causes and Consequences of the Disappearance of Species*. New York: Random House.
- Eicher, Cark K., and John M. Staatz. 1998. *International Agricultural Development*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Eigen, Peter, and Christian Eigen-Zucchi. 2002. "Corruption and Global Public Goods." In Kaul, Inge, eds., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Eigen-Zucchi, Christian. 2001. *The Measurement of Transactions Costs*. Fairfax, Virginia, George Mason University. Ph.D. Dissertation. Available online at <http://eigen1.tripod.com/tpi.pdf>.
- Engerman, Stanley L., Stephen H. Haber, and Kenneth L. Sokoloff. 2000. "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies." In Claude Menard, ed., *Institutions, Contracts, and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*. London: Edward Elgar.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 1997. "Factor Endowments: Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." In Stephen H. Haber, ed., *How Latin America Fell Behind: Essays in the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- . 2001. "The Evolution of Suffrage Institutions in the New World." National Bureau of Economic Research Working Paper 8512. Cambridge, Mass.
- ESCAP. 1993. "State of Urbanization in Asia and the Pacific." United Nations, New York.
- Eskeland, Gunnar S., and Shantayanan Devarajan. 1996. *Taxing Bads by Taxing Goods: Pollution Control with Presumptive Charges*. Washington, D.C.: World Bank.
- Devas, Nick, Philip Amis, Richard Batley, Ursula Grant, Fiona Nunan, and Elyzabeth Vidler. 2001. "Urban Governance, Partnership and Poverty: ESCOR-Funded Research in Ten Cities: 1998–2001." University of Birmingham, U.K. Available online at <http://www.bham.ac.uk/IDD/activities/urban/urbgov.htm>.
- DfID (Department for International Development, United Kingdom), European Commission Directorate General for Development, UNDP (United Nations Development Program), and World Bank. 2002. "Linking Poverty Reduction and Economic Management: Policy Challenges and Opportunities." Washington, D.C. Processed.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs and Steel: The Fate of Human Societies*. New York: W. W. Norton.
- Diener, E. 1984. "Subjective Well-Being." *Psychological Bulletin* 95:542–75.
- Dilley, Maxx. 2000. "Reducing Vulnerability to Climate Variability in Southern Africa: The Growing Role of Climate Information." *Climatic Change* 45: 63–73.
- Dixon, John, Aidan Gulliver, and David Gibbon. 2001. "Global Farming Systems Study: Challenges and Priorities to 2030." Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Rafael Lopez-de-Silanes, and Andrei Schleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *The Quarterly Journal of Economics* 117(1): 1–37.
- Doble, Philip. 2001. "Poverty and the Drylands." United Nations, Nairobi.
- Donnelly-Roark, Paula, K. Ouedraogo, and X. Ye. 2001. "Can Local Institutions Reduce Poverty? Rural Decentralization in Burkina Faso." World Bank Policy Research Working Paper 2677. Washington, D.C.
- Dorsey, Eleanor. 1998. *The Road to Groundfish Collapse and Turning the Corner to Recovery: A Brief History of the New England Fisheries Crisis*. Boston, Mass.; Rockland, Me.; Concord, N.H.; Providence, R.I.; Montpelier, Vt.: Conservation Law Foundation.
- Dowell, Glen, Stuart Hart, and Bernard Yeung. 2000. "Do Corporate Global Environmental Standards Create or Destroy Market Value?" *Management Science* 46(8): 1059–74.
- DRI (Data Resources Inc.) 1997. "Effects of Phasing Out Coal Subsidies in OECD Countries." In OECD, eds., *Environmental Taxes and Green Reforms*. Paris: DRI/McGraw-Hill.
- Dubash, Navroz, Mairi Dupar, Smitu Kothari, and Tundu Lissu. 2001. "A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams." World Resources Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.wri.org/wri/pdf/wcd_full.pdf.
- Dunlap, Riley E., and Angela G. Mertig. 1995. "Global Concern for the Environment: Is Affluence a Prerequisite?" *Journal of Social Issues* 51(4):121–37.
- Dunlap, Riley E., George H. Gallup, Jr., and Alec M. Gallup. 1993. *Health of the Planet: Results of a 1992 International Environmental Opinion Survey of Citizens in 24 Nations*. Princeton, N.J.: The George H. Gallup International Institute.
- Dunn, Seth, and Christopher Flavin. 1999. "Destructive Storms Drive Insurance Losses Up—Will Taxpayers Have to Bail Out Insurance Industry?" *Worldwatch Institute, Worldwatch News Brief* 99–3: Washington, D.C.

- Ferraz, Goncalo, Gareth J. Russell, Philip C. Stouffer, Richard O. Bierregaard, Stuart L. Pimm, and Thomas E. Lovejoy. 2002. "Rate of Species Loss from Amazonian Forest Fragments." Wooster College, Wooster. Processed.
- Filmer, Deon. 2000. "The Structure of Social Disparities in Education: Gender and Wealth." World Bank Policy Research Working Paper 2268. Washington, D.C.
- Findlay, Ronald, and Mats Lundahl. 1994. "Natural Resources, 'Vent-for-Surplus' and the Staples Theory." In Gerald M. Meir, ed. *From Classical Economics to Development Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Fischer, Carolyn, and Michael Toman. 1998. "Environmentally and Economically Damaging Subsidies: Concepts and Illustrations." Resources for the Future: Climate Issue Brief 14. Washington, D.C.
- Foundation News. 1999. "The Rockefeller Foundation and Plant Biotechnology." June 24.
- Frank, Robert H. 1985. *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status*. New York: Oxford University Press.
- Frank, Robert H., and Philip J. Cook. 1995. *The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More than the Rest of Us*. New York: The Free Press.
- Freeman, Richard B., and Remco H. Oostendorp. 2000. "Wages around the World: Pay across Occupations and Countries." National Bureau of Economic Research Working Paper 8058. Cambridge, Mass.
- Fruhling, Hugo, Joseph S. Tulchin, and Heather A. Golding. Forthcoming. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Frumkin, Howard. 2001. "Beyond Toxicity: Human Health and the Natural Environment." *American Journal of Preventive Medicine* 20(3):234-40.
- Fuller, Bruce, and Magdalena Rivarola. 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers and Directors." World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 5. Washington, D.C.
- Gallup, John, and Jeffrey Sachs. 1998. "Geography and Economic Growth." Paper presented at World Bank Annual Conference on Economic Development. Washington, D.C., April 20-21. Available online at <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/html/sachs.htm>.
- Galor, Oded, and Joseph Zeira. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics." *Review of Economic Studies* 60(1): 35-52.
- Galtung, Fredrik. 2000. "A Global Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International." In Ann M. Florini, ed., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Gambrill, Martin, Vivien Foster, and Yoko Karakura. 2001. "Lessons of Experience with Condominium Water and Sewerage Programs in Brazil and Bolivia." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Garreau, Joel. 2001. "Flocking Together to the Web." *The Washington Post* May 9:C1.
- Gaskell, George, Martin W. Bauer, John Durant, and Nicholas C. Allum. 1999. "Worlds Apart? The Reception of Genetically Modified Foods in Europe and the U.S." *Science*, 285-384.
- Eskeland, Gunnar S., and Deon Filmer. 2002. "Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools." World Bank Policy Research Working Paper 2766. Washington, D.C.
- Eskeland, Gunnar S., Jennie Litvack, and Jonathan Rodden. 2002. *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Boston: MIT Press.
- Essama-Nsah, B., and James Gockowski. 2000. "Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy." Evaluation Country Case Study Series. World Bank, Washington, D.C.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, and Norman Loayza. 1998. "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World." World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints. Washington, D.C.
- . 2000. "Crime and Victimization: An Economic Perspective." *Economia* 1(1):219-302.
- . Forthcoming. "Inequality and Violent Crime." *Journal of Law and Economics*.
- Fan, Shenggen, Peter Hazell, and Sukhdeo Thorat. 2000. "Government Spending, Agricultural Growth and Poverty in Rural India." *American Journal of Agricultural Economics* 82(4):1038-51.
- Fang, Ke. 2000. *Redevelopment in the Inner City of Contemporary Beijing: Survey, Analysis and Investigation*. Beijing: China Architectural Industry Press.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1997. "Irrigation Potential in Africa: A Basin Approach." Rome.
- . 2000. "Global Forest Resources Assessment 2000." Rome. Available online at <http://www.fao.org/forestry/fo/fra/main/index.jsp>.
- . 2002a. "FAO Fishery Statistics." Available online at <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/FISHERY/statist/statist.asp>.
- . 2002b. "The State of World Fisheries and Aquaculture." Available online at http://www.fao.org/sof/sofia/index_en.htm.
- FAO, UNEP, and UNDP (Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Environment Programme, and United Nations Development Programme). 1994. "Land Degradation in South Asia: Its Severity, Causes and Effects upon the People." World Soil Resources Report Rome. Available online at <http://www.fao.org/docrep/V4360E/V4360E00.htm>.
- Farrington, John, and Anthony Bebbington, eds. 1993. *Reluctant Partners? Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*. New York: Routledge.
- Fearon, James. 2001. "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?" World Bank—University of California, Irvine, Conference. Processed.
- FEMA (Federal Emergency Management Agency). 1998. "Report on Costs and Benefits of Natural Hazard Mitigation." Washington, D.C.
- Fernandes, Edesio. Forthcoming. "Combining Tenure Policies, Urban Planning and City Management in Brazil." In Payne, Geoffrey, ed., *Land, Rights and Innovations*. London: Intermediate Technology Development Group.
- Fertaro, Paul J. 2002. "Global Habitat Protection: Limitations of Development Approaches and a Role for Conservation Performance Payments." *Conservation Biology* 15(4):990-1000.

- Hacaoglu, Selcan. 2001. "Turkey's Bay of the Ottoman Sultans Recovers from Industrial Filth." *Associated Press* November 27.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1): 83–116.
- Hamilton, Kirk. 2000. "Genuine Saving as a Sustainability Indicator." World Bank Environmental Economics Series 77. Washington, D.C.
- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin, and David Satterthwaite. 2001. *Environmental Problems in an Urbanizing World*. London: Earthscan.
- Harper, Malcolm. 2000. *Public Services through Private Enterprises: Micro Privatization for Improved Delivery*. New Delhi: Chapman Enterprises.
- Hassan, Hassan, and H. E. Dregne. 1997. "Natural Habitats and Ecosystems Management in Drylands." World Bank Environment Department Paper 51. Washington, D.C.
- Hatton, Timothy J., and Jeffrey Williamson. 1998. *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- . 2001. "Demographic and Economic Pressures on Emigration out of Africa." National Bureau of Economic Research Working Paper 8124. Cambridge, Mass.
- Hayek, Friedrich A. 1945. "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35(4):519–30.
- Hazell, Peter. 1998. "Why Invest More in the Sustainable Development of Less-Favored Lands?" International Food Policy Research Institute Report No. 20. Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.cgiar.org/reports/0798rpt.htm>.
- . 2001. "Shaping Globalization for Poverty Alleviation and Food Security: Technology Change." 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment No. Focus 8, Policy Brief 8 of 13. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.cgiar.org/2020/focus/focus08.htm>.
- Hazell, Peter, and Fan Shenggen. 2000. "Should Developing Countries Invest More in Less-Favored Areas?: An Empirical Analysis of Rural India." *Economic and Political Weekly* 35(17):
- Heal, G. 2000. *Nature and the Market Place: Capturing the Value of Ecosystem Services*. Washington, D.C.: Island Press.
- Heilburnn, John R. 2002. "Governance and Oil Funds." Colorado School of Mines, Golden, Colo. Processed.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "‘Seize the State, Seize the Day’: State Capture, Corruption, and Influence in Transition." World Bank Policy Research Working Paper 2444. Washington, D.C.
- Hemmati, Minu, and Rosalie Gardiner. 2002. "Gender Equity and Sustainable Development: Towards Earth Summit 2002." Social Briefing 2. Available online at <http://www.earthsummit2002.org/es/issues/gender/gender.PDF>.
- Henderson, Vernon. 2000. "How Urban Concentration Affects Economic Growth." World Bank Policy Research Working Paper 2326. Washington, D.C.
- Henderson, J. Vernon, Zmarak Shalizi, and Anthony J. Venables. 2001. "Geography and Development." *Journal of Economic Geography* 1:81–105.
- Hentschel, Jesko. 2001. "Poverty in Cali, Colombia." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- GEF (Global Environment Facility). 1999. "An Interim Assessment of Biodiversity Enabling Activities: National Biodiversity Strategies and Action Plans." Washington, D.C.
- Gereffi, Gary, Ronie Garcia-Johnson, and Erika Sasser. 2001. "The NGO-Industrial Complex." *Foreign Policy* July/August:56–65.
- German Advisory Council on Global Change. 2002a. "Charging the Use of Global Commons." German Advisory Council on Global Change Policy Paper 2. Berlin.
- . 2002b. "Charging the Use of Global Commons, Special Report." German Advisory Council on Global Change Secretariat. Berlin.
- Gibson, Clark C., Margaret A. McKean, and Elinor Ostrom, eds. 2000. *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gilbert, Alan. 2002. "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What Difference Does Legal Title Make?" *International Development Planning Review* 24:1–20.
- Glaeser, Edward L. 1998. "Are Cities Dying?" *Journal of Economic Perspectives* 12(2):139–60.
- Glaeser, Edward L., and Andrei Schleifer. 2001. "The Rise of the Regulatory State." National Bureau of Economic Research Working Paper 8650. Cambridge, Mass.
- Glaeser, Edward L., Hedi D. Kallal, José A. Scheinkman, and Andrei Shleifer. 1992. "Growth in Cities." *Journal of Political Economy* 100(6):1126–52.
- Gonzales de Asis, Maria, and Jairo Acuña-Alfaro. 2002. "Civic Participation in Local Governance." Governance Training Module, World Bank Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fy02brief/civic_local_annex.pdf. Processed.
- Grieg-Gran, Maryanne. 2000. "Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil." International Institute for Environment and Development Discussion Paper 00–01. London.
- Grindle, Merilee S., ed. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- . 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grootaert, Christian, and Thierry van Bastelaer. 2001. "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative." World Bank Social Capital Initiative Working Paper 24. Washington, D.C.
- Grossman, Gene. 1995. "Pollution and Growth: What Do We Know?" In I. Goldin and L. Alan Winters, eds., *Economics of Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossman, Herschel I., and Minseong Kim. 1995. "Swords or Plowshares? A Theory of the Security of Claims to Property." *Journal of Political Economy* 103(6):1275–88.
- Guerrero, O., and R. Pablo. 1999. "Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia." World Bank Operations Evaluation Department 5. Washington, D.C.
- Gwatkin, Davidson. 2000. "Socio-Economic Differences in Health, Education, and Nutrition in Madagascar." World Bank, Washington, D.C. Processed.

- tainable Development, Second Preparatory Session (28 Jan–8 Feb, 2002). New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Also available online at www.iclei.org.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 1999. "Improving Tassa Planting Pits—Using Indigenous Soil and Water Conservation Techniques to Rehabilitate Degraded Plateaus in the Tahoua Region of Niger." MOST/CIRAN Best Practices on Indigenous Knowledge. Available online at <http://www.unesco.org/most/bpik10.htm>.
- . 2000. *Rural Poverty Report 2000*. Oxford University Press.
- . 2001. "Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty." Available online at <http://www.ifad.org/poverty/>.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 1999. "Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities." 2020 Focus 2. Washington, D.C.
- Ihrig, Jane, and Karine Moe. 2000. "The Dynamics of Informal Employment." Federal Reserve Board, International Finance Discussion Paper 664. Washington, D.C. Available online at <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2000/664/default.htm>.
- International Council for Local Environmental Issues. 2002. "Second Local Agenda 21 Survey." Paper presented at the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session, available online at www.iclei.org.
- IEA (International Energy Agency). 1999a. *World Energy Outlook—1999 Insights. Looking at Energy Subsidies: Getting the Price Right*. London: IEA Publications.
- . 1999b. *World Energy Outlook 2000*. London: IEA Publications.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 1999. *World Disasters Report 1999*. Geneva.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2001. "Human Settlements, Energy and Industry." In IPCC, ed., *Third Assessment Report, 2001*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2002. "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability." In James J. McCarthy, Osvaldo F. Canziani, Neil A. Leary, David J. Dokken, and Kasey S. White, eds., Cambridge: Cambridge University Press.
- Iremonger, S., C. Ravilious, and T. Quinton. 1997. "A Statistical Analysis of Global Forest Conservation." In S. Iremonger, C. Ravilious, and T. Quinton, eds., *A Global Overview of Forest Conservation*. Cambridge: Center for International Forestry Research and WCMC.
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Lant Pritchett, and Gwen Busby. 2002. "The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth." Middlebury College, Middlebury, Vt., World Bank, Washington, D.C., Harvard University, Cambridge, Mass., and Yale University, New Haven, Conn. Processed.
- Iskandar Kamel, Laila. 2000. "Urban Governance: The Informal Sector and Municipal Solid Waste in Cairo." Available online at http://www.archis.org/english/archis_art_e_2000/archis_art_0012b_e.html.
- IWMI (International Water Management Institute). 2001. "Water for Rural Development." Background paper prepared by Hentschel, Jesko, and Jesse Bump. 1999. "Urban Poverty Dimensions: Some Cross-Country Comparisons." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hirsch, Fred. 1978. *Social Limits to Growth*. London, New York: Routledge.
- Hirshleifer, Jack. 1996. "Anarchy and its Breakdown." In Michelle R. Garfinkel and Stergios Skaperdas, eds., *The Political Economy of Conflict and Appropriation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 1997. "The Evolution of the Brazilian Environmental Movement and Its Political Roles." In Douglas A. Chambers and others, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press.
- Hoff, Karla, and Arijit Sen. 2001. "Empowerment and Home-Ownership." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hoff, Karla, and Joseph Stiglitz. 2002. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Honeyman, M. 1990. "Vegetation and Stress: A Comparison Study of Varying Amounts of Vegetation in Countryside and Urban Scenes." In D. Relf, ed., *The Role of Horticulture in Human Well-Being and Social Development: A National Symposium*. 1992 Timber Press, 143–145.
- Hoogeveen, Hans. 2001. "Assessing Uganda's Decentralization." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Houghton, John, Ding Yihui, David J. Griggs, Maria Noguera, Paul J. van der Linden, and Xiaosu Dai, eds. 2001. *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- House of Lords, Select Committee on Science and Technology. 2000. "Science and Society." London. Available online at <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldstech/38/3801.htm>.
- Hoy, Michael, and Emmanuel Jimenez. 1998. "The Impact on the Urban Environment of Incomplete Property Rights." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke, eds. 2001. *International Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press. Available online at <http://www.wcl.american.edu/environment/iel/>.
- Huth, Jeff, and Anwar Shah. 2000. "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." World Bank Policy Research Working Paper Series 2501. Washington, D.C.
- IADB (Inter-American Development Bank). 1997. *Economic and Social Progress in Latin America: Latin America after a Decade of Reforms*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press. Available online at <http://www.iadb.org/ocel/ipes/>.
- IBSRAM (International Board for Soil Research and Management). 2001. "Background Study on Land Degradation in Selected Regions and Some Consequences for Rural Development." World Bank, Washington, D.C. Available online at <http://wbln0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/Gweb/Studies>. Processed.
- ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives). 1991. "Solid Waste Management: Bandung, Indonesia." ICLEI Case Study 3. Toronto.
- . 2002. "Second Local Agenda 21 Survey." Background Paper No. 15. Paper presented at the Commission on Sustainable Development, Second Preparatory Session (28 Jan–8 Feb, 2002). New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Also available online at www.iclei.org.

- Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 9. Washington, D.C.
- Klenow, Peter J., and Andrés Rodríguez-Clare. 1997. "The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?" In Ben S. Bernanke and Julio S. Rotemberg, eds., *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge and London: MIT Press.
- Knack, Stephen. 2001. "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests." *Southern Economic Journal* 68(2):310–29.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1251–88.
- Kojima, Masami, and Magda Lovei. 2001. "Urban Air Quality Management: Coordinating Transport, Environment and Energy Policies in Developing Countries." World Bank Technical Paper, Pollution Management Series 508. Washington, D.C.
- Koster, J. H., and M. de Langen. 1998. "Preventive Transport Strategies for Secondary Cities". In P. Freeman and C. Jamet, eds., *Urban Transport Policy: A Sustainable Development Tool*. Rotterdam: Balkema.
- Kotto-Same, J., A. Moukam, R. Njomgang, T. Tiki-Manga, J. Tonye, C. Diaw, J. Gockowsky, S. Hauser, S. Weise, D. Nwaga, L. Zapfack, C. Palm, P. Woome, A. Gillison, D. Bignell, and J. Tondoh. 2000. "Alternatives to Slash-and-Burn: Summary Report and Synthesis of Phase II in Cameroon." Consultative Group on International Agricultural Research, Nairobi.
- Kremer, Michael. 2000. "Creating Markets for New Vaccines." National Bureau of Economic Research Working Paper 7716. Cambridge, Mass.
- Kremer, Michael, and Seema Jayachandran. 2002. "Odious Debt." Paper presented at the Conference on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction. Washington, D.C. Available online at <http://www.imf.org/external/NP/Res/seminars/2002/poverty/>.
- Krishna, Anirudh, and Norman Uphoff. 1999. "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India." World Bank Social Capital Initiative Working Paper 13. Washington, D.C.
- Krueger, Anne. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64(3): 291–303.
- . 1996. "The Political Economy of Controls: American Sugar." In Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson, and North Douglass, eds., *Empirical Issues in Institutional Change*. Cambridge, New York, and Melbourne: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul. 1998. "The Role of Geography in Development." Paper presented at the Annual World Bank Conference in Development Economics, Washington, D.C.
- Kudat, A., and B. Ozbilgin. 1996. "Uzbekistan Water Supply, Sanitation and Health Project: Salinity Taste Tolerance Assessment." World Bank, Washington, D.C.
- Kudat, A., B. Ozbilgin, and V. Borisov. 1997. "Reconstructing Russia's Coal Sector." In Michael M. Cernea and Ayse Kudat, eds., *Social Assessments for Better Development: Case Studies in Russia and Central Asia*. Washington, D.C.: World Bank.
- pared for the World Bank Agricultural Strategy Paper. Colombo, Sri Lanka. Processed.
- Jacobs, Goff, Amy Aeron-Thomas, and A. Astrop. 2000. "Estimating Global Road Fatalities." Transport Research Laboratory Report 445. Berkshire, U.K. Available online at <http://www.grsroadsafety.org/activities/campaigns/5/10.pdf>.
- Jäger, Jill, Nancy M. Dickson, Adam Fenech, Peter M. Haas, Edward A. Parson, Vassily Sokolov, Ferenc L. Tóth, Jeroen van der Sluis, and Claire Waterton. 2001. "Monitoring in the Management of Global Environmental Risk." In William C. Clark, Jill Jäger, Josee van Eijndhoven, and Nancy M. Dickson, eds., *Learning to Manage Global Environmental Risks Vol. II*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.
- Jäger, Jill, Josee van Eijndhoven, and William C. Clark. 2001. "Knowledge and Action: An Analysis of Linkages among Management Functions for Global Environmental Risks." In William C. Clark, Jill Jäger, Josee van Eijndhoven, and Nancy M. Dickson, eds., *Learning to Manage Global Environmental Risks Vol. II*. Cambridge, Mass., and London: MIT Press.
- Jensen, Jesper, and David Tarr. 2002. "Trade, Foreign Exchange, and Energy Policies in the Islamic Republic of Iran: Reform Agenda, Economic Implications, and Impact on the Poor." World Bank Policy Research Working Paper 2768. Washington, D.C.
- Jimenez, Emmanuel. 1985. "Urban Squatting and Community Organization in Developing Countries." *Journal of Public Economics* 27(1):69–92.
- Jimenez, Emmanuel, and Yasuyuki Sawada. 1999. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program." *World Bank Economic Review* 13(3):415–41.
- Kamel, Laila Iskandar. 2000. "Urban Governance: The Informal Sector and Municipal Solid Waste in Cairo." *ARCHIS* December. Available online at www.archis.org.
- Katz, Travis, and Tim Campbell. 1996. "Manos a la obra." World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C. Processed.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." World Bank Policy Research Working Paper 2196. Washington, D.C.
- Kidd, Quentin, and Aie-Rie Lee. 1997. "Postmaterial Values and the Environment: A Critique and Reappraisal." *Social Science Quarterly* 78(1):1–15.
- Kim, Jooseop, Harold Alderman, and Peter Orazem. 1998. "Can Cultural Barriers Be Overcome in Girls' Schooling? The Community Support Program in Rural Balochistan." World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms 10. Washington, D.C.
- King, Andrew, and Michael Lennox. Forthcoming. "Exploring the Locus of Profitable Pollution Reduction." *Management Science*.
- King, Elyzabeth, Peter Orazem, and Darin Wohlgemuth. 1999. "Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program." *World Bank Economic Review* 13(3):467–91.
- King, Elyzabeth, and Berk Özler. 1998. "What's Decentralization Got to Do With Learning?" World Bank Working

- Lubbock, A., and Rahman Bourqia. 1998. "Gender and Household Food Security, Survival, Change and Decision-Making in Rural Households: Three Village Case Studies from Eastern Morocco." International Fund for Agricultural Research, Rome. Available online at http://www.ifad.org/gender/thematic/morocco/mo_toc.htm.
- Lucas, Robert E. B. 1998. "Internal Migration and Urbanization: Recent Contributions and New Evidence." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Lvovsky, Kseniya. 2001. "Health and Environment." World Bank Environment Strategy Papers 1. Washington, D.C.
- Lvovsky, K., G. Hughes, D. Maddison, B. Ostro, and D. Pearce. 2000. "Environmental Costs for Fossil Fuels: A Rapid Assessment Method with Application to Six Cities." World Bank Environment Department Paper 78. Washington, D.C.
- Mackay, Keith. 2000. "New Evaluation Trends in Public Policy Reform and Governance." Paper presented at a seminar and workshop organized by the Development Bank of South Africa, the African Development Bank, and the World Bank, Johannesburg.
- Mahar, Dennis J., and Cecile E. H. Ducrot. 1998. "Land-Use Zoning on Tropical Frontiers: Emerging Lessons from the Brazilian Amazon." World Bank Institute EDI Case Study 19674. Washington, D.C.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole. 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- May, Peter H., Fernando Veiga Neto, Valdir Denardin, and Wilson Loureiro. Forthcoming. "The 'Ecological' Value-Added Tax: Municipal Responses in Paraná and Minas Gerais, Brazil." In Stephano Pagiola, Joshua Bishop, and Natasha Landell Mill, eds., *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation*.
- Mazumdar, Dipak. 1987. "Rural-Urban Migration in Developing Countries." In Peter Nijkamp, ed., *Handbook of Regional and Urban Economics Vol. II*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- McCarthy, James J., Osvaldo F. Canziani, Neil A. Leary, David J. Dokken, and Kasey S. White. 2001. "Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability." Cambridge: Cambridge University Press.
- McGranahan, Gordon, Pedro Jacobi, Jacob Songsore, Charles Surjadi, and Marianne Kjellén. 2001. *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*. London: Earthscan.
- McGranahan, G., and D. Satterthwaite. 2000. "Environmental Health or Ecological Sustainability? Reconciling the Brown and Green Agendas in Urban Development." In Cedric Pugh, ed., *Sustainable Cities in Developing Countries*. London: Earthscan.
- McGuire, M., and Mancur Olson. 1996. "The Economics of Autocracy and Majority Rule." *Journal of Economic Literature* 34(1):72-96.
- McIlwaine, Cathy, and Caroline O. N. Moser. 2001. "Violence and Social Capital in Urban Poor Communities: Perspectives from Colombia and Guatemala." *Journal of International Development* 13(7):965-84.
- McMahon, Gary, and Remy Felix, eds. 2001. *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in*
- Lacey, Robert. 1986. *Ford: the Man and the Machine*. Boston: Little, Brown.
- Lall, Somik, Uwe Deichmann, and Mattias Lundberg. 2002. "Tenure, Diversity and Commitment: Community Participation for Urban Service Provision." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Lall, Somik, and Sudeshna Ghosh. 2002. "Learning by Dining: Informal Networks and Productivity in Mexican Industry." World Bank Policy Research Paper 2789. Washington, D.C.
- Lall, Somik, Zmarak Shalizi, and Uwe Deichmann. Forthcoming. "Agglomeration Economies and Productivity in Indian Industry." *Journal of Economic Literature*.
- Lambsdorff, Johann Graf. 1999. "Corruption in Empirical Research—A Review." Transparency International Working Paper. Berlin. Available online at www.transparency.org.
- Lanjouw, Jean A., and Peter Lanjouw. 2001. "The Rural Non-Farm Sector: Issues and Evidence from Developing Countries." *Agricultural Economics* 26:1-23.
- Lanjouw, Jean A., and Philip I. Levy. 1998. "Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador." Economic Growth Center, Center Discussion Paper 788. Yale University, New Haven, Conn. Available online at <http://www.library.yale.edu/socsci/egcdp788.pdf>.
- Lant, M., and G. Sant. 2001. "Patagonian Toothfish: Are Conservation and Trade Measures Working?" *Traffic Bulletin* 19(1):1-18.
- Leach, Melissa, and Robin Mearns. 1996. *The Lie of the Land, Challenging Received Wisdom in African Environmental Change and Policy*. Oxford: James Currey Publishers Ltd. and Heinemann.
- Lee, Su-Hoon, Michael Hsin-Huang Hsiao, Hwa-Jen Liu, On-Kwok Lai, Francisco Magno, and Alvin Y. So. 1999. "The Impact of Democratization on Environmental Movements." In Su-Hoon Lee and Alvin Y. So, eds., *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives*. M.E. Sharpe.
- Leitmann, Joseph. 2001. *Sustaining Cities: Environmental Planning and Management in Urban Design*. New York: McGraw-Hill.
- Lele, Uma, William Lesser, and Gesa Horstkotte-Wesseler, eds. 1999. *Intellectual Property Rights in Agriculture: The World Bank's Role in Assisting Borrower and Member Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Limão, Nuno, and Anthony J. Venables. 2001. "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade." *The World Bank Economic Review* 15(3):451-79.
- Lindert, Peter H. 2000. *Shifting Ground: The Changing Agricultural Soils of China and Indonesia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Linz, Austria. 2002. "Citizens Participation in the Siting of Waste Facilities." Case Study 15.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Canberra: Australian National University Press.
- Lossy J.E., L.S. Rayor, and M.E. Carter. 1999. "Transgenic Pollen Harms Monarch Larvae." *Nature* 399:214.
- Loureiro, Wilson. 1998. "Uma Experiência Brasileira exitosa no incentivo economico para a conservacao da biodiversidade." *Cadernos de Biodiversidade* 1(2):25-47.
- Lovei, Magda. 1999. "Eliminating a Silent Threat: World Bank Support for the Global Phaseout of Lead from Gasoline." World Bank, Washington, D.C.

- Moser, Caroline, and Cathy McIlwaine. 2001. *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington, D.C.: World Bank.
- Moser, Caroline O. N., and Jeremy Holland. 1995. "A Participatory Study of Urban Poverty and Violence in Jamaica." World Bank Transportation, Water and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Munn, R. E., A. Whyte, and P. Timmerman, eds. 2000. *Emerging Issues for the 21st Century: A Study for GEO-2000*. Nairobi: United Nations Environment Programme, Division of Environmental Information, Assessment and Early Warning.
- Munton, Don, Marvin Soroos, Elena Nikitina, and Mark A. Levy. 1999. "Acid Rain in Europe and North America." In Oran Young, ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Murgai, Rinku, Ali Mubarak, and Derek Byerlee. 2001. "Productivity Growth and Sustainability in Post-Green Revolution Agriculture: The Case of the Indian and Pakistan Punjab." *World Bank Research Observer* 16(2): 199–218.
- Murray, C. J., and A. D. Lopez. 1996. *The Global Burden of Disease*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Murshed, S. Mansoob. 2002. "Conflict, Civil War and Underdevelopment." Institute of Social Studies. Available online at <http://www.wider.unu.edu/whoswho/murshedpapers.htm>. Processed.
- Murshed, S. Mansoob, and Maiju Perälä. 2001. "Does the Type of Natural Resource Endowment Influence Growth?" UNU/WIDER, Helsinki. Available online at <http://www.wider.unu.edu/whoswho/murshedpapers.htm>. Processed.
- Myers, Norman, and Jennifer Kent. 2001. *Perverse Subsidies: How Misused Tax Dollars Harm the Environment and the Economy*. Washington, D.C., Covelo, London: Island Press for International Institute for Sustainable Development.
- Myers, Norman, Russell A. Mittermeier, Cristina G. Mittermeier, Gustavo A. B. Fonseca, and Jennifer Kent. 2000. "Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities." *Nature* 403:853–58.
- Nakicenovic, N., and R. Swart, eds. 2000. *Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change on Emission Scenarios*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAS (National Academy of Sciences). 1996. "The Ozone Depletion Phenomenon." Washington, D.C. Available online at <http://www.beyonddiscovery.org/>.
- National Intelligence Council. 2000. "Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts. NIC 2000–02. Washington, D.C.
- National Research Council. 1999. *Our Common Journey: A Transition toward Sustainability*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- . 2001. *Abrupt Climate Change: Inevitable Surprises*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Nelson, Douglas R., and Oliver Morrissey. 1998. "East Asian Economics Performance: Miracle or Just a Pleasant Surprise?" *World Economy* 21(7):855–79.
- Newell, Richard, and William Pizer. 2001. "Discounting the Benefits of Climate Change Mitigation." Pew Center on Global Climate Change, Arlington, Va. Available online at http://www.pewclimate.org/projects/econ_discounting.cfm.
- Latin America, Canada, and Spain. Washington, D.C.: World Bank and International Development Research Center.
- McNeely, Jeffrey R., and Sara J. Scherr. 2001. "Common Ground: How Ecoagriculture Can Help Feed the World and Save Wild Biodiversity." International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources—The World Conservation Union Report 5/01. Available online at http://www.futureharvest.org/earth/common_ground_bio.shtml.
- McNeill, J. R. 2000. *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*. New York: W. W. Norton.
- Mearns, Robin. 2001. "Contextual Factors in the Management of Common Grazing Lands: Lessons from Mongolia and Northwestern China." Proceedings of the XIX International Grassland Congress.
- . 2002. "Taking Stock: Policy, Practice, and Professionalism in Rangeland Development." Symposium on Rangelands Professionals and Policy. Kansas City, Missouri, February 2002.
- Meitzner, Laura S., and Martin L. Price. 1996. *Ideas for Growing Food Under Difficult Conditions*. North Fort Myers, Fla.: ECHO.
- Mellor, John. 2000. "Faster More Equitable Growth: The Relation between Growth in Agriculture and Poverty Reduction." Harvard University Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper 70. Cambridge, Mass. Available online at <http://www.cid.harvard.edu/caer2>.
- Mernissi, Fatema. 1997. *Les Ait Debrouille Haut-Atlas*. Rabat: Editions Le Fennec.
- Millar, David. 1999. "Farmer's Path of Experimentation: The PTD Process in Northern Ghana." *ILEIA Newsletter* September: 43–6.
- Milley, P. C. D., R. T. Wetherald, K. A. Dunne, and T. L. Delworth. 2002. "Increasing Risk of Great Floods in a Changing Climate." *Nature* 415:514–17.
- Mills, Edwin S. 2000. "The Importance of Large Urban Areas and Governments' Roles in Fostering Them." In Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Evenett, eds., *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mirovitskaya, Natalia. 1998. "The Environmental Movement in the Former Soviet Union." In Andrew Tickle and Ian Welsh, eds., *Environment and Society in Eastern Europe*. New York: Addison Wesley Longman.
- Mitchell, Ronald B. 1995. "Compliance with International Treaties: Lessons from Intentional Oil Pollution." *Environment* 37:10–12, 36–41.
- Moore, Julia A. 2001. "Frankenfood or Doubly Green Revolution: Europe vs. America on the GMO Debate." In Albert H. Teich, Stephen D. Nelson, Ceilia McEnaney, and Stephen J. Lita, eds., *AAAS Science and Technology Policy Yearbook 2001*. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science.
- Moore, Mike. 2002. "Trade Gains Are What the Poor Need." *International Herald Tribune* March 14.
- Moser, Caroline, and Emma Grant. 2000. "Violence and Security in Urban Areas: Their Implications for Governance, Health and Labor Markets." National Academy of Sciences Panel on Urban Population Dynamics. Processed.

- Pagiola, Stefano. 1999. "Global Environmental Benefits of Land Degradation Control on Agricultural Land." World Bank Environment Paper 16. World Bank, Washington, D.C.
- Pagiola, Stefano, and Ina-Marlene Ruthenberg. 2002. "Selling Biodiversity in a Coffee Cup: Shade-grown coffee and Conservation in Mesoamerica." In Stefano Pagiola, Joshua Bishop, and Natasha Landell-Mills, eds., *Selling Forest Environmental Services: Market-Based Mechanisms for Conservation and Development*. London: Earthscan.
- Pardey, Philip G., and Nienke M. Beintema. 2001. "Slow Magic: Agricultural R&D a Century After Mendel." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Paternostro, Stefano, Jean Razafindravonona, and David Stifel. 2001. "Madagascar. Poverty and Socio Economic Developments: 1993–1999." World Bank, Africa Region Working Paper Series 19. Washington, D.C.
- Pavot, W. 1991. "Further Validation with the Satisfaction of Life Scale: Evidence for the Cross-Method Convergence of Well-Being Measures." *Journal of Personality* 57(1):149–61.
- Payne, Geoffrey. 2001. "Urban Land Tenure Policy Options: Titles or Rights?" *Habitat International* 25(3):415–29.
- Payne, Geoffrey, ed. 2002. *Land, Rights and Innovations: Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG Publishing.
- Payne, Geoffrey, and Edesio Fernandes. 2001. "Legality and Legitimacy in Urban Tenure Issues." Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP01GP1.
- Pefialosa, Enrique. 2001. "The Livable City: Experiences in Bogotá, Colombia." Paper presented at a seminar on Empowerment, Culture and Civic Engagement, July 24–25. World Bank, Washington, D.C. Unpublished proceedings.
- Pender, John, and Peter Hazell. 2000. "Promoting Sustainable Development in Less-Favored Lands." Focus 4: (brief 9 of 9).
- Perlman, Janice. 2002. "The Metamorphosis of Marginality: Rio's Favelas 1969–2002." The Mega-Cities Project and Trinity College. Presentation at the World Bank, May 7. Washington, D.C.
- Persson, Torstein, and Guido Tabellini. 1994. "Representative Democracy and Capital Taxation." *Journal of Public Economics* 55(1):53–70.
- Pezzey, J. 1989. "Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development." World Bank Environment Department Working Paper 15. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, Per, Rajul Panya-Lorch, and Mark W. Rosegrant. 1999. "World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Pollard, Sidney. 1997. *Marginal Europe: The Contribution of the Marginal Lands since the Middle Ages*. Oxford: Clarendon Press.
- Posner, Richard A. 1981. *The Economics of Justice*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- Postel, Sandra L., and Aaron T. Wolf. 2001. "Dehydrating Conflict." *Foreign Policy* (September/October):2–9.
- President's Committee of Advisors on Science and Technology. 1997. "Report to the President on Federal Energy Research and Development for the Challenges of the Twenty-First Century." Washington, D.C.
- Newsletter. 1998. "Stories from the Cities 1997–98: Durban-Diakonia Council of Churches." Newsletter July/August Article 3.
- Niamir-Fuller, Maryam. 1998. "The Resilience of Pastoral Herding in Sahelian Africa." In Fikret Berkes and Carl Folke, eds., *Linking Social and Ecological Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nicholls, J. R., F. M. J. Hoozemans, and M. Marchand. 1999. "Increasing Flood Risk and Wetland Losses Due to Global Sea-Level Rise: Regional and Global Analyses." *Global Environmental Change* 9:S69–87.
- North, Douglas, and Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in the Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4):803–32.
- Oberai, A. S., and H. K. Manmohan Singh. 1984. "Migration, Employment and the Urban Labor Market: A Study of the Indian Punjab." *International Labor Review* 123(4): 507–23.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1988. "Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management." *OECD Countries: A Survey*. Document ENV/EPOC/GEEI (98)35/REV1/FINAL.
- . 1997. "The Environmental Effects of Agricultural Land Diversion Schemes." Paris.
- . 1998. "Water Management: Performance and Challenges in OECD Countries."
- . 1999. *Voluntary Approaches for Environmental Policy—Assessment*. Paris.
- . 2001a. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris.
- . 2001b. "OECD Environmental Outlook." Paris.
- . 2001c. *Sustainable Development: Critical Issues*. Paris.
- OED (Operations Evaluation Department). "Community Forestry in Nepal." Précis. World Bank, Washington, D.C.
- Ojima, Dennis. 2001. "Critical Drivers of Global Environmental and Land Use Changes in Temperate Asia." Paper presented at the Open Symposium on Change and Sustainability of Pastoral Land Use Systems in Temperate and Central Asia. Ulaanbaatar, Mongolia.
- Olson, David M., and Eric Dinerstein. 1998. "The Global 200: A Representation Approach to the Conserving the Earth's Distinctive Ecoregions." Conservation Science Program, World Wildlife Fund–U.S., Washington, D.C. Processed.
- Olson, Mancur. 1996. "Distinguished Lecture on Economics in Government. Big Bills left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor." *Journal of Economic Perspectives* 10(2):3–24.
- O'Rourke, Kevin, and Jeffrey Williamson. 1995. "Around the European Periphery: 1870 to 1910." National Bureau of Economic Research Working Paper 5392. Cambridge, Mass.
- Oshima, Harry T. 1987. *Economic Growth in Monsoon Asia: A Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Ostrom, Elinor, and Roy Gardner. 1993. "Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work." *Journal of Economic Perspectives* 7(4):93–112.
- Oswald, A. J. 1997. "Happiness and Economic Performance." *Economic Journal* 107(445):1815–31.
- Paarlberg, Robert L. 2001. *The Politics of Precaution: Genetically Modified Crops in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Forthcoming. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Rodriguez, Francisco, and Jeffrey D. Sachs. 1999. "Why Do Resource Abundant Economies Grow More Slowly? A New Explanation and an Application to Venezuela." *Journal of Economic Growth* 4(3):277-303.
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34(1):9-41.
- . 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4(4):385-412.
- . 2002. "Institutions, Integration, and Geography: In Search of Deep Determinants of Economic Growth." John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Boston, Mass. Available online at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>. Processed.
- , ed. Forthcoming. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Roe, Dilys, James Mayers, Maryanne Grieg-Gran, Ashish Kothari, Christo Fabricius, and Ross Hughes. 2000. *Evaluating Eden: Exploring the Myths and Realities of Community Based Wildlife Management*. London: International Institute for Environment and Development.
- Rolnik, Raquel. 1999. "Territorial Exclusion and Violence: The Case of São Paulo, Brazil." Comparative Urban Studies Occasional Papers 26. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rosegrant, Mark W., Michael S. Paisner, Meijer Siet, and Julie Witcover. 2001. "2020 Global Food Outlook: Trends, Alternatives, and Choices." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Rosenweig, C., and W. D. Solecki, eds. 2000. *Climate Change and Global City: Two Metropolitan East Coast Regional Assessments*. New York: Columbia Earth Institute.
- Rosner, D., and G. Markowitz. 1985. "The Public Health Controversy over Leaded Gasoline during the 1920s." *American Journal of Public Health* 75:344-52.
- Ross, Michael. 2001a. "How Does Natural Resource Wealth Influence Civil War?" University of California at Los Angeles Political Science Department, Los Angeles. Available online at: <http://www.eireview.org/>. Processed.
- Ross, Michael. 2001b. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross-Larson, Bruce. 1980. "Social and Political Setting." In Kevin Young, Willen C. M. Bussink, and Parvez Hasan, eds., *Malaysia: Growth and Equity in a Multiracial Society*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. New Delhi: Oxford University Press.
- Ruttan, V. 1990. "Models of Agricultural Development." In C. and J. Staatz Eicher, eds., *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ryan, B., and Quentin Wodon. 2001. "Assessing the Realism of International Development Goals." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Pretty, Jules N. 1995. *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.
- Primavera, J. Honculada. 1994. "Shrimp Farming in the Asia-Pacific: Environmental and Trade Issues and Regional Cooperation." Nautilus Institute Workshop on Trade and Environment in Asia-Pacific: Prospects for Regional Cooperation, September 23-5. Berkeley, Calif. Available online at <http://www.nautilus.org/papers/enviro/trade/shrimp.html>. Processed.
- Prud'homme, Remy. 1994. "On the Economic Role of Cities." Paper presented at Cities and the New Global Economy, in Melbourne Nov. 20-23. The Centre for Developing Cities, University of Canberra and Organisation for Economic Cooperation and Development (endnote 4); available online at <http://cities/publications/OECDpaper/endnotes.htm>
- Pugh, Cedric, ed. 1996. *Sustainability, the Environment, and Urbanization*. London: Earthscan.
- Quigley, John M. 1998. "Urban Diversity and Economic Growth." *Journal of Economic Perspectives* 12(2):127-138.
- Raff, Daniel M. G., and Lawrence Summers. 1986. "Did Henry Ford Pay Efficiency Wages?" Working Paper Series 2101. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Rao, Vijayendra. 2002. "Community Driven Development: A Brief Review of the Research." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Rao, Vijayendra, and Michael Woolcock. 2001. "Social Networks and Risk Management Strategies in Poor Urban Communities: What Do We Know?" World Bank, Washington, D.C. Processed.
- . 2002. "Networks, Mobility and Survival in Delhi Slums: A Mixed-Method Analysis." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. 1996. "How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?" *The World Bank Economic Review* 10(1):1-26.
- Reardon, Thomas, Christopher Barrett, Valerie Kelly, and Kimseyinga Savadogo. "Policy Reforms and Sustainable, Agricultural Intensification in Africa." *Development Policy Review (U.K.)* 17(4):375-95.
- Rees, Williams. 1997. "Is Sustainable City an Oxymoron?" *Local Environment* 2(3):303-10.
- Reid, Catherine, and Lawrence Salmen. 2000. "Understanding Social Capital. Agricultural Extension in Mali: Trust and Social Cohesion." World Bank Social Capital Initiative Working Paper 22. Washington, D.C.
- Reij, Chris P., I. Scoones, and C. Toulmin. 1996. *Sustaining the Soil: Indigenous Soil and Water Conservation in Africa*. London: Earthscan.
- Reilly, Charles A., eds. 1995. *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2002. "Explaining Leakage of Public Funds." Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 3227:1-45. United Kingdom.
- Richardson, Peter. 2001. "Corruption." In P. J. Simmons and Chantal De Jonge Oudraat, eds., *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

- Sen, Amartya. 1983. "Development: Which Way Now?" *Economic Journal* 93(372):742-62.
- . 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Serageldin, Ismael, Ephim Shluger, and Joan Martin-Brown. 2001. *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sevilla, Manuel. 2000. "Participación privada en el mejoramiento urbano: Sondeo de cuatro casos en El Salvador." SACDEL, San Salvador.
- Shah, Tushaar. 1993. *Groundwater Markets and Irrigation Development*. Mumbai: Oxford University Press.
- Shalizi, Zmarak, and Christine Kraus. 2001. "Globalization, Openness and the Environment." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Shlomo, Angel. 2000. *Housing Policy Matters*. Oxford: Oxford University Press.
- Simpson, R. David, Roger A. Sedjo, and John W. Reid. 1996. "Valuing Biodiversity for Use in Pharmaceutical Research." *Journal of Political Economy* 104(1):163-185.
- Singh, Jas, and Carol Mulholland. 2000. "DSM in Thailand: a Case Study." World Bank Energy Sector Management Assistance Programme Technical Series 008. Washington, D.C.
- Skaperdas, Stergios. 1992. "Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights." *American Economic Review* 82(4):720-739.
- Skees, Jarry, Panos Varangis, Donald Larson, and Paul Siegel. 2002. "Can Financial Markets Be Tapped to Help Poor People Cope with Weather Risks?" World Bank Policy Research Working Paper 2812. Washington, D.C.
- Smith, Adam. 1776/1981. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. R. H. Campbell and A. S. Skinner, eds. Indianapolis: Liberty Classics.
- Smith, Kirk R. 1998. "Indoor Air Pollution in India: National Health Impacts and the Cost-Effectiveness of Intervention." Goregaon, Mumbai.
- Social Investment Forum. 2001. "2001 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States." Social Investment Forum. Washington, D.C. Available online at www.socialinvest.org.
- Sokoloff, Kenneth L., and Stanley L. Engerman. 2000. "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives* 14(3):217-232.
- Solow, Robert. 2000. "Notes on Social Capital and Economic Performance." In Partha Dasgupta and Ismail Serageldin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sorensen, Jens. 2002. "Baseline 2000 Background Report: The Status of Integrated Coastal Management as an International Practice." Harbor and Coastal Center, University of Massachusetts, Boston. Available online at <http://www.uhi.umb.edu/b2k/baseline2000.pdf>.
- Souza, Celina. 2001. "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions." *Environment and Urbanization* 13(1): 159-184.
- Sparks, Allistar. 1996. *Tomorrow Is Another Country: The Inside Story of South Africa's Road to Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. 1995. "Economic Convergence and Economic Policies." National Bureau of Economic Research Working Paper 5039. Cambridge, Mass.
- . 1999a. "Natural Resource Intensity and Economic Growth." In Jörg Mayer, Brian Chambers, and Ayisha Farooq, eds., *Development Policies in Natural Resources Economies*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- . 1999b. "The Big Push, Natural Resource Booms and Growth." *Journal of Development Economics* 59(1): 43-76.
- Salamini, Francesco. 1999. "North-South Innovation Transfer." *Nature Biotechnology* 17 (Supplement) 11-12.
- Sambanis, Nicolas. 2000. "Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature." *World Politics* 52:437-483.
- Sanchez, Pedro. 2002. "Soil Fertility and Hunger in Africa." *Science* 295(5562): 2019-20.
- Sanchez, P. A., Bashir Jama, Amadou I. Niang, and Cheryl A. Palm. 2001. "Soil Fertility, Small-farm Intensification and the Environment in Africa." In D. R. Lee and C. B. Barrett, eds., *Tradeoffs or Synergies? Agricultural Intensification, Economic Development and the Environment*. New York: CABI Publishing.
- Sarraf, Maria, and Moortaza Jiwanji. 2001. "Beating the Resource Curse: The Case of Botswana." World Bank Environment Department Papers 83. Washington, D.C.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Scheffer, Marten, Steve Carpenter, Jonathan A. Foley, Carl Folke, and Brian Walker. 2001. "Catastrophic Shifts in Ecosystems." *Nature* 413: 591-596.
- Scherr, Sara. 1999. "Soil Degradation—A Threat to Developing Country Food Security by 2020?" Food, Agriculture, and the Environment Discussion 27. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Scherr, Sara J., A. White, and D. Kaimowitz. 2002. "Strategies to Improve Rural Livelihoods through Markets for Forest Products and Services." Forest Trends and Center for International Forestry Research, Washington, D.C.
- Scherr, Sara, and S. Yadav. 1996. "Land Degradation in the Developing World: Implications for Food, Agriculture, and the Environment to 2020." International Food Policy Research Institute Discussion Paper 14. Washington, D.C.
- Schipper, Lee, Scott Murtishaw, and Fridtjof Unander. 2001. "International Comparisons of Sectoral Carbon Dioxide Emissions Using a Cross-Country Decomposition Technique." *Energy Journal* 22(2):35-75.
- Schneider, Robert R. 1995. "Government and Economy on the Amazon Frontier." World Bank Environment Working Paper 11. Washington, D.C.
- Scholz, Ulrich. 1985. "Types of Spontaneous Settlement in Thailand." In Walther Manshard and William B. Morgan, eds., *Agricultural Expansion and Pioneer Settlements in the Humid Tropics*. Tokyo: United Nations University Press.
- Scoones, Ian, eds. 1994. *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*. London: Intermediate Technology Development Group Publishing.
- Sebastian, Iona, Kseniya Lvovsky, and de Henk Koning. 1999. "Decision Support System for Integrated Pollution Control: Software for Education and Analysis of Pollution Management. User Guide." World Bank, Washington, D.C.

- and D. Swackhamer. 2001. "Forecasting Agriculturally Driven Global Environmental Change." *Science* 292:281-284.
- Timmer, C. Peter. 1997. "How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?" Harvard University Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper 17. Cambridge, Mass. Available online at <http://www.cid.harvard.edu/caer2>.
- Tomich, Thomas P., Peter Kilby, and Bruce F. Johnson. 1995. *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca, N.Y. and London: Cornell University Press.
- Tomich, Thomas P., M. van Noordwijk, S. Budidarsono, A. Gillion, T. Kusumanto, M. Murdiyarso, F. Stolle, and A. M. Fagi. 1998. "Alternatives to Slash-and-Burn in Indonesia: Summary Report and Synthesis of Phase II." Alternatives to Slash-and-Burn Programme Indonesia Report 8. CGIAR, Bogor. Available online at http://www.asb.cgiar.org/CR_Indonesia.shtm.
- TI (Transparency International). 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin.
- Tullock, Gordon. 1975. "The Transitional Gains Trap." *Bell Journal of Economics* 6(2):671-78.
- Turner, John F. C., and Robert Fichter, eds. 1972. *Freedom to Build*. New York: Macmillan.
- Uhlig, Harald. 1988. "Spontaneous and Planned Settlement in South East Asia." In Walther Manshard and William B. Morgan, eds., *Agricultural Expansion and Pioneer Settlements in the Humid Tropics*. Tokyo: United Nations University Press.
- United Nations. 1999. "World Urbanization Prospects: The 1999 Revision. Part 2: Urban Agglomerations." New York.
- United Nations-Habitat, eds. 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. New York: United Nations Center for Human Settlements (Habitat), and Oxford University Press.
- . 1998. "Global Urban Indicators Database." Nairobi.
- . 1999. "Global Campaign for Secure Tenure." Nairobi. Pamphlet.
- United Nations-Habitat and Urban Management Programme. 2001. "City Development Strategy: Consolidation of Lessons from UMP/UNCHS Experience." Paper presented at Cities Alliance Public Policy Forum, Kolkata. December 9-12.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1997. "Aridity Zones and Dryland Populations: An Assessment of Population Levels in the World's Drylands." UNDP and United Nations Office to Combat Desertification and Drought, Nairobi.
- UNDP (United Nations Development Programme), UNEP (United Nations Environment Programme), World Bank, and WRI (World Resources Institute). 1999. "World Resources 1998-99: A Guide to the Global Environment."
- . 2000. *World Resources 2000-2001: People and Ecosystems, the Fraying Way of Life*. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- UNEP (United Nations Environment Programme). 1992. *World Atlas of Desertification*. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *World Atlas of Desertification*. New York: Oxford University Press.
- . 1999. "Synthesis of the Reports of the Scientific, Environmental Effects, and Technology and Economic Assessment Panels of the Montreal Protocol: A Decade of Assessment." State Environmental Protection Agency (China). 2001. "New Countermeasures for Air Pollution Control in China, Final Report." Beijing.
- Steinberg, David Joel, ed. 1987. *In Search of Southeast Asia: A Modern History*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Steinberg, Paul F. 2001. *Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Stephens, C., M. Akerman, S. Avle, P. B. Maia, P. Campanario, B. Doe, and D. Tetteh. 1997. "Urban Equity and Urban Health: Using Existing Data to Understand Inequalities in Health and Environment in Accra, Ghana and São Paulo, Brazil." *Environment and Urbanization* 9(1):181-202.
- Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- Stewart, Frances. 2000. "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities." *Oxford Development Studies* 28(3): 245-62.
- Stone, Wendy. 2001. "Measuring Social Capital: Towards a Theoretically Informed Measurement Framework for Researching Social Capital in Family and Community Life." Australian Institute of Family Studies Research Paper 24. Melbourne, Australia.
- Stott, Peter, and J. A. Kettleborough. 2002. "Origins and Estimates of Uncertainty in Predictions of Twenty-First Century Temperature Rise." *Science* 416:723-725.
- Streets, David G., Kejun Jiang, Xiulian Hu, Jonathan E. Sinton, Xiao-Quan Zhang, Deying Xu, Mark Z. Jacobson, and James E. Hansen. 2001. "Recent Reductions in China's Greenhouse Gas Emissions." *Science* 294:1835-1837.
- Struyk, Raymond J. 1997. *Restructuring Russia's Housing Sector: 1991-1997*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Sugden, Robert. 1986. *The Economics of Rights, Cooperation, and Welfare*. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- Summers, Robert, and Alan Heston. 1991. "Penn World Tables (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988." *Quarterly Journal of Economics* 106(2): 327-368.
- SustainAbility Ltd., and United Nations Environment Programme. 2001. *Buried Treasure: Uncovering the Business Case for Corporate Sustainability*. London: SustainAbility.
- Suvanto, Tina. 2000. "Social Capital and Value Creation: A Theoretical Approach." 47891N. Helsinki.
- Svensson, Jakob. 1998. "Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence." *European Economic Review* 42(7):1317-1341.
- Swearingen, Will D., and Abdellatif Bencherifa, eds. 1996. *North African Environment at Risk: State, Culture and Society in Arab North Africa*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Syrquin, Moshe. 1989. "Patterns of Structural Change." In H. Chenery and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. I*. Amsterdam: North Holland.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Governments in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ter-Minassian, Teresa, ed. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Tilman, D., J. Fargione, B. Wolff, C. D'Antonio, A. Dobson, R. Howarth, D. Schindler, W. H. Schlesinger, D. Simberloff,

- White, Andy, and Alejandra Martin. 2002. "Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition." Forest Trends, Washington, D.C. Processed.
- White, Robin, Siobhan Murray, and Mark Rohweder. 2002. "Pilot Analysis of Global Ecosystems (PAGE): Grasslands Ecosystems." World Resources Institute, Washington, D.C. Available online at http://www.wri.org/wr2000/grasslands_page.html.
- Wilkinson, Clive R., ed. 2000. *Status of Coral Reefs of the World*. Queensland, Australia: Coral Reef Monitoring Center.
- Williams, Martin A. J. 2001. "Interactions of Desertification and Climate: Present Understanding and Future Research Imperatives." *Arid Lands Newsletter* 49 (May–June).
- Williamson, Jeffrey. 1988. "Migration and Urbanization." In Hollis Chenery and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. II*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- . 1997. "Growth, Distribution and Demography: Some Lessons From History." National Bureau of Economic Research Working Paper 6244. Cambridge, Mass.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* 38(3):595–613.
- Willmann, Rolf, Pongpat Boonchuwong, and Somying Piumsombun. 2002. "Fisheries Management Costs in Thai Marine Fisheries." Food and Agriculture Organization of the United Nations and Kasetsart University Campus, Bangkok. Processed.
- Willoughby, Christopher. 2000. "Singapore's Experience in Managing Motorization, and Its Relevance to Other Countries." World Bank, Transportation, Water, and Urban Development Discussion Paper 43. Washington, D.C.
- Wilson, David, Andrew Whiteman, and Angela Tormin. 2001. "Strategic Planning Guide for Municipal Solid Waste Management." World Bank, Washington D.C.
- Wilson, Edward, and Stephen Kellert, eds. 1994. *The Biophilia Hypothesis*. Washington, D.C.: Island Press.
- Wily, Liz, and Peter A. Dewees. 2001. "From Users to Custodians: Changing Relations between People and the State in Forest Management in Tunisia." World Bank Policy Research Working Paper 2569. Washington, D.C.
- Wodon, Quentin, Rodrigo Castro, Kihoon Lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corinne Siaens, Carlos Sobrado, and Jean-Philippe Tre. 2001. "Poverty in Latin America: Trends (1986–1998) and Determinants." *Cuadernos de Economía* 114:127–153.
- Wodon, Quentin, and Gonzalez G. Konig. 2001. "The Impact of Remittances on Income Distribution." World Bank, Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C. Processed.
- Wood, Stanley, Freddy Nachtergaele, Daniel Nielsen, and Aiguo Dai. 1999. "Spatial Aspects of the Design and Targeting of Agricultural Development Strategies." International Food Policy Research Institute Discussion Paper 44. Washington, D.C. Available online at <http://www.ifpri.org/>.
- Wood, Stanley, Kate Sebastian, and Sara J. Scherr. 2000. "Pilot Analysis of Global Ecosystems: Agroecosystems." Washington D.C.: International Food Policy Research Institute and World Resources Institute.
- Woolcock, Michael, Lant Pritchett, and Jonathan Isham. 2001. "The Social Foundations of Poor Economic Growth in Resource-Rich Countries." In R. M. Auty, eds., *Resource Abun-*
- ment for Decision Makers Regarding the Protection of the Ozone Layer: 1998–1999.* Nairobi.
- UNEP (United Nations Environment Programme) and GRID (Global Resource Information Database)–Arendal. 1997. *Assessment of Human Induced Soil Degradation (GLASOD) Extract of West Africa Dataset*. GRID-Arendal online GIS and Maps database. Available online at www.grida.no.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 2001. *Food and Agricultural Policy: Taking Stock for the New Century*. Washington, D.C. Available online at <http://www.usda.gov>.
- U.S. Embassy in China. 1998. "The Fading of Chinese Environmental Secrecy." U.S. Embassy in China, Beijing.
- Uzzi, B. 1997. "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness." *Administrative Science Quarterly* 29(4):598–621.
- Velásquez, Luz Stella. 1998. "Agenda 21: A Form of Joint Environmental Management in Manizales, Colombia." *Environment and Urbanization* 10(2):9–36.
- Veríssimo, C. Souza Jr., R. Salomão, and R. Barreto. 2000. "Identificação de áreas com potencial para a criação de florestas públicas de produção na Amazônia legal." Food and Agriculture Organization of the United Nations. Processed.
- Victor, David G., Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff. 1998. *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Wambugu, Florence. 1999. "Why Africa Needs Agricultural Biotech." *Nature* 400:15–16.
- Wang, Hua, Jinnan Wang, Genfa Lu, David Wheeler, and Jun Bi. Forthcoming. "Public Ratings of Industry's Environmental Performance: China's Greenwatch Program." World Bank Policy Research Working Paper series. Washington, D.C.
- Ward, Peter M. 1998. "International Forum on Regularization and Land Markets." *Land Lines* July. Available online at www.lincolnst.com.
- Watson, D., and L. A. Clark. 1991. "Self Versus Peer Ratings of Specific Emotional Traits: Evidence of Convergent and Discriminant Validity." *Journal of Personality and Social Psychology* 60(6):927–940.
- Watson, Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo, and David J. Dokken, eds. 2000. *Land Use, Land-Use Change, and Forestry: A Special Report of the IPCC*. Cambridge: Cambridge University Press. Available online at http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/.
- Weber-Fahr, Monika. 2002. "Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries." World Bank and the International Finance Corporation. Available online at <http://www.eir-view.org/eir/eirhome.nsf>.
- Weitzman, Martin L. 1998. "Why the Far-Distant Future Should Be Discounted at Its Lowest Possible Rate." *Journal of Environmental Economics and Management* 36(3): 201–8.
- Wells, Michael, Scott Guggenheim, Asmeen Khan, Wahjudi Wardojo, and Paul Jepson. 1999. "Investing in Biodiversity: A Review of Indonesia's Integrated Conservation and Development Projects." World Bank, Washington, D.C.
- Wheeler, James O., Yuko Aoyama, and Barney Wolf, eds. 2000. *Cities in the Telecommunications Age: The Fracturing of Geography*. New York: Routledge.

- . 2001d. "Implementation Completion Report No. 22390-TUN: North West Mountainous Areas Development Project." Washington, D.C. Processed.
- . 2001e. "Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition." Environment and Social Development Unit Report. Washington, D.C.
- . 2001f. *Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2001g. "Trade and Foreign Exchange Policies in Iran: Reform Agenda, Economic Implications and Impact on the Poor." Processed.
- . 2001h. *World Development Indicators*. Washington, D.C., and London: World Bank.
- . 2001i. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2002a. "A Revised Forest Strategy for the World Bank Group." Washington, D.C.
- . 2002b. *A Case for Aid: Building Consensus for Development Assistance*. Washington, D.C.
- . 2002c. "China: Opportunities to Improve Energy Efficiency in Buildings." World Bank Discussion Paper, Washington, D.C.
- . 2002d. "Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review." Washington, D.C. Processed.
- . 2002e. "Global Development Finance: Financing the Poorest Countries 2002." Washington, D.C.
- World Bank. 2002ee. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.
- . 2002f. "Global Poverty Monitoring Website." Washington, D.C., World Bank. Available online at <http://www.worldbank.org/research/povmonitor/index.htm>.
- . 2002g. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. New York: Oxford University Press.
- . 2002h. "Mexico Low-Income Housing: Issues and Options." Report 22534-ME. Washington, D.C. Processed.
- . 2002i. "Prototype Carbon Fund, First Annual Report and Project Concept Note, Liepaja Region Solid Waste Management Project." Washington, D.C. Processed.
- . 2002j. "Public Expenditure and Institutional Review of the Dominican Republic." Washington, D.C. Processed.
- . 2002k. "Reaching the Rural Poor: An Updated Strategy for Rural Development." Washington, D.C. Processed.
- . 2002l. *Rural Development Strategy*. Washington, D.C.
- . 2002m. "The World Bank's Experience with Institutional Development." Operations and Evaluation Department, Lessons and Practices 14. Washington, D.C.
- . 2002n. "Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement." Washington, D.C. Processed.
- . 2002o. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- . Forthcoming. "Johannesburg and Beyond: An Agenda for Action." Paper to be presented by Environmentally and Socially Sustainable Development in run-up to World Summit on Sustainable Development, August 2002.
- World Bank and International Finance Corporation. 2002. "Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries." Washington, D.C.
- . *dance and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1991. "Growth, Poverty Alleviation, and Improved Income Distribution in Malaysia: Changing Focus of Government Policy Intervention." Report 8667-MA. Washington, D.C.
- . 1992a. "Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth." Report 10120-MA. Washington, DC.
- . 1992b. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.
- . 1993. "Indigenous Peoples." Operational Directive 4.2.
- . 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1996a. "Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform." Development in Practice Series. Washington, D.C.
- . 1996b. "Technical Assistance." Operations and Evaluation Department Lessons and Practices No. 7. Washington, D.C.
- . 1997a. "Five Years after Rio: Innovations in Environmental Policy." Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 18. Washington, D.C.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 1998a. "Aral Sea Basin Program (Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Turkmenistan, and Uzbekistan): Water and Environmental Management Project Document." Washington, D.C.
- . 1998b. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.
- . 1998c. "Post-Conflict Reconstruction." Washington, D.C.
- . 1999. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 2000a. "Bangladesh: Climate Change and Sustainable Development." Report 21104-BD." Washington, D.C.
- . 2000b. "Global Economic Prospects 2000." Washington, D.C.
- . 2000c. *Global Development Finance*. Washington, D.C.
- . 2000d. *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments*. New York: Oxford University Press.
- . 2000e. *India: Reducing Poverty, Accelerating Development*. New Delhi: Oxford University Press and World Bank.
- . 2000f. "Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies." Available online at <http://www.poverty/strategies/prspbroc.pdf>.
- . 2000g. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- . 2000h. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . 2001a. "China: Air, Land and Water—Environmental Priorities for a New Millennium." Washington, D.C.
- . 2001b. *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. New York: Oxford University Press.
- . 2001c. "Environment Strategy Paper: Making Sustainable Commitments (Revised Draft)." Washington, D.C. Processed.

- Campbell, Tim. "The Evolution of Governance in Metropolitan Areas."
- Chavez, Roberto. "Supported Peru Sites and Services Development Projects."
- Das Gupta, Monica. "Population and Sustainable Development."
- Gates, Scott, Nils Petter Gleditsch, and Eric Neumayer. "Environmental Commitment, Democracy and Inequality."
- Hannesson, Rognvaldur. "The Development of Economic Institutions in World Fisheries."
- . "Trends in World Fish Catches. Do We Face a Crisis?"
- Hoff, Karla. "Paths of Development and Institutional Barriers to Economic Opportunities."
- Holtedahl, Pernille, and Haakon Vennemo. "Environmental Challenges in China: Success, and Failures, Determinants, Driving Forces."
- Janeba, Eckard, and Guttorm Schjeldrup. "The Future of Globalization: Tax Competition and Trade Liberalization."
- Jayasuriya, Ruwan, and Quentin Wodon. "Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators: The Role of Urbanization."
- Kuhnle, Stein, Sanjeev Prakash, Huck-ju Kwon, and Per Selle. "Political Institutions, Democracy and Welfare: A Comparative Study of Norway and Korea."
- Murshed, Mansoob S. "On Natural Resource Abundance and Underdevelopment."
- Pratt, Jane, and John D. Shilling. "High Time for Mountains: A Program for Sustaining Mountain Resources and Livelihoods."
- Sambanis, Nicolas. "Preventing Violent Civil Conflict: The Scope and Limits of Government Action."
- Steinberg, Paul. "Civic Environmentalism in Developing Countries: Opportunities for Innovation in State-Society Relations."
- Tesli, Arne. "The Use of EIA and SEA Relative to the Objective of Sustainable Development."
- Zainabi, Ahmed. "Pérennité des actions d'autopromotion communautaire: Cas de la Vallée du Dra Moyen (Province de Zagora)."
- WHO (World Health Organization), Department of Communicable Disease Surveillance and Response. 2001. "WHO Global Strategy for Containment of Antimicrobial Resistance." Washington, D.C.
- World Values Surveys and European Values 1981-4, 1990-3, 1995-7*. ICPSR 2790. Available from Inter-university Consortium for Political and Social Research at <http://www.icpsr.umich.edu/>.
- World Water Council. 2000. "A Water Secure World: Vision for Water, Life, and the Environment." Commission Report. Marseille.
- Worster, Donald. 1979. *Dust Bowl: The Southern Plains in the 1930s*. New York: Oxford University Press.
- WRI (World Resources Institute). 2000. *World Resources 2000-01 People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*. Washington, D.C.
- Wunder, Sven. 2000. *The Economics of Deforestation: The Example of Ecuador*. New York: St. Martin's Press.
- Yi, Zeng. 2002. "Old-Age Insurance and Sustainable Development in Rural China." In Kochendörfer-Lucius and Pleskovic, eds., *Villa Borsig Workshop Series 2001*. Berlin.
- Yildizcan, Guzin. 2002. "Drive to Resuscitate the Golden Horn." World Bank, Operations and Evaluation Department Précis 34. Washington, D.C.
- Yli-Renko, H. 1999. "Dependence, Social Capital, and Learning in Key Customer Relationships: Effects of the Performance of Technology-Based New Firms." Master's thesis. Helsinki University of Technology.
- Yusuf, Shahid. 2001. "East Asia's Urban Regions: A Strategy for the Coming Decade." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Zaheer, A., B. McEvily, and V. Perrone. 1998. "Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance." *Organisation Science* 9(2):141-159.
- Zheng, X., and E. A. B. Eltahir. 1997. "The Response to Deforestation and Desertification in a Model of West African Monsoons." *Geophysical Research Letters* 24(2): 155-158.

هوامش أساسية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣

- Chavez, Roberto. "Revisiting the Peru Sites and Services Development Projects."
- Cira, Dean. "Regularizing Favelas in Brazil."
- Ortiz Malavasi, Edgar, and John Kellenberg. "Program of Payments for Environmental Services in Costa Rica."
- Pantelic, Jelena. "Hazard Mitigation Through Collective Action."
- Viloria-Williams, J. "Notes on Urban Upgrading (UU) Experiences in Two Countries."

أوراق أساسية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣

- Acharya, G., and John Dixon. "No one Said it was Going to be Easy: An Analysis of the Recommendations made by the 1992 World Development Report and the Experience in the Last Decade."
- Bertaud, Alain. "The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence?"
- . "Metropolitan Structure, Densities and Livability."
- Brekke, Kjell Arne, and Desmond McNeill. "Identity Signaling in Consumption: A Case for Provision of More Public Goods."

مقدمة مؤشرات مختارة للتنمية العالمية

بيانات

التنمية، فى طبعة السنة الحالية، معروضة فى أربعة جداول، عارضة بيانات اجتماعية اقتصادية مقارنة لأكثر من ١٣٠ اقتصادا عن أحدث سنة تتوافر عنها البيانات، وعن سنة أسبق بالنسبة لبعض المؤشرات. وثمة جدول إضافى يعرض المؤشرات الأساسية عن ٧٥ اقتصادا لا تتوافر عنها بيانات متناثرة أو يقل عدد سكانها عن ١,٥ مليون نسمة.

وقد تم اختيار المؤشرات المعروضة هنا من بين أكثر من ٨٠٠ مؤشر وردت فى مطبوعة مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢. ومؤشرات التنمية العالمية التى تنشر كل سنة تعكس رؤية شاملة لعملية التنمية، ويورد الفصل الافتتاحى فيها أهداف التنمية الألفية المستمدة من اتفاقيات وقرارات المؤتمرات العالمية التى نظمتها الأمم المتحدة فى العقد الماضى، وتم تأكيدها فى قمة الألفية التى عقدتها فى أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٠ البلدان الأعضاء فى الأمم المتحدة. وتقر الأقسام الخمسة الرئيسية الأخرى بإسهام طائفة عريضة من العوامل هى: تنمية رأس المال البشرى، الاستدامة البيئية، وأداء الاقتصاد الكلى، وتنمية القطاع الخاص، والروابط العالمية التى تؤثر على البيئة الخارجية للتنمية. وتستكمل مؤشرات التنمية العالمية بقاعدة بيانات منشورة بصورة منفصلة تتيح فرصة الحصول على أكثر من ١٠٠٠ جدول بيانات و ٥٠٠ مؤشر للسلاسل الزمنية عن ٢٢٥ اقتصادا وإقليما. وقاعدة البيانات متاحة من خلال الاكتتاب الإلكتروني (WDI Online) أو على أقراص - CD ROM.

مصادر البيانات ومنهجها

البيانات الاجتماعية الاقتصادية والبيئية المعروضة هنا مستمدة من عدة مصادر : بيانات أولية جمعها البنك الدولى، ومطبوعات

إحصائية خاصة بالبلدان الأعضاء، ومطبوعات مؤسسات بحوث ومطبوعات منظمات دولية مثل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وصندوق النقد الدولى، ومنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى (انظر مصادر البيانات عقب الملاحظات التقنية لاستكمال القائمة). ورغم أن معايير التغطية الدولية، والتعريف، والتصنيف تنطبق على معظم الإحصاءات التى تبلغها البلدان والوكالات الدولية، فهناك حتما فروق فى مدى حداثة البيانات وإمكانية التعويل عليها ناشئة عن الفروق فى القدرات والموارد المكرسة لجمع البيانات الأساسية وتصنيفها، وبالنسبة لبعض الموضوعات، يقتضى تعارض مصادر البيانات أن يقوم موظفو البنك باستعراضها لضمان عرض أكثر البيانات المتاحة جدارة بالتعويل عليها، غير أن البيانات لم تقدم فى بعض الحالات التى اعتبرت فيها البيانات المتاحة أضعف من أن تقدم مقاييس يمكن التعويل عليها للمستويات والاتجاهات، أو أنها لا تلتزم بالمعايير بصورة كافية.

وتتسق البيانات المعروضة بصفة عامة مع البيانات الواردة فى مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢، بيد أنه تم تنقيح البيانات وتحديثها كلما توافرت معلومات جديدة، وقد تعكس الفروق أيضا تنقيحات السلاسل الزمنية والتغيرات فى المنهج، ومن ثم، قد تنشر بيانات من أجال مختلفة فى الطباعات المختلفة من مطبوعات البنك الدولى. وننصح القراء بعدم تجميع ومقارنة سلاسل بيانات من المطبوعات المختلفة ومن الطباعات المختلفة من نفس المطبوعة، وتتوافر بيانات سلاسل زمنية منسقة على أقراص - CD ROM ومن خلال (WDI Online) تضم مطبوعة مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢.

وكل الأرقام الدولارية واردة بالقيمة الجارية للدولار الأمريكى، ما لم يذكر غير ذلك. ويرد فى الملاحظات التقنية

أو قيم وسيطة (m) محسوبة بالنسبة لمجموعات من الاقتصادات، وقد أدرجت بيانات البلدان المستبعدة من الجداول الرئيسية (تلك المعروضة في الجدول (١١) من المقاييس الموجزة) حيثما توافرت البيانات، أو بافتراض أنها تتبع نفس اتجاه البلدان التي تقوم بالإبلاغ، ويحقق هذا مقياساً إجمالياً أكثر اتساقاً عن طريق توحيد التغطية القطرية لكل فترة مبينة، غير أنه حينما تمثل المعلومات الناقصة ثلث التقدير الإجمالي أو أكثر، يذكر أن مقياس المجموعة غير متاح، ويوفر القسم الخاص بالطرق الإحصائية في الملاحظات التقنية مزيداً من المعلومات عن طرق إعداد الإجمالي، وتورد الملاحظات التقنية لكل جداول الأوزان المستخدمة لإعداد الإجماليات.

ويتم من وقت لآخر مراجعة تصنيف اقتصاد ما بسبب حدوث تغييرات في القيم الفارقة المذكورة أعلاه أو في المستوى المقيس لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في ذلك الاقتصاد وعندما تحدث هذه التغييرات يعاد حساب الإجماليات المستندة إلى تلك التصنيفات للفترة الماضية حتى يتم الحفاظ على سلسلة زمنية متسقة.

المصطلحات والتغطية القطرية

لا يعنى مصطلح « بلد » ضمناً الاستقلال السياسى وإنما قد يشير إلى أى إقليم تقدم السلطة المسؤولة عنه إحصاءات اجتماعية أو اقتصادية منفصلة، وتظهر البيانات عن الاقتصادات مثلما كانت قائمة فى عام ٢٠٠٠. ويتم تنقيح البيانات التاريخية لتعكس الترتيبات السياسية الحالية، وقد أشير إلى الاستثناءات فى كل الجداول.

ملاحظات تقنية

نظراً لأن نوعية البيانات والمقارنات فيما بين البلدان تثير عادة إشكالات، فإننا نحث القراء على الرجوع إلى الملاحظات التقنية وجدول تصنيف الاقتصادات تبعاً للدخل والإقليم، وملاحظات الجداول، وللإطلاع على توثيق أكثر إسهاباً انظر مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢.

ويمكن للقراء أن يعثروا على مزيد من المعلومات عن مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢، ويمكن إرسال الطلبات مباشرة، بالتليفون أو بالفاكس كما يلى :

للحصول على مزيد من المعلومات ولطلب المطبوعات مباشرة،

<http://www.worldbank.org/data/wdi2002/index.htm>.

وللطلب بالتليفون أو الفاكس 1-800-645-7247 or 703-661-1580; Fax 703-661-1501

أو للطلب بالبريد: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A

وصف للطرق المختلفة المستخدمة فى التحويل من أرقام العملة الوطنية.

ولما كانت المهمة الأساسية للبنك الدولى هى الإقراض وتقديم المشورة بشأن السياسات للبلدان الأعضاء منخفضة ومتوسطة الدخل، فإن القضايا التى تعطيها هذه الجداول تركيزاً أساساً على هذه الاقتصادات. وحيثما أمكن تم أيضاً تقديم المعلومات عن الاقتصادات مرتفعة الدخل من أجل المقارنة. وقد يرغب القراء فى الرجوع إلى المطبوعات الإحصائية الوطنية ومطبوعات منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى والاتحاد الأوروبى من أجل الحصول على مزيد من المعلومات عن الاقتصادات مرتفعة الدخل.

التغيرات فى نظام الحسابات الوطنية

تستخدم هذه الطبعة من المؤشرات المختارة للتنمية العالمية مثل طبعة العام الماضى، مصطلحات متسقة مع « نظام الحسابات الوطنية » الذى وضع فى سنة ١٩٩٣، فمثلاً، فى نظام ١٩٩٣ ورد تعبير « الدخل القومى الإجمالى » بدلا من الناتج القومى الإجمالى فى نظام الحسابات الوطنية لعام ١٩٩٣. انظر المذكرات التقنية المتعلقة بالجدولين ١ و٣.

ويواصل معظم الدول جمع وتصنيف حساباته الوطنية وفقاً لنظام ١٩٦٨ للحسابات القومية، ولكن عدداً يتزايد باطراد يأخذ بنظام ١٩٩٣. ومازال عدد قليل من البلدان منخفضة الدخل يستخدم مفاهيم من المبادئ التوجيهية الواردة فى النظام الأقدم، بما فى ذلك تقييمات مثل تكلفة العوامل، عند وصف الإجماليات الاقتصادية الرئيسية.

تصنيف الاقتصادات والمقاييس الموجزة

تشمل المقاييس الموجزة فى الجزء الأسفل فى كل جدول الاقتصادات مصنفة تبعاً لنصيب الفرد من الدخل وتبعاً للإقليم. وقد استخدم نصيب الفرد من الدخل القومى الإجمالى لتحديد تصنيفات الدخل التالية، منخفضة الدخل ٧٤٥ دولاراً أو أقل فى سنة ٢٠٠١، ومتوسطة الدخل ٧٤٦ دولاراً إلى ٩٢٠٥ دولاراً، ومرتفعة الدخل ٩٢٠٦ دولاراً أو أكثر، وهناك تقسيم إضافى عند مستوى ٢٩٧٥ دولاراً للفرد من الدخل القومى الإجمالى، بين اقتصادات الشريحة الدنيا واقتصادات الشريحة العليا من اقتصادات الدخل المتوسط وللإطلاع على قائمة بالاقتصادات فى كل مجموعة (بما فى ذلك الاقتصادات التى يقل عدد سكان كل منها عن ١,٥ مليون نسمة) انظر الجدول الخاص بتصنيف الاقتصادات فى نهاية هذا التقرير.

والمقاييس الموجزة إما أن تكون مجاميع (إجماليات) مميزة بحرف (t) إذا كانت الإجماليات تشمل تقديرات للبيانات الناقصة كما وبلداناً لم تقم بالإبلاغ، أو حرف بالنسبة للمجاميع البسيطة للبيانات المتاحة) أو متوسطات مرجحة (w).

الجدول ١: مؤشرات التنمية الأساسية

البلد	السكان			الدخل القومي الإجمالي		نكافؤ القوة الشرائية		الناتج المحلي الإجمالي		معدل النمو السنوي 1990 - 2001	معدل البطالة 2000	معدل الأمية 2000	انتعاشات ثاني أكسيد الكربون
	عدد السكان في	نسبة مئوية	متوسط معدل	مليارات	نصيب الفرد	مليارات	نصيب الفرد	نصيب الفرد	نصيب الفرد				
2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001	2001
الاتحاد الروسي	144.8	-0.2	253.4	1,750	1,255	8,660	5.5	65	19	0 ^d	1,434.6	2.0	38.8
البوسيا	65.8	2.3	6.8	100	47	710	5.4	42	179	61	2.0	38.8	136.9
أذربيجان	8.1	1.1	5.3	650	25	3,020	8.2	72	21	22	3	136.9	13.9
الأرجنتين	37.5	1.3	261.0	6,960	438	11,690	-4.8	74	30	10	13.9	13.9	13.9
الأردن	5.0	4.2	8.8	1,750	21	4,080	1.2	72	72	72	10	13.9	13.9
أرمينيا	3.8	0.7	2.1	560	11	2,880	9.4	74	17	2	13.9	13.9	13.9
أستراليا	4.2	2.7	0.8	190	4	970	2.5	72	103	44	13.9	13.9	13.9
النمسا	39.5	0.2	586.9	14,860	796	20,150	2.7	78	6	2	247.2	247.2	247.2
بنما	19.4	1.2	383.3	19,770	500	25,780	1.3	79	7	..	331.5	331.5	331.5
بنغلاديش	1.4	-1.3	5.2	3,810	14	10,020	5.3	71	11	0	17.0	17.0	17.0
إسرائيل	6.4	2.8	104.1	16,710	121	19,330	..	78	7	5	60.3	60.3	60.3
إكوادور	12.9	2.1	16.0	1,240	40	3,070	3.3	70	34	8	26.3	26.3	26.3
إيطاليا	3.4	0.4	4.2	1,230	13	3,880	5.6	74	..	15	1.6	1.6	1.6
اليابان	82.2	0.3	1,948.01	23,700	2,098	25,530	0.5	77	6	..	825.2	825.2	825.2
البرتغال	21.8	1.6	144.7	680	628	2,940	1.8	66	51	13	233.6	233.6	233.6
سلوفاكيا	13.5	3.1	6.7	500	21 ^c	1,350 ^c	0.3	47	208	..	5.9	5.9	5.9
أوزبكستان	3.4	0.7	19.0	5,670	29	8,710	-3.7	74	17	2	5.8	5.8	5.8
أوزبكستان	25.1	1.8	13.8	550	62	2,470	2.6	70	27	1	109.2	109.2	109.2
بنغلاديش	22.8	3.0	6.3	280	29 ^c	1,250 ^c	2.0	42	161	33	1.3	1.3	1.3
بنغلاديش	49.1	-0.5	35.2	720	204	4,150	10.0	68	16	0 ^d	353.6	353.6	353.6
بروناي	3.8	0.8	88.4	23,060	105	21,460	5.6	76	7	..	38.3	38.3	38.3
بلغاريا	57.7	0.2	1,123.5	19,470	1,404	24,340	1.8	79	7	2	414.9	414.9	414.9
بابوا غينيا الجديدة	5.3	2.5	3.0	580	11 ^c	2,150 ^c	-5.8	59	75	36	2.3	2.3	2.3
باراغواي	5.6	2.6	7.3	1,300	25 ^c	4,400 ^c	-3.0	70	28	7	4.6	4.6	4.6
باكستان	141.5	2.5	59.6	420	271	1,920	0.9	63	110	57	97.1	97.1	97.1
البرازيل	172.6	1.4	528.5	3,060	1,286	7,450	0.2	68	39	15	299.6	299.6	299.6
البرتغال	10.2	0.3	109.2	10,670	177	17,270	-0.3	76	8	8	54.6	54.6	54.6
بلجيكا	10.3	0.3	239.8	23,340	290	28,210	0.8	78	7	..	101.3	101.3	101.3
بلغاريا	8.1	-0.6	12.6	1,560	48	5,950	5.1	72	16	2	47.4	47.4	47.4
بنغلاديش	133.4	1.8	49.9	370	224	1,680	3.3	61	83	59	23.4	23.4	23.4
بنما	2.9	1.7	9.5	3,290	17 ^c	5,720 ^c	-1.3	75	24	8	5.8	5.8	5.8
بن	6.4	2.8	2.3	360	7	1,030	3.1	53	143	63	0.7	0.7	0.7
بوتسوانا	1.6	2.1	5.9	3,630	14	8,810	4.8	39	99	23	3.8	3.8	3.8
بوركينا فاسو	11.6	2.4	4.2	210	12 ^c	1,020 ^c	3.2	44	206	76	1.0	1.0	1.0
بوروندي	6.9	2.2	0.7	100	4 ^c	590 ^c	1.3	42	176	52	0.2	0.2	0.2
بولندا	38.7	0.1	163.9	4,240	359	9,280	1.2	73	11	0 ^d	321.7	321.7	321.7
بوليفيا	8.5	2.4	8.0	940	20	2,380	-1.2	63	79	14	12.1	12.1	12.1
بوتسوانا	26.1	1.7	52.1	2,000	122	4,680	-1.4	69	41	10	27.9	27.9	27.9
بوتسوانا	10.0	-0.2	11.9	1,190	80	8,030	4.4	68	14	0 ^d	60.5	60.5	60.5
تايوان	61.2	0.9	120.9	1,970	401	6,550	0.9	69	33	5	192.4	192.4	192.4
تركمانستان	5.3	3.3	5.0	950	24	4,580	18.4	66	43	..	27.9	27.9	27.9
تركيا	66.2	1.5	168.3	2,540	440	6,640	-7.8	70	43	15	202.9	202.9	202.9
تشاد	7.9	2.9	1.6	200	7	930	5.8	48	188	57	0.1	0.1	0.1
تشاد	34.5	2.7	9.2 ^e	270 ^e	19 ^e	540 ^e	2.3	44	149	25	2.2	2.2	2.2
تشاد	4.7	2.7	1.3	270	7	1,420	-0.1	49	142	43	0.9	0.9	0.9
تونس	9.7	1.6	20.1	2,070	62	6,450	4.2	72	30	29	22.4	22.4	22.4
جامايكا	2.7	0.9	7.3	2,720	10	3,650	0.4	75	24	13	11.0	11.0	11.0
الجزائر	30.9	1.9	50.4	1,630	159 ^c	5,150 ^c	0.3	71	39	33	106.6	106.6	106.6
جمهورية أفريقيا الوسطى	3.8	2.2	1.0	270	4 ^c	1,180 ^c	0.0	43	152	53	0.2	0.2	0.2
جمهورية إيران الإسلامية	64.7	1.6	112.9	1,750	403	6,230	3.0	69	41	24	289.9	289.9	289.9
جمهورية الكونغو	3.1	3.0	2.2	700	2	580	0.1	51	106	19	1.8	1.8	1.8
جمهورية الكونغو الديمقراطية	52.4	3.2	..	..	..	..	..	46	163	39	2.4	2.4	2.4
الجمهورية التشيكية	10.3	-0.1	133	54.1	149	14,550	3.6	75	7	..	118.3	118.3	118.3
الجمهورية الدومينيكية	8.5	1.7	17.6	2,230	50	5,870	1.1	67	47	16	20.3	20.3	20.3
الجمهورية السلوفاكية	5.4	0.2	20.0	3,700	63	11,610	3.2	73	10	..	38.1	38.1	38.1
الجمهورية العربية السورية	16.6	2.9	16.6	1,000	57	3,440	1.0	70	29	26	50.6	50.6	50.6
جمهورية الفلبين	5.0	1.1	1.4	280	13	2,710	4.2	67	35	..	6.4	6.4	6.4
جمهورية كوريا	47.6	1.0	447.7	9,400	863	18,110	2.3	73	10	2	363.7	363.7	363.7
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	5.4	2.4	1.6	310	9 ^c	1,610 ^c	2.9	54	..	51	0.4	0.4	0.4
جمهورية مصر العربية	65.2	2.0	99.4	1,530	247	3,790	1.4	67	52	45	105.8	105.8	105.8
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	2.0	0.6	3.4	1,690	10	4,860	-4.7	73	17	..	12.4	12.4	12.4
الجمهورية اليمنية	18.0	3.8	8.3	460	14	770	-1.0	56	95	54	14.2	14.2	14.2
جمهورية يوغوسلافية الاتحادية	10.6	0.1	..	..	..	..	4.9	72	15	..	..	..	..
جنوب أفريقيا	43.2	1.9	125.5	2,900	411 ^c	9,510 ^c	1.2	48	79	15	343.7	343.7	343.7
جورجيا	5.0	0.8	3.1	620	14	2,860	4.6	73	21	..	5.2	5.2	5.2
الدانمارك	5.4	0.4	166.3	31,090	150	27,950	0.7	76	6	..	53.4	53.4	53.4
رواندا	8.7	2.0	1.9	220	9	1,000	4.3	40	203	33	0.5	0.5	0.5
رومانيا	22.4	-0.3	38.4	1,710	156	6,980	5.5	70	23	2	92.4	92.4	92.4
روسيا	10.3	2.5	3.3	320	8	790	3.2	38	186	22	1.6	1.6	1.6
زيمبابوي	12.8	2.0	6.2	480	30	2,340	-9.8	40	116	11	14.1	14.1	14.1
سري لانكا	19.6	1.3	16.3	830	70	3,560	1.0	73	18	8	8.1	8.1	8.1
السلطانيات	6.4	2.0	13.1	2,050	29	4,500	0.0	70	35	21	6.1	6.1	6.1
سلوفاكيا	2.0	0.0	19.4	9,780	36	18,160	2.9	75	7	0 ^d	14.6	14.6	14.6
سنت-هينري	4.1	2.7	99.4	24,740	100	24,910	..	78	6	8	82.3	82.3	82.3
السعال	9.8	2.6	4.7	480	15	1,560	3.2	52	129	63	3.3	3.3	3.3

ملاحظة: بالنسبة لقائمة البيانات المقارنة ومدى تغطيتها، انظر الملاحظات التقنية. الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المذكورة.

الدولة	السكان	متوسط معدل النمو السنوي 1990 - 2001	عدد السكان في الكثافة 2001	الدخل القومي الإجمالي		تكافؤ القوة الشرائية		الناتج المحلي الإجمالي		معدل أمية البالغين %	معدل الوفيات دون الخامسة لكل الف سنة فاكتر 2000	العمر المتوقع عند المولد (سنوات) 2000	النسبة المئوية من السكان 15 سنة فأكثر 2000	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ملايين الأطنان 1998
				مليارات الدولارات 2001	نسبة الفرد بالدولار 2001	مليارات الدولارات 2001	نسبة الفرد بالدولار 2001	نسبة الفرد % 2000-2001	عند المولد (سنوات) 2000					
				بالدولارات 2001	بالدولارات 2001	بالدولارات 2001	بالدولارات 2001	بالدولارات 2001	بالدولارات 2001					
السويد	8.9	0.3	22	225.9	25,400	219	24,670	1.0	80	4	..	48.6	..	..
سويسرا	7.2	0.6	182	266.5	36,970	226	31,320	0.9	80	..	..	41.8	..	..
سيراليون	5.1	2.3	72	0.7	140	2	480	3.1	39	267	..	0.5	..	..
شيلي	15.4	1.5	21	66.9	4,350	145	9,420	1.7	76	12	4	60.2	..	..
الصين	1,271.9	1.0	136	1,131.0	890	5,415	4,260	6.5	70	39	16	3,108.0	..	..
هونغ كونغ، الصين	6.9	1.7	..	176.2	25,920	179	26,050	-0.1	80	..	6	35.8	..	..
طاجيكستان	6.2	1.5	44	1.1	170	7	1,150	4.1	69	30	1	5.1	..	..
غانا	19.7	2.4	87	5.7	290	39	1,980	1.9	57	112	28	4.4	..	..
غواتيمالا	11.7	2.6	108	19.6	1,670	45	3,850	-0.6	65	49	31	9.7	..	..
غينيا	7.6	2.5	31	3.0	400	15	1,980	0.7	46	161	..	1.2	..	..
فرنسا	59.2	0.4	108	1,377.4	22,690	1,495	25,280	1.6	79	6	..	369.9	..	..
الطليان	77.0	2.1	258	80.8	1,050	336	4,360	1.5	69	39	5	76.0	..	..
فنزويلا	24.6	2.1	28	117.2	4,760	145	5,890	0.7	73	24	7	155.4	..	..
فنتلندا	5.2	0.4	17	124.2	23,940	131	25,180	0.5	77	5	..	53.3	..	..
فيت نام	79.5	1.7	244	32.6	410	169	2,130	4.7	69	34	7	43.9	..	..
كازاخستان	14.8	-0.8	5	20.1	1,360	94	6,370	13.5	65	28	..	122.9	..	..
الكاميرون	15.2	2.4	33	8.7	570	25	1,670	3.1	50	155	24	1.8	..	..
كرواتيا	4.4	-0.8	78	19.9	4,550	37	8,440	4.1	73	9	2	19.8	..	..
كمبوديا	12.3	2.2	69	3.3	270	19	1,520	3.2	54	120	32	0.7	..	..
كندا	31.0	1.0	3	661.9	21,340	864	27,870	0.6	79	7	..	467.2	..	..
كوت ديفوار	16.4	3.0	52	10.3	630	24	1,470	-3.3	46	180	53	13.2	..	..
كوستاريكا	3.9	2.2	76	15.3	3,950	31	8,080	-1.0	77	13	4	5.1	..	..
كولومبيا	43.0	1.9	41	82.0	1,910	258	5,980	-0.2	72	23	8	67.8	..	..
الكويت	2.0	-0.4	115	35.8	18,030	37	18,690	..	77	13	18	49.1	..	..
كينيا	30.7	2.5	54	10.3	340	31	1,020	-1.0	47	120	18	9.1	..	..
لاتفيا	2.3	-1.2	38	7.6	3,260	18	7,870	9.0	70	17	0	7.9	..	..
لبنان	4.4	1.7	429	17.6	4,010	20	4,640	0.0	70	30	14	16.3	..	..
ليتوانيا	3.5	-0.5	54	11.4	3,270	27	7,610	4.3	73	11	0	15.6	..	..
ليسوتو	2.1	1.9	98	1.1	550	6	2,670	1.7	44	143	17	..	..	..
مالاي	11.1	2.5	9	2.3	210	9	810	-0.9	42	218	59	0.5	..	..
ماليزيا	23.8	2.4	72	86.5	3,640	198	8,340	-1.8	73	11	13	120.5	..	..
مدغشقر	16.0	2.9	27	4.2	260	14	870	3.7	55	144	34	1.3	..	..
المغرب	29.2	1.8	65	34.6	1,180	108	3,690	4.8	67	60	51	32.0	..	..
المكسيك	99.4	1.6	52	550.5	5,540	872	8,770	-1.8	73	36	9	374.0	..	..
ملاوي	10.5	1.9	112	1.8	170	7	620	0.7	39	193	40	0.7	..	..
المملكة العربية السعودية	21.4	2.8	10	149.9	7,230	236	11,390	..	73	23	24	283.0	..	..
السلطنة المتحدة	59.9	0.4	249	1,451.4	24,230	1,466	24,460	1.9	77	7	..	542.3	..	..
منغوليا	2.4	1.3	2	1.0	400	4	1,800	0.4	67	71	1	7.7	..	..
موزمبيق	2.8	2.9	3	1.0	350	5	1,680	1.4	52	164	60	2.9	..	..
موزامبيق	18.1	2.2	23	3.7	210	18	1,000	6.7	42	200	56	1.3	..	..
مولدوفا	4.3	-0.2	130	1.4	380	10	2,420	6.3	68	22	1	9.7	..	..
ميانمار	48.3	1.6	73	..	..	..	..	..	56	126	15	8.2	..	..
ناميبيا	1.8	2.4	2	3.5	1,960	12	6,700	2.6	47	112	18	0.0	..	..
النرويج	4.5	0.6	15	160.6	35,530	138	30,440	0.8	79	5	..	33.6	..	..
النمسا	8.1	0.5	98	194.5	23,940	220	27,080	0.9	78	6	..	63.9	..	..
نيبال	23.6	2.4	165	5.9	250	34	1,450	3.4	59	105	58	3.0	..	..
النيجر	11.2	3.4	9	2.0	170	9	770	1.7	46	248	84	1.1	..	..
نيجيريا	129.9	2.7	143	37.1	290	108	830	1.6	47	153	36	78.5	..	..
نيكاراغوا	5.2	2.8	43	..	..	..	..	..	69	41	33	3.4	..	..
نيوزيلندا	3.8	1.0	14	47.6	12,380	74	19,130	1.3	78	7	..	30.0	..	..
ماليزيا	8.1	2.1	294	3.9	480	39	1,450	-3.5	53	111	50	1.3	..	..
الهند	1,033.4	1.8	348	474.3	460	2,530	2,450	2.7	63	88	43	1,061.0	..	..
هندوراس	6.6	2.7	59	5.9	900	16	2,450	0.1	66	44	25	5.1	..	..
هونغاري	10.2	-0.2	110	48.9	4,800	128	12,570	4.0	71	11	1	58.7	..	..
هولندا	16.0	0.6	473	385.4	24,040	424	26,440	0.4	78	7	..	163.8	..	..
الولايات المتحدة	284.0	1.2	31	9,900.7	34,870	9,902	34,870	0.3	77	9	..	5,447.6	..	..
اليابان	127.1	0.3	349	4,574.2	35,990	3,487	27,430	-0.6	81	5	..	1,133.5	..	..
اليونان	10.6	0.4	82	124.6	11,780	189	17,860	3.9	78	8	..	85.2	..	..
العالم	6,132.8	1.4	47	31,500.1	5,140	46,403	7,570	0.2	66	78	..	22,825.05	..	..
الدخل المنخفض	2,510.6	2.0	76	1,069.1	430	5,134	2,040	2.4	59	115	37	2,418.7	..	..
الدخل المتوسط	2,667.2	1.2	40	4,922.0	1,850	15,235	5,710	1.7	69	39	14	8,830.1	..	..
الدخل المتوسط الأدنى	2,163.5	1.1	48	2,676.5	1,240	10,867	5,020	3.3	69	42	15	6,660.4	..	..
الدخل المتوسط الأعلى	503.7	1.3	24	2,247.7	4,460	4,397	8,730	-0.5	71	30	10	2,169.6	..	..
الدخل المنخفض والمتوسط	5,177.8	1.5	52	5,990.3	1,160	20,338	3,930	1.5	64	85	25	11,248.8	..	..
شرق آسيا والمحيط الهادئ	1,825.2	1.2	115	1,649.4	900	7,383	4,040	4.5	69	45	15	4,021.6	..	..
أوروبا وآسيا الوسطى	474.6	0.2	20	930.5	1,960	3,319	6,990	2.4	69	25	3	3,134.8	..	..
أمريكا اللاتينية والكاريبي	523.7	1.6	26	1,861.8	3,560	3,704	7,070	-1.1	70	37	12	1,309.8	..	..
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	300.7	2.1	27	601.3	2,000	1,544	5,230	..	68	54	35	1,076.0	..	..
جنوب آسيا	1,379.8	1.9	289	615.6	450	3,176	2,300	2.5	62	96	45	1,194.4	..	..
أفريقيا جنوب الصحراء	673.9	2.6	29	317.0	470	1,094	1,620	0.7	47	162	39	512.2	..	..
الدخل المرتفع	955.0	0.7	31	25,506.4	26,710	26,431	27,680	0.6	78	7	..	11,576.2	..	..

(a) تقديرات أولية للبنك الدولي محسوبة بطريقة أطلس البنك الدولي. (b) انظر الملاحظات التقنية للاطلاع على تعريف تكافؤ القوة الشرائية. (c) يستند التقرير إلى الانحدار، وتم استيفاء التقديرات من آخر تقديرات مرجعية لبرنامج المقارنة الدولية (d) أقل من 0.5. (e) يقدر أنها منخفضة الدخل (٧٤٥ أو أقل). (f) تشمل تقديرات الدخل القومي الإجمالي الإدارية الفرعية لما وراء البحار لغينيا وجوادلوب والمارتينيك وريونيون. (g) تشير التقديرات إلى البر الرئيسي لتنازانيا فقط. (h) يقدر أنها الشريحة الدنيا المتوسطة الدخل (١٧٤٥ إلى ١٧٩٥ دولار).

الجدول ٢: الفقر وتوزيع الدخل

الاقتصاد	سنة المسح	خطوط الفقر القومية			خط الفقر الدولي				النسبة المئوية من الدخل أو الإستهلاك	
		السكان تحت خط الفقر (%)			السكان الذين يعيشون على أقل فجوة الفقر				رقم جيني القياسي	أعلى 10%
		ريف	حضر	قومي	سنة المسح	يوميا %	يوميا %	يوميا %		
الاتحاد الروسي	1994	..	..	30.9	1998	7.1	1.4	25.1	48.7	1.7
إثيوبيا	1995	..	..	..	1995	31.3	8.0	76.4	40.0	3.0
أذربيجان	1995	..	..	68.1	1995	< 2	< 0.5	9.6	36.0	2.8
الأرجنتين	1993	..	..	17.6	..	..	..	..	..	..
الأردن	1997	..	..	11.7	1997	< 2	< 0.5	7.4	36.4	3.3
أرمينيا	1993 - 94	..	..	..	1996	7.8	1.7	34.0	44.4	2.3
أريتريا	..	53.0	..	..	..	..	..	..	..	..
أستراليا	..	..	..	..	1990	..	..	..	32.5	2.8
أستراليا	..	..	..	..	1994	..	..	..	35.2	2.0
أستونيا	1995	14.7	6.8	8.9	1998	< 2	< 0.5	5.2	37.6	3.0
إسرائيل	..	..	..	..	1997	..	..	..	38.1	2.4
إكادور	1994	47.0	25.0	35.0	1995	20.2	5.8	52.3	43.7	2.2
البنان	1996	..	15	..	..	..	..	..	..	..
المانيا	..	..	..	..	1994	..	..	..	30.0	3.3
إندونيسيا	1999	..	..	27.1	1999	12.9	1.9	65.5	31.7	4.0
أنغولا	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
أوروغواي	1989	..	..	..	1989	< 2	< 0.5	6.6	42.3	2.1
أوزبكستان	1993	..	..	..	1993	3.3	0.5	26.5	44.7	1.2
أوغندا	1993	..	..	55.0	..	..	..	..	37.4	3.0
أوكرانيا	1995	..	..	31.7	1999	2.9	0.6	31.0	29.0	3.7
أيرلندا	..	..	..	..	1987	..	..	..	35.9	2.5
إيطاليا	..	..	..	..	1995	..	..	..	27.3	3.5
بابوا غينيا الجديدة	..	..	..	..	1996	..	..	..	50.9	1.7
باراغواي	1991	28.5	19.7	21.8	1998	19.5	9.8	49.3	57.7	0.5
باكستان	1991	36.9	28.0	34.0	1996	31.0	6.2	84.7	31.2	4.1
البرازيل	1990	32.6	13.1	17.4	1998	11.6	3.9	26.5	60.7	0.7
البرازيل	..	..	..	..	1994	< 2	< 0.5	< 2	35.6	3.1
بلجيكا	..	..	..	..	1996	..	..	..	28.7	3.2
بلغاريا	..	..	..	..	1997	< 2	< 0.5	21.9	26.4	4.5
بنغلاديش	1995 - 96	39.8	14.3	35.6	1996	29.1	5.9	77.8	33.6	3.9
بنما	1997	64.9	15.3	37.3	1998	14.0	5.9	29.0	48.5	1.2
بنما	1995	..	..	33.0	..	..	..	..	..	..
بوتسوانا	..	..	..	..	1985 - 86	33.3	12.5	61.4	30.7	..
بوركينافاسو	1994	..	..	..	1994	61.2	25.5	85.8	55.1	2.0
بوروندي	1990	..	..	36.2	..	..	..	..	42.5	1.8
بولندا	1993	..	..	23.8	1998	< 2	< 0.5	< 2	31.6	3.2
بوليفيا	1995	79.1	..	..	1999	14.4	5.4	34.3	44.7	1.3
بيرو	1997	64.7	40.4	49.0	1996	15.5	5.4	41.4	46.2	1.6
بيلاوس	2000	..	..	41.9	1998	< 2	< 0.5	< 2	21.7	5.1
تايلند	1992	15.5	10.2	13.1	1998	< 2	< 0.5	28.2	41.4	2.8
تركمستان	..	..	..	..	1998	12.1	2.6	44.0	40.8	2.6
تركيا	..	..	..	..	1994	2.4	0.5	18.0	41.5	2.3
تشاد	1995 - 96	67.0	63.0	64.0	..	..	..	..	..	..
تنزانيا	1993	49.7	24.4	41.6	1993	19.9	4.8	59.7	38.2	2.8
توغو	1987 - 89	..	..	32.3	..	..	..	..	..	..
تونس	1990	21.6	8.9	14.1	1995	< 2	< 0.5	10.0	41.7	2.3
جامايكا	2000	..	..	18.7	1996	3.2	0.7	25.2	37.9	2.7
الجزائر	1995	30.3	14.7	22.6	1995	< 2	< 0.5	15.1	35.3	2.8
جمهورية أفريقيا الوسطى	..	..	..	..	1993	66.6	38.1	84.0	61.3	0.7
جمهورية إيران الإسلامية	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية الكونغو	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية الكونغو الديمقراطية	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الجمهورية التشيكية	1996	..	..	..	1996	< 2	0.5	< 2	25.4	4.3
الجمهورية الدومينيكية	1992	29.8	10.9	20.6	1996	3.2	0.7	16.0	47.4	2.1
الجمهورية السلوفاكية	..	..	..	..	1992	< 2	< 0.5	< 2	19.5	5.1
الجمهورية العربية السورية	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية الفلبين	1997	64.5	28.5	51.0	..	..	..	..	34.6	3.2
جمهورية كوريا	..	..	..	..	1993	< 2	< 0.5	< 2	31.6	2.9
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	1993	53.0	24.0	46.1	1997	26.3	6.3	73.2	37.0	3.2
جمهورية مصر العربية	1995 - 96	23.3	22.5	22.9	1995	3.1	< 0.5	52.7	28.9	4.4
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
الجمهورية اليمنية	1992	19.2	18.6	19.1	1998	15.7	4.5	45.2	33.4	3.0
جمهورية يوغوسلافية الاتحادية	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جنوب أفريقيا	..	..	..	..	1993	11.5	1.8	35.8	59.3	1.1
جورجيا	1997	9.9	12.1	11.1	1996	< 2	< 0.5	< 2	37.1	2.3
الدانمرك	..	..	..	..	1992	..	..	..	24.7	3.6
رواندا	1993	..	..	51.2	1983 - 85	35.7	7.7	84.6	28.9	4.2
رومانيا	1994	27.9	20.4	21.5	1994	2.8	0.8	27.5	31.1	3.2
زامبيا	1993	..	..	86.0	1998	63.7	32.7	87.4	52.6	1.1
زيمبابوي	1990 - 91	31.0	10.0	25.5	1990 - 91	36.0	9.6	64.2	50.1	2.0
سري لانكا	1995 - 96	..	..	25.0	1995	6.6	1.0	45.4	34.4	3.5
السلفادور	1992	55.7	43.1	48.3	1998	21.0	7.8	44.5	52.2	1.2
سلوفينيا	..	..	..	..	1998	< 2	< 0.5	< 2	28.4	3.9
سعادورة	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
السنگال	1992	40.4	..	33.4	1995	26.3	7.0	67.8	41.3	2.6

ملاحظة: بالنسبة لأغلبية البيانات للمقارنة ومدى تغطيتها، انظر الملاحظات التقنية. الأرقام المائلة من سنوات غير تلك المذكورة.

الاقتصاد	سنة المسح	خطوط الفقر القومية			خط الفقر الدولي				النسبة المئوية من الدخل أو الإستهلاك	
		ريف	حضر	قوى	السكان الذين يعيشون على		السكان الذين يعيشون على أقل		رقم جيني	أدنى 10%
					أقل من دولار يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /		
السكان تحت خط الفقر (%)	سنة المسح	ريف	حضر	قوى	أقل من دولارين يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /	أقل من دولارين يوميًا /	رقم جيني	أدنى 10%
السويد	1992	..	..	..	..	..	..	..	25.0	3.7
سويسرا	1992	..	..	..	..	..	..	..	33.1	2.6
سيراليون	1989	76.0	53.0	68.0	57.0	39.5	74.5	51.8	26.9	0.5
شيلي	1998	..	..	21.2	< 2	< 0.5	8.7	2.3	56.7	1.3
الصين	1998	4.6	< 2	4.6	18.8	4.4	52.6	20.9	40.3	2.2
هونغ كونغ - الصين	1996	..	..	..	..	..	..	..	52.2	1.8
طاجيكستان	1998	..	..	..	..	..	..	..	34.7	3.2
غانا	1992	34.3	26.7	31.4	44.8	17.3	78.5	40.8	40.7	2.2
غواتيمالا	1989	71.9	33.7	57.9	10.0	2.2	33.8	11.8	55.8	1.6
غينيا	1994	..	..	40.0	..	..	..	..	40.3	2.6
فرنسا	1995	..	..	..	..	..	..	..	32.7	2.8
الفلين	1997	50.7	21.5	36.8	..	..	..	..	46.2	2.3
فنزويلا	1989	..	..	31.3	23.0	10.8	47.0	23.0	49.5	0.8
فيلندا	1991	..	..	..	..	..	..	..	25.6	4.2
فيت نام	1993	57.2	25.9	50.9	..	..	..	..	36.1	3.6
كازاخستان	1996	39.0	30.0	34.6	< 2	< 0.5	15.3	3.9	43.5	2.7
الكامبيون	1984	32.4	44.4	40.0	33.4	11.8	64.4	31.2	47.7	1.9
كرواتيا	1998	..	..	..	< 2	< 0.5	< 2	< 0.5	29.0	3.7
كسويديا	1997	40.1	21.1	36.1	..	..	..	..	40.4	2.9
كندا	1994	..	..	..	..	..	..	..	31.5	2.8
كوت ديفوار	1995	..	..	36.8	12.3	2.4	49.4	16.8	36.7	3.1
كوستاريكا	1992	25.5	19.2	22.0	12.6	6.2	26.0	12.8	45.9	1.7
كولومبيا	1992	31.2	8.0	17.7	19.7	10.8	36.0	19.4	57.1	1.1
الكويت	1992	46.4	29.3	42.0	26.5	9.0	62.3	27.5	44.9	2.4
كينيا	1998	..	..	..	< 2	< 0.5	8.3	2.0	32.4	2.9
لاتفيا	1998	..	..	..	..	..	..	..	..	..
لبنان	1996	..	..	..	< 2	< 0.5	7.8	2.0	32.4	3.1
ليتوانيا	1993	53.9	27.8	49.2	43.1	20.3	65.7	38.1	56.0	0.9
ليسوتو	1994	..	..	..	72.8	37.4	90.6	60.5	50.5	1.8
ماليزيا	1989	..	..	15.5	..	..	..	..	49.2	1.7
مدغشقر	1993 - 94	77.0	47.0	70.0	49.1	18.3	83.3	44.0	38.1	2.6
المغرب	1998 - 99	27.2	12.0	19.0	< 2	< 0.5	7.5	1.3	39.5	2.6
المكسيك	1988	..	..	10.1	15.9	5.2	37.7	16.0	53.1	1.3
ملايو	1990 - 91	..	..	54.0	..	..	..	..	..	..
المملكة العربية السعودية	1995	..	..	..	..	..	..	..	36.8	2.3
المملكة المتحدة	1995	33.1	38.5	36.3	13.9	3.1	50.0	17.5	33.2	2.9
منغوليا	1989 - 90	..	..	57.0	28.6	9.1	68.7	29.6	37.3	2.5
موريتانيا	1996	..	..	..	37.9	12.0	78.4	36.8	39.6	2.5
موزامبيق	1997	26.7	..	23.3	11.3	3.0	38.4	14.0	40.6	2.2
مولدوا	1997	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ميانمار	1993	..	..	..	34.9	14.0	55.8	30.4	..	..
ناميبيا	1995	..	..	..	..	..	..	..	25.8	4.1
النرويج	1995	..	..	..	..	..	..	..	31.0	2.5
النمسا	1995 - 96	44.0	23.0	42.0	37.7	9.7	82.5	37.5	36.7	3.2
نيبال	1989 - 93	66.0	52.0	63.0	61.4	33.9	85.3	54.8	50.5	0.8
النيجر	1992 - 93	36.4	30.4	34.1	70.2	34.9	90.8	59.0	50.6	1.6
نيجيريا	1993	76.1	31.9	50.3	..	..	..	..	60.3	0.7
نيكاراغوا	1995	..	..	..	..	..	..	..	..	..
نيوزيلندا	1994	36.7	30.5	35.0	44.2	12.0	86.2	41.4	37.8	3.5
هايتي	1993	51.0	57.0	53.0	24.3	11.9	45.1	23.5	56.3	0.6
الهند	1993	..	..	8.6	< 2	< 0.5	7.3	1.7	24.4	4.1
هندوراس	1993	..	..	..	..	..	..	..	32.6	2.8
هونغ كونغ	1994	..	..	..	..	..	..	..	..	..
هولندا	1997	..	..	..	..	..	..	..	40.8	1.8
الولايات المتحدة	1993	..	..	..	..	..	..	..	24.9	4.8
اليابان	1993	..	..	..	..	..	..	..	..	..
اليونان	1993	..	..	..	..	..	..	..	32.7	3.0

(a) تشير إلى حصص الإنفاق حسب المجموعات المتوية (المنيات) للسكان (b) مرتبة حسب متوسط إنفاق الفرد. (c) تشير إلى حصص الدخل حسب المجموعات المتوية (المنيات) للسكان. (d) مرتبة حسب متوسط دخل الفرد.

الجدول ٣ : النشاط الاقتصادي

المتكش الضمنى للناتج المحلى الإجمالى نسبة معدل نمو السرى	الميزان الخارجى من السلع والخدمات % من الناتج الحلى الإجمالى	تكوين رأس المال % من الناتج الحلى الإجمالى	الإنتاج الإستهلاكى النهائى العام للحكومة % من الناتج الحلى الإجمالى	الإنتاج الاسرى النهائى على الاستهلاك % من الناتج الحلى الإجمالى	القيمة المضافة لكل عامل			الناتج المحلى الإجمالى		ملايين الدولارات 2001		
					القيمة المضافة كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى			متوسطة معدل النمو السنوى (نسبة مئوية)				
					الزراعية			1990-2001				
					الخدمات 2001	الصناعية 2001	الزراعية 2001	1998-2000 زراعى دولارات ١٩٩٥	1998-90			
139.6	13	22	14	51	56	37	7	2,249	..	-3.7	309,591	الاتحاد الروسى
6.1	-6	17	17	83	37	11	52	138	..	4.9	6,366	النيجيريا
59.1	4	27	10	59	A2	38	20	708	..	2.7	5,692	انديونيسيا
4.2	-1	16	14	71	68	28	5	10,216	7,284	3.7	268,773	الارجنتين
2.9	-26	22	24	80	73	25	2	1,422	1,810	4.8	8,829	الاردن
171.5	-26	19	9	99	40	34	26	5,477	..	-0.7	2,012	أرمينيا
10.4	-85	40	..	146	54	29	17	..	..	3.1	681	الروسيا
3.8	-2	26	17	59	66	31	4	21,824	16,127	2.6	577,539	اسبانيا
1.6	-2	24	19	60	71	26	3	33,765	24,281	4.0	368,571	استراليا
45.4	-5	29	21	55	66	28	6	3,698	..	0.2	5,281	استونيا
10.0	-7	19	29	59	..	..	..	..	..	5.1	110,386	إسرائيل
38.5	-3	25	10	68	56	33	11	1,773	1,489	1.7	17,982	الكامبوديا
34.4	-23	19	13	91	24	27	49	1,978	1,136	3.7	4,114	البانيا
1.9	0	23	19	58	68	31	1	29,553	16,878	1.5	1,873,854	المانيا
15.8	9	17	7	67	37	47	16	734	674	3.8	145,306	إندونيسيا
658.8	12	34	..	54	25	67	8	121	226	2.0	9,471	البنما
27.7	-1	14	13	75	67	27	6	9,100	6,833	2.9	18,429	أفغانستان
211.6	2	11	18	69	43	21	36	1,036	..	0.0	11,270	أوغندا
11.3	-20	19	12	88	38	19	42	353	298	6.8	5,707	أوروغواى
220.9	3	19	18	59	45	41	15	1,345	..	-7.9	37,588	أوزبكستان
3.6	14	21	14	49	60	36	4	..	..	7.6	101,185	أيرلندا
3.6	1	20	18	60	68	30	3	24,827	13,916	1.6	1,090,910	إيطاليا
7.3	3	19	14	64	32	42	26	767	666	3.6	2,959	بابوا غينيا الجديدة
11.8	-15	22	10	83	52	27	21	3,508	3,261	2.0	6,926	باراغواى
9.7	-4	15	11	78	51	23	25	630	513	3.7	59,605	باكستان
168.1	-1	21	20	60	56	36	8	4,356	2,985	2.8	502,509	البرازيل
5.1	-12	28	20	63	66	31	4	7,235	5,307	2.7	108,479	البرتغال
1.9	3	22	21	54	72	27	2	55,874	29,807	2.1	227,618	بلجيكا
92.9	-5	17	19	69	56	28	14	6,252	3,413	-1.5	12,714	بلغاريا
3.9	-7	23	5	79	52	25	23	296	251	4.9	46,652	بنغلاديش
1.9	-6	30	15	61	77	17	7	2,632	2,192	3.8	10,170	بنما
7.6	-13	20	12	80	47	15	38	580	397	4.8	2,269	بنين
8.9	-6	20	28	58	52	44	4	688	773	5.2	5,142	بوتسوانا
3.5	-18	29	16	74	47	17	35	180	148	4.9	2,328	بوركينافاسو
12.6	-11	7	14	90	31	19	50	141	183	-2.2	689	بوروندى
21.4	-7	27	..	80	65	22	3	1,874	1,632	4.5	174,597	بولندا
7.9	-8	18	16	74	63	15	22	1,039	956	3.8	7,960	بوليفيا
23.3	-1	18	11	72	65	27	8	1,693	1,371	4.3	54,074	بنين
318.1	-2	18	14	70	42	42	16	1,985	..	-0.8	12,070	بيلاروس
3.9	5	24	9	61	50	40	10	909	778	3.8	114,760	تايلند
328.0	10	40	16	34	23	30	27	1,229	..	-2.8	5,962	تركمانستان
74.1	2	15	13	69	58	27	15	1,878	1,847	3.3	147,627	تركيا
6.7	-42	43	8	91	48	14	39	227	173	2.5	1,603	تشاد
20.0	-11	19	10	83	39	16	45	189	178	3.1	9,119	تنزانيا
6.6	-16	20	9	87	40	21	39	538	451	2.2	1,259	توغو
4.3	-4	28	14	62	59	29	12	3,083	2,228	4.7	20,035	تونس
22.0	-11	29	16	66	63	31	6	1,559	1,027	0.6	7,784	جامايكا
16.9	16	28	15	41	12	76	12	1,962	1,776	2.0	53,009	الجزائر
4.3	-3	14	11	78	25	21	55	469	381	2.1	978	جمهورية افريقيا الوسطى
25.8	5	20	15	60	54	26	19	3,765	2,838	3.6	118,868	جمهورية ايران الإسلامية
10.4	35	25	12	28	26	67	6	475	489	-0.1	2,751	جمهورية الكونغو
1,423.1	..	..	..	..	..	..	..	252	248	-5.1	..	جمهورية الكونغو الديمقراطية
10.6	-4	30	20	54	55	41	4	5,637	..	1.1	56,424	الجمهورية التشيكية
9.1	-10	24	8	78	55	34	11	2,769	2,010	6.0	21,211	الجمهورية الدومينيكية
10.0	-7	35	17	55	66	30	4	..	..	2.3	20,522	الجمهورية السلوفاكية
6.4	5	19	13	63	46	30	24	2,890	2,056	5.5	17,938	الجمهورية العربية السورية
95.2	0	15	20	65	35	27	38	1,583	..	-2.9	1,525	جمهورية القيرغيز
4.5	2	27	10	61	54	41	4	12,374	7,159	5.7	422,167	جمهورية كوريا
28.4	..	..	..	..	24	23	53	578	457	6.4	1,712	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية
7.7	-5	23	10	72	49	34	17	1,240	997	4.6	97,545	جمهورية مصر العربية
66.0	-14	19	27	71	58	31	11	4,095	..	-0.2	3,445	جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة
21.3	2	18	14	65	83	42	15	377	333	5.6	9,098	الجمهورية اليمنية
54.4	-20	16	23	81	..	..	..	..	..	0.7	10,883	جمهورية يوغوسلافية الاتحادية
9.3	3	15	19	63	66	31	3	3,866	3,588	2.1	113,274	جنوب افريقيا
2.3	5	22	25	48	71	26	3	54,090	29,551	2.5	162,817	دورجيا
13.1	-16	18	14	85	34	22	44	235	295	0.8	1,703	الدانمرك
90.7	-5	19	13	73	51	37	12	3,592	2,367	-0.3	39,714	رومانيا
48.1	-17	21	12	85	52	26	22	217	219	0.8	3,647	اسبانيا
28.4	1	8	19	72	58	24	18	366	295	1.8	9,057	زامبيا
9.1	-7	26	10	70	55	26	19	753	694	5.1	16,346	سرى لانكا
6.9	-15	17	10	88	60	30	10	1,710	1,619	4.5	13,963	السلغافور
18.3	-4	28	21	55	58	38	3	31,539	..	2.9	18,810	سلوفينيا
1.3	18	31	10	40	66	34	0	49,905	27,176	7.8	92,252	سنغافورة
4.2	-8	20	10	78	55	27	18	304	344	3.9	4,620	سنتال

ملاحظة : بالبدنية لتأليمة البيانات المقارنة ومدى تغطيتها. انظر اللاحصاء التقنية. الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المذكورة

(d) لا تتوافر البيانات المتعلقة بالإفناق الحكومي الاستهلاكي العام النهائي بصورة منفصلة، وهي مدرجة في الإفناق الاستهلاكي النهائي للأسر، (b) البيانات تغطي المو الرئيسي لتزائنا فقط.

الجدول ٤ : التجارة والمعونة والتمويل

الاتحاد الروسي	تجارة السلع		صادرات السلع		صادرات التكنولوجيا		رصيد الحساب الجارى		صافي تدفقات رؤوس الأموال الخاصة		الاستثمار الأجنبي المباشر		المساعدات الإنمائية الرسمية ^(١)		الديون الخارجية		الائتمان المحلى المقدم من قطاع البنوك % من الناتج المحلى الإجمالى
	الصادرات	الواردات	المصنوعة % من إجمالى صادرات السلع	السلع المصنوعة	السلع المصنوعة	السلع المصنوعة	الدولارات	الدولارات	ملايين الدولارات	ملايين الدولارات	ملايين الدولارات	ملايين الدولارات	بالدولار	ملايين الدولارات	ملايين الدولارات	ملايين الدولارات	
	٢٠٠١	٢٠٠١	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠١
١٠٣,٢١٠	٥٣,٥٠٠	١٠٣,٢١٠	٢٢	١٤	٢٩,١٥٦	٢٩,١٥٦	٢٢	٢٢,٢٠٠	٢,٧١٤	١١	١٦٠,٣٠٠	١٦٠,٣٠٠	١١	١٦٠,٣٠٠	١٦٠,٣٠٠	٢٤.٣	
٤١٠	...	٤١٠	١٠	٠	-٢٦٤	-٢٦٤	١٠	٤٢	٥٠	١١	٥٤,٨١١	٥٤,٨١١	١١	٥٤,٨١١	٥٤,٨١١	٥٧.٠	
٢,٤٦٠	١,٧٢٥	٢,٤٦٠	٨	٤	-٧٣	-٧٣	٨	١٧٥	١٣٠	١٧	١٤٨,١٨٤	١٤٨,١٨٤	١٧	١٤٨,١٨٤	١٤٨,١٨٤	٥.٧	
٢٦,٦٥٥	٢٠,٣١١	٢٦,٦٥٥	٣٢	٩	-٨,٩٧٠	-٨,٩٧٠	٣٢	١٦,٦١٩	١١,٦٦٥	٢	١٤٦,١٧٢	١٤٦,١٧٢	٢	١٤٦,١٧٢	١٤٦,١٧٢	٣٧.١	
٢,٢٣٠	٤,٩٤٥	٢,٢٣٠	٦٩	٨	-٢٣٥	-٢٣٥	٦٩	٤٥٥	٥٥٨	١١٣	٨,٢٢٦	٨,٢٢٦	١١٣	٨,٢٢٦	٨,٢٢٦	٨٩.٧	
٣٣٥	٨٩٠	٣٣٥	٤٣	٥	-٢٧٨	-٢٧٨	٤٣	١٥٩	١٤٠	٥٧	٨٩٨	٨٩٨	٥٧	٨٩٨	٨٩٨	١٠.٠	
...	...	...	...	...	-٣٢٥	-٣٢٥	...	٣٥	٣٥	٤٣	٣١١	٣١١	٤٣	٣١١	٣١١	...
١١٠,٨٣٠	١٤٤,٤٦٧	١١٠,٨٣٠	٧٨	٨	-١٥,٠٨٢	-١٥,٠٨٢	٧٨	٩٠٤	٣٦,٠٢٣	...	١٣,٢٨١	١٣,٢٨١	١٢	١٣,٢٨١	١٣,٢٨١	١٢٦.٢	
٦٣,٣٨٦	٦٣,٣٨٦	٦٣,٣٨٦	٢٩	١٥	-١٥,٣٣٠	-١٥,٣٣٠	٢٩	٧١٠	١١,٥٢٧	...	٧٨٤	٧٨٤	٩٣	٧٨٤	٧٨٤	٩٤.٠	
٣,٥٠٥	٤,٥٥٠	٣,٥٠٥	٧٣	٣٠	٣٥٣	٣٥٣	٧٣	٤٨٥	٣٨٧	٤٧	٣,٢٨٠	٣,٢٨٠	٤٧	٣,٢٨٠	٣,٢٨٠	٤٨.٠	
٢٩,٠١٩	٣٥,١٢٣	٢٩,٠١٩	٩٤	٢٥	-١,٧٣٠	-١,٧٣٠	٩٤	٩٠٤	٣٦,٠٢٣	١٢	١٣,٢٨١	١٣,٢٨١	١٢	١٣,٢٨١	١٣,٢٨١	٨٦.٥	
٤,٤٧٤	٥,٢٩٩	٤,٤٧٤	١٠	٦	٩٢٨	٩٢٨	١٠	٧١٠	١١,٥٢٧	١٢	٧٨٤	٧٨٤	٩٣	٧٨٤	٧٨٤	٠.٠	
٢٨٠	١,٢١٠	٢٨٠	٨٢	١	-٢٤٦	-٢٤٦	٨٢	١٤٢	١٤٣	٩٣	٧٨٤	٧٨٤	٩٣	٧٨٤	٧٨٤	٤٦.٥	
٥٦٩,٥٨٤	٤٩٣,٠٤٥	٥٦٩,٥٨٤	٨٥	١٨	٣,٨١٥	٣,٨١٥	٨٥	٢٣١	١٨٩,١٧٨	...	٣,٤٠٨	٣,٤٠٨	٣٧	٣,٤٠٨	٣,٤٠٨	١٤٥.٣	
٥٦,٧١٦	٣١,١٧٠	٥٦,٧١٦	٥٧	١٦	٧,٩٨٥	٧,٩٨٥	٥٧	١٠٠	٨٠,٤٥٠	٨	١٤١,٨٠٣	١٤١,٨٠٣	٨	١٤١,٨٠٣	١٤١,٨٠٣	٦١.١	
٧,٣٥٠	٣,٩٥٠	٧,٣٥٠	...	...	-٤١٤	-٤١٤	...	١,٢٠٦	١,٦٩٨	٢٣	١٠,١٤٦	١٠,١٤٦	٢٣	١٠,١٤٦	١٠,١٤٦	٠.٥
٢,٠٨٨	٣,١١٩	٢,٠٨٨	٤٢	٢	-٥٥٧	-٥٥٧	٤٢	٥٧٤	٢٩٨	٥	٨,١٩٦	٨,١٩٦	٥	٨,١٩٦	٨,١٩٦	٥٤.٣	
٢,٦٥٥	٢,٧١٥	٢,٦٥٥	...	...	-٢٨	-٢٨	...	١٨	١٠٠	٨	٤,٣٤٠	٤,٣٤٠	٨	٤,٣٤٠	٤,٣٤٠	...
٥٢٠	١,٤٣٠	٥٢٠	٦	١٠	-٨٨٩	-٨٨٩	١٠	٢٣١	٢٢٠	٣٧	٣,٤٠٨	٣,٤٠٨	٣٧	٣,٤٠٨	٣,٤٠٨	١٠.١	
١٦,٦١٥	١٦,١٠٥	١٦,٦١٥	...	...	١,٤٠٢	١,٤٠٢	...	٩٢٧	٥٩٥	١١	١٢,١٦٦	١٢,١٦٦	١١	١٢,١٦٦	١٢,١٦٦	٢٣.٨
٨٣,٤٣٧	٥٠,٩٢٤	٨٣,٤٣٧	٨٦	٤٨	-١,٠٤٣	-١,٠٤٣	٨٦	...	٢٢,٧٧٨	...	...	...	...	...	...	١١٣.١
٢٤١,٢٥٧	٢٣٣,٧٢٧	٢٤١,٢٥٧	٨٨	٩	١,٥٩١	١,٥٩١	٨٨	...	١٣,١٧٥	...	...	...	...	...	...	٩٩.٦
١,٨٠٥	١,٠٧٢	١,٨٠٥	٢	٤٢	-٧٤	-٧٤	٤٢	١٢٨	١٣٠	٥٤	٢,٦٠٤	٢,٦٠٤	٥٤	٢,٦٠٤	٢,٦٠٤	٢٤.٢	
٩٧٢	٢,١٤٥	٩٧٢	١٩	٣	-٢٠٢	-٢٠٢	١٩	-١٦	٨٢	١٥	٣,٠٩١	٣,٠٩١	١٥	٣,٠٩١	٣,٠٩١	٢٩.٣	
٩,٢٠٩	١٠,٢٠٦	٩,٢٠٩	٨٥	٠	-١,٩٤٦	-١,٩٤٦	٨٥	-٥٣	٣٠٨	٥	٣٢,٠٩١	٣٢,٠٩١	٥	٣٢,٠٩١	٣٢,٠٩١	٤٤.٧	
٥٨,٢٢٣	٥٨,٢٢٣	٥٨,٢٢٣	٥٩	١٩	-٢٣,٢٠٨	-٢٣,٢٠٨	٥٩	٤٥,٦٧٢	٣٢,٧٧٩	٢	٢٣٧,٩٥٣	٢٣٧,٩٥٣	٢	٢٣٧,٩٥٣	٢٣٧,٩٥٣	٥٩.٢	
٢٣,٧٣٠	٣٧,٦٦٠	٢٣,٧٣٠	٨٥	٥	-١٠,٠٨٠	-١٠,٠٨٠	٨٥	...	٦,٢٢٧	...	...	...	...	...	...	١٥٢.٠
١٨٨,٨٦٢ ^ب	١٨١,٧٥٥ ^ب	١٨٨,٨٦٢ ^ب	٧٨ ^ب	١٠	١٣,٠٣٧	١٣,٠٣٧	٧٨ ^ب	...	١٧,٩٠٢ ^ب	...	...	...	...	...	...	١٢١.٥
٥,١٢٥	٧,٣١٥	٥,١٢٥	٥٧	...	-٧٠١	-٧٠١	٥٧	١,١١٤	١,٠٠٢	٣٨	١٠,٠٢٦	١٠,٠٢٦	٣٨	١٠,٠٢٦	١٠,٠٢٦	٢٢.٠	
٦,٣٠٠	٨,١٥٤	٦,٣٠٠	٩١	٠	-١,٢٨٤	-١,٢٨٤	٩١	٢٦٩	٢٨٠	٩	١٥,٦٠٩	١٥,٦٠٩	٩	١٥,٦٠٩	١٥,٦٠٩	٣٨.٧	
٩٧٢	٣,٠١٧	٩٧٢	١٦	٠	-٤٩٩	-٤٩٩	١٦	٩٤٧	٦٠٣	٦	٧,٠٥٦	٧,٠٥٦	٦	٧,٠٥٦	٧,٠٥٦	١١٤.٩	
٣٨٠	٦٧٠	٣٨٠	٣	٠	-٩٧	-٩٧	٣	٣٠	٣٠	٣٨	١,٥٩٨	١,٥٩٨	٣٨	١,٥٩٨	١,٥٩٨	٤.٨	
٢,٣١٠	٢,٣٦٠	٢,٣١٠	...	...	٥١٧	٥١٧	...	٢٧	٣٠	١٩	٤١٣	٤١٣	١٩	٤١٣	٤١٣	-٧٥.٢
٢١٠	٥٤٠	٢١٠	...	...	-٧٧	-٧٧	...	١٠	١٠	٣٠	١,٣٣٢	١,٣٣٢	٣٠	١,٣٣٢	١,٣٣٢	١٦.٣
٣٥	١٤٠	٣٥	٠	...	-٣٣	-٣٣	٠	١٢	١٢	١٤	١,١٠٠	١,١٠٠	١٤	١,١٠٠	١,١٠٠	٣٢.٧	
٣٥,٥٠٠	٥٠,٠٣٥	٣٥,٥٠٠	٨٠	٣	-٢,٤٥٢	-٢,٤٥٢	٨٠	١٣,١٩٥	٩,٣٤١	٣٦	٦٣,٥٦١	٦٣,٥٦١	٣٦	٦٣,٥٦١	٦٣,٥٦١	٣٧.٣	
١,٢٥٧	١,٦٧٣	١,٢٥٧	٢٩	...	-٤٦٤	-٤٦٤	٢٩	٩٢٣	٧٣٣	٥٧	٥,٧٦٢	٥,٧٦٢	٥٧	٥,٧٦٢	٥,٧٦٢	٦٣.٠	
٧,١٤٠	٨,٥٦٦	٧,١٤٠	٢٠	...	-١,٦٢٨	-١,٦٢٨	٢٠	١,٥٥٣	٦٨٠	١٦	٢٨,٥٦٠	٢٨,٥٦٠	١٦	٢٨,٥٦٠	٢٨,٥٦٠	٢٥.٧	
٧,٤٧٠	٨,٣١٠	٧,٤٧٠	٦٧	٤	-٢٧٣	-٢٧٣	٦٧	١٢٣	٩٠	٤	٨٥١	٨٥١	٤	٨٥١	٨٥١	١٩.٢	
٦٤,٢٢٣	٦٠,١٩٠	٦٤,٢٢٣	٧٦	٣٢	٦,١٩٥	٦,١٩٥	٧٦	-١,٣٨٣	٣,٣٦٦	١١	٧٩,٦٧٥	٧٩,٦٧٥	١١	٧٩,٦٧٥	٧٩,٦٧٥	١١٢.٠	
٢,٥٦٠	٢,١٠٥	٢,٥٦٠	٧	٥	٤١٢	٤١٢	٧	٤٧٣	١٣٠	٦	٢,٢٥٩	٢,٢٥٩	٦	٢,٢٥٩	٢,٢٥٩	٣٠.٧	
٣١,٢٢٠	٤٠,٤٥٥	٣١,٢٢٠	٨١	٥	-٩,٨١٩	-٩,٨١٩	٨١	١١,٤١٦	٩,٨١٩	٥	١١٦,٢٠٩	١١٦,٢٠٩	٥	١١٦,٢٠٩	١١٦,٢٠٩	٧١.١	
١٨٠	٣٦٠	١٨٠	...	...	-٦٦٠	-٦٦٠	...	١٤	١٥	١٧	١,١١٦	١,١١٦	١٧	١,١١٦	١,١١٦	١٢.٥
٧٨٠	١,٦٦٠	٧٨٠	١٥	٦	-٩٩٨	-٩٩٨	١٥	١٨٢	١٩٣	٣١	٧,٤٤٥	٧,٤٤٥	٣١	٧,٤٤٥	٧,٤٤٥	١٠.١	
٤٣٢	٦٢٠	٤٣٢	٣١	٠	-١٢٢	-١٢٢	٣١	٣٠	٣٠	١٥	١,٤٣٥	١,٤٣٥	١٥	١,٤٣٥	١,٤٣٥	٢٠.٥	
٦,٦١٥	٩,٥٥٥	٦,٦١٥	٧٧	٣	-٩٣٧	-٩٣٧	٧٧	٩٦٦	٧٥٢	٢٣	١٠,٦١٠	١٠,٦١٠	٢٣	١٠,٦١٠	١٠,٦١٠	٧٣.٥	
١,٢٨٣	٣,٤٠٩	١,٢٨٣	٧٣	٠	-٢٧٥	-٢٧٥	٧٣	٨٩٨	٤٥٦	٤	٤,٢٨٧	٤,٢٨٧	٤	٤,٢٨٧	٤,٢٨٧	٢٣.٤	
٢٠,٥٥٠	٩,٧٠٠	٢٠,٥٥٠	٢	٤	-١,٢١٢	-١,٢١٢	٢	-١,٢١٢	١٠	٥	٢٥,٠٠٢	٢٥,٠٠٢	٥	٢٥,٠٠٢	٢٥,٠٠٢	٣٠.٢	
١٥٠	١٢٠	١٥٠	...	...	١٦	١٦	...	٥	٥	٢٠	٨٧٢	٨٧٢	٢٠	٨٧٢	٨٧٢	١٢.١
٢٦,٣٥٠	١٦,٤٥٠	٢٦,٣٥٠	٧	٢	١٢,٦٤٥	١٢,٦٤٥	٧	-٦١٠	٣٩	٢	٧,٩٥٣	٧,٩٥٣	٢	٧,٩٥٣	٧,٩٥٣	٤٦.٢	
٢,٣٩٥	٤٤٠	٢,٣٩٥	...	...	...	...	...	١٤	١٤	١١	٤,٨٨٧	٤,٨٨٧	١١	٤,٨٨٧	٤,٨٨٧	١٣.٥
٤٢٠	٣١٠	٤٢٠	...	...	...	...	...	١	١	٤	١١,٦٤٥	١١,٦٤٥	٤	١١,٦٤٥	١١,٦٤٥	...
٣٣,٣٧٠	٣٦,٥٠٥	٣٣,٣٧٠	٨٨	٨	-٢,٢٣٧	-٢,٢٣٧	٨٨	٣,٢٩٩	٤,٥٨٣	٤٣	٢١,٢٩٩	٢١,٢٩٩	٤٣	٢١,٢٩٩	٢١,٢٩٩	٥١.٨	
٥,٥٥٠	٨,٨٧٠	٥,٥٥٠	...	...	-١,٠٢٦	-١,٠٢٦	...	١,١٤٢	٩٥٣	٧	٤,٥٩٨	٤,٥٩٨	٧	٤,٥٩٨	٤,٥٩٨	٤١.٧
١٢,٦٣٠	١٤,٧٦٥	١٢,٦٣٠	٨٥	٤	-٦٩٤	-٦٩٤	٨٥	٢,١٨٥	٢,٠٥٢	٢١	٩,٤٦٢	٩,٤٦٢	٢١	٩,٤٦٢	٩,٤٦٢	٦٣.٢	
٥,٤١٠	٤,٢٩٠	٥,٤١٠	٨	١	١,٠٦٢	١,٠٦٢	٨	١٠٧	١١١	١٠	٢١,٦٥٧	٢١,٦٥٧	١٠	٢١,٦٥٧	٢١,٦٥٧	٢٧.٠	
٥٦٠	٤٧٥	٥٦٠	٢٠	٥	-١٠	-١٠	٢٠	-٦٥	-٢	٤٤	١,٨٢٩	١,٨٢٩	٤٤	١,٨٢٩	١,٨٢٩	٩.٧	
١٥٠,٦٥٣	١٤١,١١٦	١٥٠,٦٥٣	٩١														

الانتعاش المحلي المقدم من قطاع البضائع % من الناتج المحلي الإجمالي ملايين الدولارات 2001	الديون الخارجية القيمة الحالية ملايين الدولارات 2000	المساعدات الإنمائية الرسمية ^(a) نصيب الفرد بالدولار 2000	الاستثمار الأجنبي المباشر ملايين الدولارات 2000	صافي تدفقات رؤوس الأموال الخاصة ملايين الدولارات 2000	رصيد الحساب الجاري ملايين الدولارات 2001	صادرات التكنولوجيا الراقية % من السلع المصنعة صادرات 2000	صادرات السلع المصنوعة % من إجمالي صادرات السلع 2000	تجارة السلع	
								الصادرات ملايين الدولارات 2001	الواردات ملايين الدولارات 2001
79.3	..	..	22,125	..	6,696	22	85	62,470	78,198
173.3	..	..	17,902	..	32,542	19	91	84,077	82,064
52.1	132	1,273	36	1	..	..	..	166	28
76.7	51	36,978	3	3,675	4,833	1,782	3	17,184	17,665
132.7	13	149,800	1	38,199	58,295	19,404	19	243,567	266,155
142.0	..	..	1	..	8,827	23	95 ^d	202,252	190,676 ^d
..	100	1,170	23	24	61	..	..	775	575
40.8	81 ^c	6,657	32	110	71	314	14	3,030	1,700
15.4	23	4,622	23	230	178	1,049	8	5,635	2,430
9.4	80	3,388	21	63	63	155	30	1,195	795
108.6	..	..	43,173	..	25,644	24	81	322,934	319,470
58.6	64	50,063	8	2,029	4,503	59	92	31,373	33,589
15.5	32	38,196	3	4,464	5,454	4,364	3	18,775	28,610
63.2	..	..	9,125	..	7,859	27	85	32,043	43,304
39.5	36	12,787	22	1,298	581	507	..	16,000	15,100
11.4	19	6,664	13	1,250	1,900	158	20	6,445	8,750
16.4	75	9,241	26	31	21	171	5	1,500	1,770
51.9	65	12,120	15	926	2,451	623	8	9,044	4,659
6.5	62	2,357	33	126	126	19	..	1,476	1,531
93.2	..	..	62,758	..	18,884	19	64	228,250	262,240
21.9	117 ^c	12,138	22	106	47	64	14	2,860	3,850
33.3	31	4,466	3	409	610	649	66	6,564	5,010
34.3	41	34,081	4	2,376	3,130	1,693	7	12,947	12,414
82.2	..	..	1	16	..	8,566	20	6,963	16,234
45.6	46	6,295	17	111	53	429	21	2,890	1,775
31.4	46	3,379	38	407	583	758	4	3,535	2,030
201.9	61	10,311	45	298	2,028	3,984	..	7,291	890
16.0	43	4,855	28	379	799	574	4	6,185	4,630
5.4	45	716	20	118	111	151	..	750	260
17.1	58 ^c	2,956	33	76	76	..	..	770	485
156.2	52	41,797	2	1,660	3,228	8,409	59	74,384	88,521
16.1	79	4,701	21	83	83	260	3	780	310
87.2	49	17,944	15	10	-293	-352	12	10,830	7,100
24.7	28	150,288	1	13,286	11,537	17,683	22	176,162	158,542
9.3	89 ^c	2,716	43	45	45	524	..	550	310
68.4	..	..	1	..	..	14,502	0	32,100	88,280
142.3	..	..	133,974	..	2,5107	32	82	332,523	273,462
12.5	59	859	91	30	27	52	..	461	250
0.5	126	2,500	80	5	3	30	..	350	280
13.3	32 ^c	7,135	50	139	138	764	10	1,025	490
17.5	84	3,333	29	128	209	103	33	915	565
35.3	..	6,046	2	255	188	651	..	2,461	1,760
48.7	..	..	86	..	..	204	..	1,720	1,630
46.5	..	..	..	5,882	..	24,078	17	32,361	57,856
125.9	..	..	9,066	..	4,027	14	83	73,857	70,293
43.2	27	2,823	17	4	4	293	0	1,235	646
8.0	58	1,638	19	15	13	216	5	430	265
11.3	74	34,134	1	1,082	908	4,926	13	10,260	19,150
..	..	7,019	111	254	395	493	5	1,776	606
120.0	..	..	3,209	..	1,587	10	28	13,335	13,754
31.5	17	169	26	13	15	..	..	1,036	141
53.8	0	99,062	1	2,315	8,771	3,493	4	33	43,877
34.7	54	5,487	70	282	301	204	2	2,990	1,270
49.5	63	29,415	25	1,892	1,721	1,097	26	33,925	30,780
157.5	..	..	54,138	..	12,405	35	70	207,858	229,830
160.6	..	..	287,680	..	417,440	34	83	1,180,497	730,897
308.7	..	..	8,227	..	89,280	28	94	350,095	404,686
101.8	..	..	1,083	..	9,400	9	50	27,359	8,764
152.5w	..	..	116,377 ^h	..	..	10w	78w	6,354,719 ⁱ	6,163,167 ⁱ
46.2	..	552,095	9	6,812	4,829	7	53	201,634	219,806
49.0	..	1,798,508 ^h	8	150,572	207,538	13	59	1,266,001	1,326,040
91.3	..	909,722	7	61,925	92,195	13	61	661,566	705,744
46.2	..	888,787 ^h	8	88,647	115,344	13	57	604,427	620,299 ⁱ
48.4	..	2,356,253	15	157,408	212,631	13	58	1,467,974	1,545,853
120.4	..	498,536	5	42,847	52,478	30	80	466,380	531,552
37.8	..	499,344	23	28,495	45,446	10	53	325,397	325,397
38.3	..	774,419	10	75,088	79,305	16	48	375,183	346,471
72.3	..	203,785	16	1,209	1,074	3	16	138,431	185,847
51.4	..	164,375	3	3,039	9,254	4	80	77,339	65,213
47.2	..	315,794	20	6,676	7,074	8	36	83,102	91,256
172.1	..	..	1,009,929	..	..	23	83	4,885,097	4,617,225

(a) تشمل الإجماليات الإقليمية بيانات عن اقتصادات غير محددة في ما ذكر وتشمل الإجماليات العالمية وإجماليات مجموعة الدخل العروة غير المخصص حسب البلد أو الإقليم. (b) تشمل لكسمبرغ. (c) البيانات مستمدة من تحليلات إمكانية الاستثمار في تحمل أعباء الديون التي تجري مجز، من مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. (d) تشمل إعادة التصدير (e) تشير البيانات عن إجمالي الصادرات والواردات إلى جنوب أفريقيا فقط وتشير البيانات المتعلقة بتصنيع سلع التصدير إلى الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا (بوتسوانا ليسوتو، ناميبيا، جنوب أفريقيا، ونيوزيلندا). (f) المعونة الممنوعة إلى جمهورية بونغولابيا الاشتراكية الاتحادية السابقة غير المحددة في أماكن زخري، مدرجة في الإجماليات الإقليمية وإجماليات مجموعات الدخل. (g) البيانات هذه تقديرات وتعكس الافتراض الذي قامت به جمهورية بونغولابيا الاشتراكية الاتحادية السابقة والذي لم يخصص بعد للجمهوريات التي خلفتها. (h) تشمل بيانات عن جبل طارق ليست مدرجة في الجداول الأخرى (i) تشمل البيانات التجارية بين دول البلطيق ورواية الدول المستقلة.

الجدول ١١: مؤشرات أساسية عن اقتصادات أخرى

البلد	السكان		الدخل القومى الإجمالى ^a		تكافؤ القوة الشرائية ^b		الناتج المحلى الإجمالى	العمر المتوقع عند المولد	معدل الوفيات دون الخامسة	معدل أمية البالغين %	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون
	متوسط معدل النمو السنوى	الكثافة	ملايين	نصيب الفرد	ملايين	نصيب الفرد					
	بالآلاف	عدد السكان فى الكيلو متر المربع	الدولارات	بالدولار	الدولارات	بالدولار					
	1990-2001	2001	2001	2001	2001	2001	2000-2001	2000	2000	2000	1998
أروبا	4.2	547.4	..	..	..	..	..	..	..	..	1.883
أفغانستان	3.9	41.8	..	..	..	..	..	43	279	..	1.037
الإمارات العربية المتحدة	4.4	35.6	..	..	..	..	..	75	10	24	88.198
انتيفوا وبربودا	0.6	155.7	621	9,070	676	9,870	0.4-	75	19	..	337
جزر الأنثيل الهولندية	1.2	271.0	..	..	..	..	..	76	16	3	7.753
أندورا	..	148.9	..	..	..	..	..	80	..	..	..
إيسلندا	1.0	2.8	8,201	28,880	8,470	29,830	1.9	80	6	..	2.083
بربادوس	0.4	623.7	2,469	9,250	4,010	15,020	75	18	..	..	1.569
بالاو	..	42.4	131	6,730	..	..	1.0-	70	..	..	242
البحرين	3.2	1,035.3	6,247	9,370	9,605	14,410	73	11	12	..	18.688
برمودا	..	1260.0	..	..	..	..	..	..	..	..	462
بروناي	2.7	65.5	..	..	..	..	..	76	11	8	5.488
جزر البهاما	1.7	30.7	4,533	14,960	4,969	16,400	69	22	5	..	1.792
بوتان	2.9	17.6	529	640	1,266*	1,530*	4.0	62	..	..	386
بليز	2.4	10.8	718	2,910	1,323	5,350	74	38	7	..	399
بورونديكو	1.0	445.4	..	..	..	..	..	76	6	..	17.567
البوسنة والهرسك	0.8-	79.6	5,037	1,240	..	..	3.8	73	18	..	4.686
بولينيزيا الفرنسية	1.7	65.2	4,064	17,290	5,486	23,340*	73	13	..	..	561
ترينيداد وتوباغو	0.7	255.3	7,249	5,540	11,887	9,080	4.3	73	19	6	22.396
تونغا	0.4	139.9	154	1,530	..	..	2.5	71	23	..	117
جزر سليمان	2.8	15.4	253	580	726*	1,680*	11.5-	69	27	..	161
جزر تشارل	0.4	768	..	..	..	..	..	79	..	..	..
جزر فيرجان (الولايات المتحدة)	1.5	360.0	..	..	..	..	..	78	11	..	11.706
جزر فاير	..	32.1	..	..	..	..	..	..	..	..	641
جزر القمر	2.6	256.5	217	380	922*	1,610*	0.5-	61	80	44	70
جزر كايمان	..	134.6	..	..	..	..	..	..	..	..	289
جزر مارشال الشمالية	..	151	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جزر مارشال	..	292	115	2,190	..	..	0.7-	65	..	..	..
جزيرة مان	..	131	..	..	..	..	..	..	..	..	..
جمهورية كوريا الديمقراطية	1.0	185.9	..	..	..	..	..	61	90	..	226.149
جيبوتي	2.9	27.8	572	890	1,369	2,120	0.3-	46	178	35	366
دومينيكا	0.1	97.6	224	3,060	369	5,040	..	76	..	..	84
الرأس الأخضر	2.6	112.6	596	1,310	2,211*	4,870*	0.4	69	48	26	121
ساموا	0.6	60.5	260	1,520	933*	5,450*	9.3	69	..	..	132
ساموا الأمريكية	..	327.2	00	..	..	..	..	..	..	..	282
سان مارينو	..	450.0	..	..	..	..	..	80	..	..	..
سانت فنسنت وجربادين	0.7	297.1	312	2,690	608*	5,250*	1.3-	73	20	..	161
سانت كيتس ونيفيس	0.2-	114.1	283	6,880	482	11,730	1.6	71	..	..	103
سانت لوتشيا	1.5	259.2	628	3,970	822	5,200	4.8-	71	19	..	198
ساو تومي وبرينسيبي	2.5	157.5	43	280	..	..	0.8	65	62	..	77
سورينام	3.0	62.1	1,388	1,300	5,006*	4,690*	0.6-	46	119	20	399
السودان	2.2	13.3	10,346	330	51,135	1,610	4.0	56	42	..	3,597
سورينام	0.4	2.7	709	1,690	1,389*	3,310*	1.2	70	31	..	2,139
سيشل	1.5	183.1	573	7,050	..	..	..	72	..	..	198
الصومال	2.2	14.5	..	..	..	..	..	48	195	..	0
الضفة الغربية وقطاع غزة	4.1	..	4,177	1,350	..	..	15.5-	72	26	..	..
العراق	2.5	54.3	..	..	..	..	..	61	121	44	82.378
عمان	3.7	11.5	..	..	..	..	..	74	22	28	20.270
غابون	2.7	4.9	3,990	3,160	6,890	5,460	0.0	53	89	..	2,820
غامبيا	3.3	134.1	440	330	2,319*	1,730*	2.7	53	63	..	227
غرينادا	0.5	291.2	368	3,720	666	6,720	5.7-	72	17	..	183
غرينلاند	..	0.2	..	..	..	..	..	..	..	..	528
غوام	1.4	285.4	..	..	..	..	..	78	10	..	4,111
غيانا	0.4	3.9	641	840	2,870*	3,750*	0.8	63	73	2	1,649
غينيا الاستوائية	2.6	16.7	327	700	2,644	5,640	1.3-	51	167	17	253
غينيا - بيساو	2.4	43.6	202	160	872*	710	2.0-	45	211	62	846
فانواتو	2.8	16.5	212	1,050	546	2,710	6.1-	68	40	..	62
فيجي	1.0	45.1	1,755	2,130	4,231	5,140	1.1	69	21	7	721
فيرانس	1.0	32.3	9,361	12,370	15,734*	20,780	..	78	9	..	5,918
قطر	1.9	54.3	..	..	..	..	..	75	19	..	46,772
كاليدونيا	2.3	11.8	3,203	15,060	4,641	21,820	..	73	11	..	1,746
كوبا	0.5	102.2	..	..	..	..	..	76	9	3	24.881
كيريباتي	2.3	127.2	77	830	..	..	0.8-	62	..	..	22
لكسمبرغ	1.4	172	18,550	41,770	21,352	48,080	3.8	77	6	..	7,678
ليبيريا	2.5	33.4	..	..	..	..	..	47	185	46	353
ليبيا	2.1	3.1	..	..	..	..	..	71	32	20	36.448
ليختنشتاين	..	200.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
مكاو - الصين	1.6	..	6,385 ⁱ	14,580 ⁱ	7,967*	18,190*	..	79	..	6	1,630
ملديف	2.6	942.5	578	2,040	1,277*	4,520*	4.5	68	34	3	330
مالطة	0.8	1225.0	3,559	9,120	6,448*	16,530*	..	78	8	8	1,803
مايوت	..	388	..	..	..	..	..	..	..	..	..
موريشيوس	1.1	590.1	4,592	3,830	12,468	10,410	6.1	72	20	15	1,726
موناكو	..	16,410	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ولايات ميكرونيزيا المتحدة	2.0	171	258	2,150	..	..	0.9-	68	31	..	..

(a) تقديرات أولية للبنك الدولى محسوبة بطريقة أمكن البنك الدولى. (b) انظر الأملات التقفية للإطلاع على تعريف تكافؤ القوة الشرائية ملاحظة: الأرقام المائلة عن سنوات غير تلك المحددة. (c) لم يراع التغييرات معدلات اللاجئين الأخيرة. (d) يقدر أنها مشتقة الدخل (٧٤٠ دولار فاكتر). (e) يقدر أنها من الترتبة العليا لمتوسط الدخل (من ٢٩٩٦ إلى ٩٢٠٠ دولار). (f) يقدر أنها مرتفعة الدخل (٩٢٠٠ دولار فاكتر). (g) يستند التقدير إلى الإحصاء وتم استبعاد التقديرات من آخر تقديرات مرجعية لبرنامج المراقبة الدولى. (h) يقدر أنها الترتبة الدنيا لمتوسط الدخل (٧٤١ دولار إلى ٢٩٩٥ دولار). (i) تشير إلى الناتج المحلى الإجمالى ونصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى.

تصنيف الاقتصادات حسب الدخل والإقليم، السنة المالية ٢٠٠٣^١

شرق آسيا والمحيط الهادئ	أمريكا اللاتينية والكاريبي	جنوبي آسيا	مرتفعة الدخل
إندونيسيا	الأرجنتين	أفغانستان	إسبانيا
بابوا غينيا الجديدة	إكوادور	باكستان	استراليا
بالاو	انتيجوا وبربودا	بنغلاديش	ألمانيا
تايلند	أوروغواي	بوتان	أيرلندا
تونغا	باراغواي	سرى لانكا	أيسلندا
جزر سليمان	البرازيل	ملديف	إيطاليا
جزر مارشال	بليز	نيبال	البرتغال
جمهورية كوريا	بنما	الهند	بلجيكا
جمهورية كوريا الديمقراطية	بورتوريكو		الدانمرك
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	بوليفيا	إفريقيا جنوب الصحراء	السويد
ساموا	بيرو	إثيوبيا	سويسرا
ساموا الأمريكية	ترينيداد وتوباغو	إريتريا	فرنسا
الصين	جامايكا	أنغولا	فنلندا
فانواتو	الجمهورية الدومينيكية	أوغندا	كندا
الفلبين	دومينيكا	بنن	لكسمبرغ
فيجي	سانت فنسنت وجزر غرينادين	بوتسوانا	المملكة المتحدة
فييت نام	سانت كيتس ونيفس	بوركينافاسو	النرويج
كمبوديا	سانت لوسيا	بوروندي	النمسا
كبرياتي	السلفادور	تشاد	نيوزيلندا
ماليزيا	سورينام	تنزانيا	هولندا
منغوليا	شيلي	توغو	الولايات المتحدة
ميانمار	غرينادا	جزر القمر	اليابان
ولايات ميكرونيزيا الموحدة	غواتيمالا	جمهورية أفريقيا الوسطى	اليونان
	غيانا	جمهورية الكونغو	أخرى مرتفعة الدخل
	فنزويلا	جمهورية الكونغو الديمقراطية	الإمارات العربية المتحدة
	كوبا	جنوب أفريقيا	أوروبا
	كوستاريكا	الرأس الأخضر	إسرائيل
	كولومبيا	رواندا	أندورا
	المكسيك	زامبيا	بربادوس
	نيكاراغوا	زيمبابوي	برمودا
	هايتي	سان تومي وبرنسيبي	بروني
	هندوراس	السنغال	البهاما
		سوازيلاند	بولينيزيا الفرنسية
		السودان	تايبان، الصين
		سيراليون	جزر الأنتيل الهولندية
		سيشيل	جزر تشانيل
		الصومال	جزر فيرجين
		غابون	جزر فايرو
		غامبيا	جزر كايمان
		غانا	جزر ماريانا الشمالية
		غينيا	سان مارينو
		غينيا الاستوائية	سلوفينيا
		غينيا - بيساو	سلوفاكية
		الكاميرون	سنگافورة
		كوت ديفوار	غرينلاند
		كينيا	غوام
		ليبيريا	قبرص
		ليسوتو	قطر
		مالى	كاليدونيا الجديدة
		مالي	الكويت
		مدغشقر	ليختنشتاين
		ملاوي	مالطا
		موريتانيا	ماكاو، الصين
		موريشيوس	موناكو
		موزامبيق	هونغ كونغ، الصين
		ناميبيا	
		النيجر	
		نيجيريا	

يتضمن هذا الجدول تصنيفا للبلدان الأعضاء في البنك الدولي، وكل الاقتصادات الأخرى التي يزيد سكانها على ٣٠ ألف نسمة. وقد قسمت الاقتصادات بين مجموعات الدخل حسب نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في عام ٢٠٠٩، محسوبا باستخدام طريقة أطلس البنك الدولي والمجموعات هي: منخفضة الدخل (LIC) ٧٤٥ دولارا أو أقل؛ الشريحة الدنيا من الاقتصادات متوسطة الدخل (LMC) ٧٤٦ إلى ٢٩٧٥ دولارا، الشريحة العليا من الاقتصادات متوسطة الدخل (UMC) ٢٩٧٦ إلى ٩٢٠٥ دولارا؛ ومرتفعة الدخل ٩٢٠٦ دولارا أو أكثر. (١) التصنيف الرسمي للبنك الدولي للسنة المالية (التي تنتهي في ٣٠ حزيران/يونيو).

المصدر: بيانات البنك الدولي.

ملاحظات تقنية

تناقش

هذه الملاحظات التقنية المصادر والمناهج المستخدمة لتجميع المؤشرات الواردة في هذه الطبعة من مؤشرات مختارة للتنمية العالمية. وتتبع الملاحظات الترتيب الذى تظهر به المؤشرات فى الجداول. وتستخدم المؤشرات المختارة للتنمية العالمية المصطلحات المتفقة مع نظام ١٩٩٣ للحسابات القومية. فعلى سبيل المثال فى نظام ١٩٩٣ استخدم تعبير « الدخل القومى الإجمالى » بدلا من « الناتج القومى الإجمالى ». وللإطلاع على أمثلة أخرى انظر الملاحظات التقنية المتعلقة بالجدولين ١ و ٣.

المصادر

البيانات المنشورة فى المؤشرات المختارة للتنمية العالمية مأخوذة من مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢. غير أنه أدرجت حيثما أمكن التنقيحات المبلغة بعد تاريخ إغلاق تلك الطبعة، وبالإضافة إلى ذلك، أدرجت فى الجدول الأول التقديرات المعلنة أخيرا عن السكان ونصيب الفرد من الدخل الوطنى الإجمالى لسنة ٢٠٠١.

ويعتمد البنك الدولى على تشكيلة متنوعة من المصادر للحصول على الإحصاءات المنشورة فى مؤشرات التنمية العالمية. فالبيانات المتعلقة بالديون الخارجية تبلغها للبنك الدولى مباشرة البلدان النامية الأعضاء فيه من خلال نظام إبلاغ المدينين. أما البيانات الأخرى فستمد فى المقام الأول من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ومن صندوق النقد الدولى، ومن التقارير القطرية المقدمة للبنك الدولى. كما تستخدم التقديرات التى يعدها موظفو البنك لتحسين حداثة البيانات أو اتساقها، وبالنسبة لمعظم البلدان. يتم الحصول على تقديرات الحسابات القومية من الحكومات الأعضاء من خلال بعثات البنك الدولى الاقتصادية. ويقوم موظفو البنك فى بعض الحالات بتصحيحها لضمان اتساقها مع التعاريف والمفاهيم الدولية. ومعظم البيانات الاجتماعية المأخوذة من مصادر وطنية مستمدة من ملفات إدارية عادية، أو من مسوح خاصة، أو تعددات دورية.

وللإطلاع على مزيد من الملاحظات التفصيلية عن البيانات يرجى الرجوع إلى مطبوع البنك الدولى المعنون «مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢».

اتساق البيانات وإمكان التعويل عليها

بذل مجهود كبير فى توحيد (تنميط) البيانات، لكن لا يمكن ضمان القابلية الكاملة للمقارنة، ولذلك ينبغى توخى الحرص فى تفسير

المؤشرات. وهناك عوامل كثيرة تؤثر فى توافر البيانات وقابليتها للمقارنة ومدى التعويل عليها : فالنظم الإحصائية مازالت ضعيفة فى كثير من الاقتصادات النامية، وهناك اختلافات واسعة بين المناهج ونطاق التغطية والممارسات والتعاريف الإحصائية؛ وتنطوى المقارنة فيما بين البلدان والفترات الزمنية على مشاكل تقنية وفكرية معقدة لا يمكن حلها بصورة لا لبس فيها. قد لا تكون التغطية بالبيانات كاملة بالنسبة للاقتصادات التى تعاني مشاكل، مثل تلك التى خرجت من منازعات داخلية أو خارجية، أثرت على جمع البيانات وإبلاغها. ولهذه الأسباب فعلى الرغم من أن البيانات مستمدة من مصادر يعتقد أنها الأكثر جدارة بالثقة، لا ينبغى فهمها إلا على أنها مبنية للاتجاهات وموضحة للفروق الأساسية بين الاقتصادات، وليس على أساس أنها تقدم مقاييس كمية دقيقة لهذه الفروق. كما أن هيئات الإحصاء القومية تعتمد عادة إلى تنقيح بياناتها التاريخية، خاصة بالنسبة للسنوات الأخيرة، لذلك قد تنشر بيانات من أمداء مختلفة فى الطباعات المختلفة من مطبوعات البنك الدولى وننصح القراء بعدم تجميع هذه البيانات من طبعات مختلفة. وتتوافر سلاسل زمنية متسقة على أقراص (CD - ROM) التى تضم مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢.

نسب النمو ومعدلاته

للرجوع للبيانات والإحالة إليها، تميز الجداول عادة نسب النمو ومعدلاته وليس القيم البسيطة التى تستند إليها. وتتوافر القيم فى شكلها الأصلى على أقراص (CD - ROM) تضم مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢. وما لم يذكر غير ذلك، تم حساب معدلات النمو باستخدام طريقة انحدار المربعات الصغرى (انظر الجزء الخاص بالطرق الإحصائية أدناه). ونظرا لأن هذه الطريقة تأخذ فى اعتبارها كل المشاهدات المتاحة فى فترة ما، فإن معدلات النمو الناتجة تعكس الاتجاهات العامة التى لا تتأثر على نحو غير مناسب بالقيم الاستثنائية. ولاستبعاد أثار التضخم، استخدمت المؤشرات الاقتصادية بالأسعار الثابتة فى حساب معدلات النمو، والبيانات المدرجة بخط مائل هى عن سنة أو فترة أخرى غير تلك المذكورة فى رأس العمود. حتى سنتين قبل ذلك أو بعده بالنسبة للمؤشرات الاقتصادية، وحتى ثلاث سنوات بالنسبة للمؤشرات الاجتماعية، لأن جمع هذه الأخيرة يتجه لأن يكون أقل انتظاما والتغيير فيها أقل جوهرية على مدى الفترات القصيرة.

سلاسل الأسعار الثابتة

استبعاد المساحات الواقعة ضمن المسطحات المالية الداخلية والمجاري المائية الساحلية. ويتم حساب الكثافة باستخدام أحدث بيانات متاحة عن مساحة الأرض.

الدخل القومي الإجمالي (سابقا الناتج القومي الإجمالي) وهو أعرض مقياس للدخل القومي، ويقاس إجمالي القيمة المضافة من المصادر المحلية والأجنبية المستحقة للمقيمين، ويتكون الدخل القومي الإجمالي من الناتج المحلي الإجمالي زائد صافي الإيرادات من الدخل الأولي من المصادر الخارجية، ويتم تحويل البيانات من العملة الوطنية إلى الدولارات الأمريكية بقيمتها الجارية باستخدام طريقة أطلس البنك الدولي. ويتضمن ذلك استخدام متوسط أسعار الصرف لمدة ثلاث سنوات لإزالة آثار التقلبات العارضة في أسعار الصرف (انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية أدناه للاطلاع على مناقشة مفصلة لطريقة الأطلس).

نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي هو إجمالي الدخل القومي مقسوماً على عدد السكان في منتصف العام، ويتم تحويله إلى الدولارات الأمريكية بقيمتها الجارية باستخدام طريقة الأطلس. ويستخدم البنك الدولي نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بالدولارات الأمريكية لتصنيف الاقتصادات للأغراض التحليلية ولتحديد أهلية البلدان للاقتراض.

الدخل القومي الإجمالي مقياساً بسعر تكافؤ القوة الشرائية، وهو الدخل القومي الإجمالي محوّل إلى دولارات دولية باستخدام معاملات تحويل تكافؤ القوة الشرائية، وقد أدرج لأن أسعار الصرف الإسمية لا تعكس دائماً الفروق الدولية في الأسعار النسبية. وعلى أساس سعر صرف تكافؤ القوة الشرائية يكون لكل دولار دولي نفس القوة الشرائية بالنسبة للدخل القومي الإجمالي المحلي التي تكون للدولار الأمريكي بالنسبة للدخل القومي الإجمالي الأمريكي. وتتيح أسعار تكافؤ القوة الشرائية إجراء مقارنة نمطية لمستويات الأسعار الحقيقية بين البلدان، تماماً مثلما تتيح الأرقام القياسية التقليدية للأسعار المقارنة بالقيم الحقيقية بمرور الزمن. ومعاملات تحويل تكافؤ القوة الشرائية المستخدمة هنا مستمدة من أحدث جولة من مسح الأسعار أجراها «برنامج المقارنة الدولية» وهو مشروع مشترك بين البنك الدولي واللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. وتساعد هذه الجولة من المسوح، والتي انجزت في ١٩٩٦ وغطت ١١٨ بلداً، إلى السنة المرجعية سنة ١٩٩٢. أما التقديرات الخاصة بالبلدان غير المدرجة في المسح فإنها مستمدة من نماذج إحصائية أعدت باستخدام البيانات المتاحة.

نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بسعر تكافؤ القوة الشرائية هو الدخل القومي الإجمالي بسعر تكافؤ القوة الشرائية مقسوماً على عدد السكان في منتصف العام.

ويستند نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي مقياساً بالأسعار الثابتة. ويعتبر نمو الناتج المحلي الإجمالي مقياساً عريضاً لنمو أي اقتصاد. ويمكن تقدير الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة عن طريق قياس الكمية الإجمالية للسلع والخدمات التي انتجت في فترة معينة، وتقويمها بمجموعة متفق عليها من أسعار سنة أساس، مع استئزال تكلفة المدخلات الوسيطة، أيضاً بالأسعار الثابتة، انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية للاطلاع على تفاصيل معدل النمو بالمربعات الصغرى.

يقاس نمو اقتصاد ما بالزيادة في القيمة المضافة التي ينتجها الأفراد العاملون والمشاريع العاملة في ذلك الاقتصاد. ولذلك فإن قياس النمو الحقيقي يتطلب إجراء تقديرات للناتج المحلي الإجمالي ومكوناته مقومة بالأسعار الثابتة، ويجمع البنك الدولي سلاسل الحسابات القومية بالأسعار الثابتة بالعملات القومية والمسجلة في سنة الأساس الأصلية للبلد. وللحصول على سلاسل قابلة للمقارنة للبيانات بالأسعار الثابتة، تتم إعادة إسناد الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة حسب المنشأ الصناعي إلى سنة مرجعية مشتركة، حالياً ١٩٩٥، وتخلق هذه العملية تفاوتاً بين الناتج المحلي الإجمالي المعاد إسناده ومجموع المكونات المعاد إسنادها. ونظراً لأن تخصيص هذا التفاوت سيخلق تشوهات في معدل النمو، ترك التفاوت دون تخصيص.

المقاييس الموجزة

تحسب المقاييس الموجزة بالنسبة للأقاليم ومجموعات الدخل المعروضة في نهاية معظم الجداول، عن طريق الجمع البسيط عند التعبير عنها في شكل مستويات. ومعدلات ونسب النمو الإجمالية تحسب عادة باعتبارها متوسطات مرجحة، والمقاييس الموجزة بالنسبة الخاصة بالمؤشرات الاجتماعية مرجحة بعدد السكان أو المجموعات الفرعية للسكان، فيما عدا وفيات الرضع التي يتم ترجيحها بعدد المواليد، وللحصول على مزيد من المعلومات انظر الملاحظات الخاصة بمؤشرات معينة.

وبالنسبة للمقاييس الموجزة التي تغطي عدة سنوات، تستند الحسابات لمجموعة متجانسة من الاقتصادات حتى لا يحدث تغيير في تكوين الإجمالي بمرور الزمن. ولا يتم وضع مقاييس المجموعات إلا إذا كانت البيانات المتاحة عن سنة معينة تمثل ثلثي المجموعة بأسرها على الأقل، كما حددتها سنة الإسناد وهي ١٩٩٥. وطالما تم الوفاء بهذا المعيار، يفترض أن الاقتصادات التي لا توجد عنها بيانات تتصرف مثل البلدان التي تعد تقديرات عنها. وينبغي أن يضع القراء في اعتبارهم أن المقاييس الموجزة هي تقديرات للإجماليات التي تمثل كل بلد، وأنه لا يمكن استنتاج أي شيء له مغزاه عن السلوك على المستوى القطري بالاستناد لمؤشرات المجموعات. وبالإضافة لذلك فإن عملية التقدير قد تقضى إلى تفاوتات بين إجماليات المجموعات الفرعية والإجماليات العامة.

الجدول ١ : مؤشرات التنمية الأساسية

يستند تعريف السكان إلى تعريف الواقع القائم، الذي يعتمد على تعداد كل المقيمين، بغض النظر عن وضعهم القانوني أو جنسيتهم، فيما عدا اللاجئين غير المستقرين بصورة دائمة في بلد اللجوء، والذين يعتبرون بصفة عامة جزءاً من سكان بلدهم الأصلي.

ومتوسط المعدل السنوي لنمو السكان هو المعدل الأسى للتغير خلال الفترة (انظر القسم الخاص بالطرق الإحصائية أدناه).

كثافة السكان هي عدد السكان في منتصف العام مقسوماً على مساحة الأرض. ومساحة الأرض هي إجمالي مساحة بلد ما مع

العمر المتوقع عند المولد هو عدد السنوات التي يعيشها طفل حديث الولادة إذا استمرت أنماط الوفيات السائدة في وقت ميلاده على ما هي عليه طوال حياته.

ومعدل الوفيات دون الخامسة هو احتمال أن يموت طفل ولد في السنة المعينة قبل أن يصل إلى سن الخامسة، إذا انطبقت عليه معدلات الوفيات الجارية المرتبطة بعمر معين ويعبر عن الاحتمال بالمعدل لكل ألف.

ومعدل أمية البالغين هو النسبة المئوية من الأشخاص البالغين من العمر ١٥ سنة فأكثر الذين لا يستطيعون قراءة أو كتابة جملة بسيطة قصيرة عن حياتهم اليومية وفهمها. ويستند التعريف هنا إلى مفهوم محو الأمية الوظيفي: قدرة الشخص على استخدام مهارات القراءة والكتابة بفاعلية في سياق مجتمعه. ويتطلب قياس معرفة القراءة والكتابة باستخدام هذا التعريف إجراء قياسات بالتعداد أو بمسح العينة في ظل أوضاع خاضعة للتحكم والمقارنة. أما في التطبيق العملي، فإن بلدانا كثيرة تقدر عدد الأميين من البالغين من بيانات تعددها بنفسها أو من تقدير معدلات استكمال الدراسة، وبسبب هذه الفروق في المنهج ينبغي الحذر في إجراء مقارنات عبر البلدان، بل وعلى مر الزمن داخل نفس البلدان.

وتقيس انبعاثات ثاني أكسيد الكربون تلك الانبعاثات الناجمة عن حرق الوقود الأحفوري وصناعة الأسمنت وتشمل هذه الانبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتج خلال استهلاك الوقود الصلب والسائل والغازي. ومن حرق الغاز الطبيعي (غير المستغل).

ويحسب مركز تحليل المعلومات عن ثاني أكسيد الكربون الذي تشرف عليه وزارة الطاقة الأمريكية، انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناتجة عن النشاط البشري. وتستند هذه الحسابات إلى بيانات عن استهلاك الوقود الأحفوري مستمدة من « مجموعة بيانات الطاقة العالمية » التي تحتفظ بها الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة، وبيانات عن صناعة الأسمنت العالمية مستمدة من « مجموعة بيانات صناعة الأسمنت » التي يحتفظ بها المكتب الأمريكي للمناجم. وفي كل عام، يعيد مركز تحليل المعلومات عن ثاني أكسيد الكربون حساب السلاسل الزمنية بأسرها من عام ١٩٥٠ حتى الآن، مدرجا في ذلك أحدث النتائج التي توصل إليها وآخر التصحيحات في قاعدة بياناته، وتستبعد التقديرات الوقود الذي تزود به السفن والطائرات العاملة في النقل الدولي بسبب صعوبة تقسيم هذا الوقود على البلدان المستفيدة من هذا النقل.

الجدول ٢- الفقر وتوزيع الدخل

سنة المسح هي السنة التي تم فيها جمع البيانات المستند إليها

ومعدل الفقر الريفي هو النسبة المئوية من سكان الريف الذين يعيشون تحت خط الفقر الريفي الذي تحدده السلطات الوطنية ومعدل الفقر الحضري هو النسبة المئوية من سكان الحضر الذين يعيشون تحت خط الفقر الحضري. ومعدل الفقر الوطني هو النسبة المئوية من إجمالي السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني، وتستند التقديرات الوطنية إلى تقدير المجموعات الفرعية المرجحة بالسكان المأخوذة من مسح الأسر.

السكان الذين يعيشون على قوة شرائية تكافئ ما يقل عن دولار واحد يوميا، والسكان الذين يعيشون على قوى شرائية تكافئ ما يقل عن دولارين يوميا هما النسبتان المؤثتان

من السكان الذين يعيشون على أقل من ١,٨ دولار يوميا و٢,١٥ دولار يوميا بالأسعار الدولية لسنة ١٩٩٣ (وهي تكافئ دولارا واحدا ودولارين بأسعار ١٩٨٥ بعد تصحيحها حسب تكافؤ القوة الشرائية)، ومعدلات الفقر قابلة للمقارنة عبر البلدان ولكن بسبب التنقيحات التي تدخل على أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية، لا يمكن مقارنتها بمعدلات الفقر الواردة في الطبقات السابقة بشأن البلدان فرادى.

وتحسب فجوة الفقر عند دولار واحد يوميا من تكافؤ القوة الشرائية وفجوة الفقر عند دولارين يوميا من تكافؤ القوة الشرائية باعتبارهما النسبة الوسيطة للهبوط دون خط الفقر (مع حساب أن نسبة الهبوط بين غير الفقراء تساوى صفرا) معبرا عنها كنسبة مئوية من خط الفقر. ويعكس هذا المقياس مدى عمق الفقر ومدى انتشاره.

وتنطوى المقارنات الدولية بشأن الفقر على مشكلات تتعلق بالمفاهيم ومشكلات عملية، إذ أن لدى البلدان المختلفة تعاريف مختلفة للفقر. ومن الصعب إجراء مقارنات متسقة بين البلدين. وتميل خطوط الفقر المحلية لأن تكون لها قوة شرائية أكبر في البلدان الغنية، حيث تستخدم معايير أكثر سخاء من تلك المستخدمة في البلدان الفقيرة. فهل يعقل معاملة شخصين يعيشان في نفس مستوى المعيشة - من حيث قدرتهما على التحكم في السلع - معاملة مختلفة لأنه اتفق أن أحدهما يعيش في بلد أفضل حالا ؟ وهل نستطيع أن نجعل القيمة الحقيقية لخط الفقر ثابتة عبر الزمان، كما نفعل عند إجراء مقارنات عبر الزمن ؟

إن مقاييس الفقر المعتمدة على خط فقر دولي تحاول أن تفعل ذلك. وقد تم اختيار معيار دولار واحد يوميا مقياسا بأسعار عام ١٩٨٥ الدولية ومصححا حسب العملة المحلية باستخدام تكافؤ القوة الشرائية من أجل تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم ١٩٩٠: **الفقر**، لأنه يعتبر معيارا نموذجيا لخطوط الفقر في البلدان منخفضة الدخل، وتستخدم أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية، مثل المعاملات المستمدة من « جداول بن العالمية » أو من البنك الدولي، لأنها تأخذ في الاعتبار الأسعار المحلية للسلع والخدمات غير الداخلة في التجارة الدولية، ولكن أسعار صرف تكافؤ القوة الشرائية لم توضع من أجل إجراء مقارنات دولية بشأن الفقر بل لمقارنة الإجماليات في الحسابات القومية. ونتيجة لذلك ليس هناك ما يؤكد يقينا أن أي خط دولي للفقر يقيس نفس الدرجة من الحاجة أو الحرمان عبر البلدان.

وكانت الطبقات السابقة من **مؤشرات التنمية العالمية** والمؤشرات المختارة للتنمية العالمية تستخدم تكافؤ القوة الشرائية من جداول «بن» العالمية. ولما كانت جداول «بن» العالمية التي تم تحديث بياناتها حتى سنة ١٩٩٣ غير متاحة بعد، فإن طبعة السنة الحالية (مثل طبعة السنة السابقة) تستخدم تقديرات تكافؤ القوة الشرائية للاستهلاك لعام ١٩٩٣ التي أنتجها البنك الدولي. وقد أعيد حساب خط الفقر الدولي، المحدد بدولار واحد يوميا بأسعار تكافؤ القوة الشرائية في سنة ١٩٨٥، بمقياس تكافؤ القوة الشرائية لعام ١٩٩٣ والمقدر بحوالي ١,٠٨ دولار في اليوم. وإذا استخدمت أية تنقيحات لتكافؤ القوة الشرائية في بلد ما لتعكس مؤشرات سعرية أفضل فإنها يمكن أن تنتج خطوط للفقر مختلفة للغاية بالعملة المحلية.

كما تنشأ مشاكل عند مقارنة مقاييس الفقر داخل البلد الواحد. فعلى سبيل المثال، فإن تكلفة المعيشة تكون عادة أعلى في الحضر

البيانات الأولية (من وضع الجداول أو بيانات الأسر) وليس من التقديرات القائمة. وتحتاج التقديرات المأخوذة من عملية وضع الجداول إلى استخدام طريقة الاستكمال والطريقة المختارة هي منحنيات لورنز بأشكال وظيفية مرنة، والتي ثبت في أعمال سابقة أنه يمكن التعويل عليها.

يقيس رقم جيني القياسي مدى انحراف توزيع الدخل (أو مصروفات الاستهلاك في بعض الحالات) بين الأفراد والأسر داخل اقتصاد ما عن التوزيع المتساوي بصورة كاملة، ويحدد منحني لورنز مجمع النسب المئوية لإجمالي الدخل الذي يتم تلقيه على ضوء مجمع عدد الملتقين، بدءاً بأفقر الأفراد والأسر. ويقيس رقم جيني القياسي المساحة بين منحني لورنز وخط افتراضي المساواة المطلقة معبراً عنها كنسبة مئوية من المساحة القصوى تحت الخط. ولهذا فإن رقم جيني القياسي الذي يساوي صفراً يمثل المساواة الكاملة في حين أن رقماً قياسياً يساوي ١٠٠ يعني عدم المساواة الكاملة.

النسبة المئوية للحصة من الدخل أو الاستهلاك هي الحصة التي تستحق لمجموعات فرعية من السكان مبنية بأعشار السكان أو أخماسهم.

وينعكس عدم المساواة في توزيع الدخل في الحصص المئوية من الدخل أو الاستهلاك المستحقة لشرائح السكان المرتبة تبعا للدخل أو مستوى الاستهلاك. فالشرائح التي تأتي في أدنى السلم في الدخل الشخصي تتلقى أصغر حصة من إجمالي الدخل. ويوفر مؤشر جيني مقياساً موجزاً مناسباً لدرجة عدم المساواة.

وتأتي البيانات الخاصة بالدخل أو الاستهلاك الشخصي أو الأسري من المسوح الأسرية ذات الطابع التمثيلي على النطاق القومي. وتشير البيانات الواردة في الجدول إلى سنوات مختلفة بين ١٩٨٥ و ٢٠٠٠. وتبين الملاحظات التي تشير لسنوات المسح ما إذا كان الترتيب يستند إلى نصيب الفرد من الدخل أو الاستهلاك. ويستند كل توزيع على النسب المئوية للسكان - وليس على الأسر - مع ترتيب الأسر حسب دخل الفرد أو إنفاقه.

وحيثما كانت البيانات الأصلية المستمدة من المسح الأسري متاحة، فقد استخدمت لإجراء حساب مباشر لحصص الدخل (أو الاستهلاك) تبعا للأخماس، وفي غير ذلك، تم تقدير الحصص من أفضل البيانات المجمع المتاحة.

وتم تصحيح مؤشرات التوزيع لمراعاة حجم الأسرة، مما يوفر مقياساً أكثر اتساقاً لنصيب الفرد من الدخل أو الاستهلاك. ولم يجر تصحيح لمراعاة الفروق المكانية في تكاليف المعيشة داخل البلد الواحد، لأن البيانات اللازمة لهذه الحسابات غير متوافرة بصفة عامة وللإطلاع على مزيد من التفاصيل حول طريقة التقدير المستخدمة للاقتصادات المنخفضة والمتوسطة الدخل انظر رافليون وتشن (١٩٩٦).

وبسبب اختلاف المسوح الأسرية المستند إليها من حيث الطريقة ومن نوع البيانات التي يتم جمعها، فإن مؤشرات التوزيع لا تقبل المقارنة الدقيقة عبر البلدان. وتتناقص هذه المشكلات مع تحسن طرق المسح وزيادة درجة نمطيتها، ولكن القابلة للمقارنة الدقيقة تظل مستحيلة.

وينبغي ملاحظة مصدرين لعدم القابلية للمقارنة، الأول، إن المسوح قد تختلف في عدة نواح، من بينها ما إذا كانت تستخدم

عنها في الريف. (فالأغذية الضرورية مثلاً تميل لأن تكون أعلى سعراً في المناطق الحضرية). ولذا فإن خط الفقر النقدي في الحضر لا بد أن يكون أعلى من خط الفقر في الريف ولكن ليس من الواضح دائماً أن الفرق بين خطي الفقر في الحضر والريف القائم في التطبيق العملي يعكس على نحو صحيح الفرق في تكاليف المعيشة بصورة سليمة. وفي بعض البلدان يكون لخط الفقر الحضري الشائع الاستعمال قيمة حقيقية أعلى - مما يعني أنه يتبع شراء سلع أكثر من أجل الاستهلاك - عن خط الفقر الريفي. وكان الفرق في بعض الحالات كبيراً بدرجة تعني ضمناً أن انتشار الفقر في الحضر أكبر منه في الريف، حتى رغم أننا نجد العكس عندما لا يجري التصحيح إلا من أجل مراعاة الفرق في تكاليف المعيشة. وكما هو الحال من المقارنات الدولية، فعندما تختلف القيمة الحقيقية لخط الفقر، لا يكون من الواضح مدى سلامة هذه المقارنات بين الحضر والريف.

ولا تنتهي مشاكل المقارنات بين الفقر عند هذا الحد، فهناك قضايا أخرى تثار عند قياس مستويات معيشة الأسر من بينها الاختيار بين الدخل والاستهلاك كمؤشر للرفاهية. فقياس الدخل بصورة دقيقة أصعب عادة، والاستهلاك أفضل اتفاقاً مع فكرة مستوى المعيشة. من الدخل، الذي قد يتباين بمرور الزمن حتى إن لم يتباين مستوى المعيشة. لكن بيانات الاستهلاك لا تتوفر دائماً، وعندما لا تتوفر لا يكون هناك خيار سوى استخدام بيانات الدخل. ولا تزال ثمة مشكلات أخرى، فاستبيانات مسح الأسر قد تختلف اختلافاً واسعاً، وذلك مثلاً في عدد الفئات المتميزة من السلع الاستهلاكية التي تحددها. كما تتباين نوعية المسوح، وحتى المسوح المتماثلة قد لا تقبل المقارنة الدقيقة.

كما تثير المقارنات عبر البلدان التي تمر بمستويات مختلفة من التنمية مشكلة محتملة بسبب الفروق في الأهمية النسبية لاستهلاك السلع غير السوقية. إذ ينبغي إدراج القيمة السوقية المحلية لكل الاستهلاك العيني (بما في ذلك الاستهلاك من إنتاج الأسرة الخاص، وهو مهم بصفة خاصة في الاقتصادات الريفية المتخلفة) في قياس إجمالي الإنفاق على الاستهلاك. وبالمثل، ينبغي إدراج الربح الذي يعزى إلى إنتاج السلعة غير السوقية في الدخل، ولكن ذلك لا يتم دائماً، رغم أن هذا الإغفال كان يمثل في المسوح التي أجريت قبل الثمانينيات مشكلة أكبر كثيراً. وتشمل بيانات معظم المسوح حالياً تقييماً للاستهلاك أو الدخل من الإنتاج الخاص. ومع ذلك فإن طرق التقييم تختلف، إذ يستخدم مثلاً بعض المسوح السعر في أقرب سوق، في حين يستخدم البعض الآخر متوسط سعر البيع على باب المزرعة.

وحيثما أمكن، تم استخدام الاستهلاك باعتباره مؤشر الرفاهية لتحديد من تنطبق عليه صفة الفقير. وفقط عند توفير دخل الأسر المعيشية، تم تصحيح متوسط الدخل ليتفق مع تقدير متوسط الاستهلاك المستند للمسح (إذا كان متاحاً) أو مع تقدير يستند إلى بيانات الاستهلاك المستمدة من الحسابات القومية. بيد أن هذا الإجراء لا يصحح إلا المتوسط، ولا يمكن عمل شيء لتصحيح الفرق في منحنيات لورنز (توزيع الدخل) بين الاستهلاك والدخل.

وقد تم ترجيح منحنيات لورنز التطبيقية بحجم الأسرة. ومن ثم فهي تستند إلى مئينات (مجموعات مئوية) من السكان وليس من الأسر. وفي كل الأحوال، تم حساب مقاييس الفقر من مصادر

السلع والخدمات، بما في ذلك المنتجات المعمرة (مثل السيارات والغسالات وأجهزة الكمبيوتر المنزلية) التي تشتريها الأسر. ويستبعد منها شراء المساكن ولكنه يشمل الإيجار المفترض للمساكن التي يشغلها ملاكها. ويشمل كذلك المدفوعات والرسوم للحكومة للحصول على الأذن والتراخيص. وهنا، تشمل نفقات الاستهلاك الأسرى الإنفاق على المؤسسات غير الرامية للربح والتي تخدم الأسر، حتى إذا كان البلد المعنى يبلغ عن بياناتها بصورة منفصلة. وفي التطبيق العملي قد يشمل الإنفاق الاستهلاكى الأسرى أى فرق إحصائى فى استخدام الموارد بالنسبة لعرض الموارد.

ويشمل الإنفاق الاستهلاكى العام للحكومة (والذى كان يسمى فى الطبقات السابقة الاستهلاك الحكومى العام) جميع الإنفاق الجارى للحكومة على شراء السلع والخدمات (بما فى ذلك أجور الموظفين). كما يشمل معظم الإنفاق على الدفاع والأمن الوطنيين، ولكنه لا يشمل الإنفاق الحكومى على القوات المسلحة الذى يعتبر جزءاً من تكوين رأس المال الحكومى.

ويتألف تكوين رأس المال الإجمالى (كان يسمى فى الطبقات السابقة الاستثمار المحلى الإجمالى) من المخصصات المنفقة على الإضافات للأصول الثابتة للاقتصاد زائدا التغيرات الصافية فى مستوى المخزونات والأشياء الثمينة. وتشمل الأصول الثابتة تحسينات الأراضي (الأسوار ومجارى الماء والصارف وما إليها) والمصانع والآلات، وشراء المعدات، وإقامة المباني، وإنشاء الطرق، والسكك الحديدية وما إليها، بما فى ذلك المباني التجارية والصناعية، والمكاتب والمدارس والمستشفيات والمساكن الخاصة. والمخزونات هى الأرصدة من السلع التى تحتفظ بها الشركات لمواجهة التقلبات المؤقتة أو غير المتوقعة فى الإنتاج أو المبيعات، و« العمل الجارى ». ووفقا للتصنيف الدولى لسنة ١٩٩٣ تعتبر الحيازات الصافية للأشياء الثمينة جزءاً من تكوين رأس المال.

والميزان الخارجى للسلع والخدمات هو الصادرات من السلع والخدمات ناقصا الواردات من السلع والخدمات. وتشمل التجارة فى السلع والخدمات كل الصفقات بين المقيمين فى بلد ما وبقيّة العالم التى تتضمن تغييرا فى ملكية السلع العامة والبضائع المرسلّة للتجهيزات والإصلاح، والذهب غير النقدي، والخدمات.

والمكشم الضمنى للناتج المحلى الإجمالى يعكس التغيرات فى الأسعار بالنسبة لجميع فئات الطلب النهائي. مثل الاستهلاك الحكومى، وتكوين رأس المال والتجارة الدولية، وكذلك المكون الرئيسى وهو الاستهلاك الخاص النهائي. ويتم استخراجها باعتباره نسبة من الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الجارية إلى الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الثابتة. كما يمكن حساب مكشم الناتج المحلى الإجمالى صراحة باعتباره رقم « باش » القياسى للأسعار، والذى تكون الأوزان المرجحة فيه هى كميات الإنتاج الخاصة بالفترة الجارية.

ويتم جمع مؤشرات الحسابات القومية لمعظم البلدان النامية من الهيئات الإحصائية الوطنية والبنوك المركزية من خلال بعثات البنك الدولى الزائرة والمقيمة، وتأتى بيانات الاقتصادات مرتفعة الدخل من ملفات بيانات منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى.

الدخل أو الإنفاق على الاستهلاك باعتباره مؤشرا لمستوى المعيشة. فالدخل فى العادة أكثر تفاوئا فى التوزيع من الاستهلاك، يضاف إلى ذلك، أن تعاريف الدخل المستخدمة عادة تختلف بين المسوح والاستهلاك هو عادة مؤشر أفضل للرفاهية وخاصة البلدان النامية، والثانى، تختلف الأسر فى الحجم (عدد أفرادها) وفى مدى تقاسم الدخل بين الأفراد. وكذلك يختلف الأفراد فى العمر واحتياجاتهم الاستهلاكية، والفروق بين البلدان فى هذه النواحي ربما تؤدى إلى الانحياز فى مقارنات التوزيع.

وقد بذل موظفو البنك الدولى جهدا لضمان أن تكون البيانات قابلة للمقارنة بقدر الإمكان، واستخدام الاستهلاك بدلا من الدخل كلما أمكن ذلك، وتم حساب توزيع الدخل ومؤشرات جينى بالنسبة للبلدان مرتفعة الدخل مباشرة من قاعدة بيانات « دراسة لكسمبورج للدخل » باستخدام طريقة للتقدير تتفق مع الطريقة التى طبقت على البلدان النامية.

الجدول ٣- النشاط الاقتصادى

الناتج المحلى الإجمالى هو إجمالى القيمة المضافة بأسعار المشتري، التى يتيحها كل المنتجين المقيمين فى الاقتصاد زائدا أية ضرائب ناقصا أية دعم لم يدرج فى قيمة المنتجات، ويتم حسابه بدون إجراء خصومات مقابل إهلاك الأصول المصنوعة أو استنفاد الموارد الطبيعية أو تدهورها. والقيمة المضافة هى الإنتاج الصافى لقطاع ما بعد جمع كل المخرجات وطرح المدخلات الوسيطة. ويتحدد المنشأ الصناعى للقيمة المضافة عن طريق « التصنيف الصناعى الدولى الموحد » التفتيح ٣. ويستخدم البنك الدولى تقليديا الدولار الأمريكى ويطبق متوسط سعر الصرف الرسمى الذى يقدمه صندوق النقد الدولى فى السنة المبينة، ويستخدم عامل تحويل بديل إذا رثى أن سعر الصرف الرسمى ينحرف بهامش كبير بصورة استثنائية عن السعر المطبق واقفيا على المعاملات بالعملات الخارجية والمنتجات التى يتم تبادلها.

معدل النمو السنوى المتوسط للناتج المحلى الإجمالى ويحسب من السعر الثابت لبيانات الناتج المحلى الإجمالى بالعملة المحلية.

الإنتاجية الزراعية ويقصد بها نسبة القيمة المضافة الزراعية، مقيسة بدولارات ١٩٩٥ الثابتة إلى عدد العاملين فى الزراعة.

القيمة المضافة هى صافى ناتج الصناعة بعد إضافة كل المخرجات واستنزال المدخلات الوسيطة. ويتحدد المنشأ الصناعى للقيمة المضافة بواسطة « التصنيف الصناعى الدولى الموحد » التفتيح ٣.

القيمة المضافة الزراعية وتعنى ما ورد فى التصنيف الصناعى الدولى الموحد وتشمل الغابات ومصايد الأسماك.

القيمة المضافة فى الصناعة وتشمل التعدين والصناعة التحويلية والتشييد والكهرباء، والمياه والغاز (التصنيف الصناعى الدولى الموحد الأقسام ١٠-٤٥).

القيمة المضافة فى الخدمات تناظر الأقسام ٥٠-٩٩ من التصنيف الصناعى الدولى الموحد.

الإنفاق الأسرى النهائي على الاستهلاك (وكان يسمى الاستهلاك الخاص فى الطبقات السابقة) وهو القيمة السوقية لجميع

رسمية وبها عنصر للمنع لا يقل عن ٢٥ في المائة ومطلوب سدادها بعملات قابلة للتحويل أو عينا.

وإجمالي الديون الخارجية هو الديون المستحقة لغير المقيمين والواجبة للسداد بالنقد الأجنبي أو السلع أو الخدمات، وهو مجموع الديون الطويلة الأجل العامة، والمضمونة من سلطة عامة، والخاصة غير المضمونة، واستخدام ائتمان صندوق النقد الدولي، والديون قصيرة الأجل. وتشمل الديون قصيرة الأجل كل الديون التي يبلغ أجل استحقاقها الأصلي سنة أو أقل ومتأخرات الفائدة على الديون طويلة الأجل.

والقيمة الحالية للديون الخارجية هي مجموع الديون الخارجية القصيرة الأجل زائدا المبلغ المخصوم من إجمالي مدفوعات خدمة الدين المستحق على الديون الطويلة الأجل العامة والمضمونة من سلطة عامة، والخاصة غير المضمونة طوال مدة الديون القائمة حاليا. والمصادر الرئيسية لمعلومات الديون الخارجية هي التقارير المقدمة إلى البنك الدولي عن طريق نظامه للإبلاغ عن الديون من البلدان الأعضاء التي تلقت قروضا من البنك الدولي، وقد تم الحصول على معلومات إضافية من ملفات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وتُنشر جداول موجزة عن الديون الخارجية للبلدان النامية سنويا في مطبوع «التمويل الإنمائي الدولي» الصادر عن البنك الدولي.

ويشمل **الائتمان المحلي المقدم من القطاع المصرفي** كل الائتمان المقدم لشئى القطاعات على أساس إجمالي، فيما عدا الائتمان المقدم للحكومة المركزية والذي يعرض بقيمته الصافية، والقطاع المصرفي يشمل السلطات النقدية، وبنوك الودائع النقدية وغير ذلك من المؤسسات المصرفية التي تتوافر عنها بيانات (بما في ذلك المؤسسات التي لا تقبل ودائع قابلة للتحويل ولكنها تتعامل في هذه الالتزامات باعتبارها ودائع لأجل أو مدخرات). ومن أمثلة المؤسسات المصرفية الأخرى مؤسسات الادخار والإقراض مقابل رهن وجمعيات المباني والإقراض. وتستمد البيانات من «الإحصاءات المالية الدولية» التي يصدرها صندوق النقد الدولي.

الطرق الإحصائية

يصف هذا القسم حساب معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى، ومعدل النمو الأسى (نقطة النهاية) وطريقة أطلس التي يستخدمها البنك الدولي لحساب معامل التحويل المستخدم لتقدير الدخل القومي الإجمالي ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بالدولار الأمريكي.

معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى

تستخدم معدلات النمو بطريقة المربعات الصغرى حيثما تتوافر سلاسل زمنية طويلة بصورة كافية للسماح بإجراء حسابات يعول عليها. ولا يحسب أى معدل للنمو إذا كان ما يزيد على نصف المشاهدات في فترة ما مفقدا.

يقدّر معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى، r ، بالتوفيق بين خط اتجاه الانحدار الخطي والقيمة اللوغاريتمية السنوية للمتغير في الفترة ذات الصلة، وتتخذ معادلة الانحدار الشكل التالي

$$\ln X_t = a + b_1$$

وهو مكافئ للتحويل اللوغاريتمى لمعادلة معدل النمو المركب.

$$X_t = X_0 + (1+r)^t$$

الجدول ٤ : التجارة والمعونة والتمويل

تبين الصادرات السلعية القيمة فوب (مسلم على ظهر المركب) للسلع المقدمة إلى بقية العالم مقيمة بالدولارات الأمريكية.

تبين **الواردات السلعية** القيمة سيف للسلع (أى تكلفة السلع بما في ذلك التأمين والشحن) المشتراة من بقية العالم مقومة بالدولارات الأمريكية. وتؤخذ البيانات عن التجارة السلعية من منظمة التجارة العالمية في تقريرها السنوى.

الصادرات من السلع المصنوعة تشمل السلع الواردة فى التصنيف الموحد للتجارة الدولية فى الأبواب ٥ (المواد الكيماوية) و٦ (سلع مصنوعة أساسية) و٧ (الآلات ومعدات النقل) و٨ (سلع مصنوعة متنوعة) مع استبعاد القسم ٦٨.

صادرات التكنولوجيا الراقية هي المنتجات ذات الكثافة العالية من البحث والتطوير. وتشمل منتجات التكنولوجيا الراقية المتعلقة مثلا بشؤون الفضاء، والكمبيوتر، والأدوية، والأجهزة العلمية، والآلات الكهربائية.

ميزان الحساب الجارى هو مجموع الصادرات الصافية من السلع والخدمات، والدخل الصافى، والتحويلات الجارية الصافية.

يتكون **صافى تدفقات رؤوس الأموال الخاصة** من التدفقات الخاصة من الديون وغير الديون. وتشمل تدفقات الديون الخاصة القروض المصرفية التجارية، والسندات، وغير ذلك من أشكال الائتمان الخاص، أما التدفقات الخاصة من غير الدين فهي الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار فى محافظ الأسهم.

والاستثمار الأجنبي المباشر هو صافى تدفقات الاستثمارات إلى الداخل للحصول على حصة دائمة فى الإدارة (١٠ فى المائة أو أكثر من مجموع الأصوات) فى مؤسسة تعمل فى اقتصاد آخر غير اقتصاد المستثمر. وهو عبارة عن مجموع التدفقات الاستثمارية لشراء الأسهم وإعادة استثمار الأرباح، وغير ذلك من أشكال رأس المال طويل الأجل، ورأس المال قصير الأجل، على النحو الذى يبينه ميزان المدفوعات. والبيانات المتعلقة بميزان الحساب الجارى، وتدفقات رؤوس الأموال الخاصة، والاستثمار الأجنبي المباشر تستمد من الكتاب السنوى لإحصاءات ميزان المدفوعات والإحصاءات المالية الدولية اللذين يصدرهما صندوق النقد الدولي.

المساعدة الإنمائية الرسمية أو المعونة الرسمية من بلدان منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى مرتفعة الدخل هي المصدر الرئيسى للتمويل الخارجى الرسمى للبلدان النامية، لكن المساعدات الإنمائية الرسمية تصرفها أيضا بعض البلدان المانحة الرئيسية التى ليست عضوا فى لجنة المساعدة الإنمائية لهذه المنظمة. وللجنة ثلاثة معايير للمساعدات الإنمائية الرسمية : يضطلع بها القطاع الرسمى، تنهض بالتنمية الاقتصادية أو الرفاه كهدف أساسى، وتقدم بشروط ميسرة، بعنصر من المنح يمثل ٢٥ فى المائة على الأقل من القروض.

وتشمل المساعدات الإنمائية الرسمية منحا وقروضا مخصصا منها ما يتم تسديده، بما يفى بتعريف لجنة المساعدة الإنمائية للمساعدات الإنمائية الرسمية وتقدم إلى بلدان وأقاليم فى الجزء الأول من قائمة اللجنة لتلقى المعونة. وتشمل المعونة الرسمية المنح والقروض الشبيهة بالمساعدات الإنمائية الرسمية مطروحا منها ما تم سداها، المقدمة إلى بلدان وأقاليم فى الجزء الثانى من قائمة اللجنة لتلقى المعونة. والمنح الثنائية هي تحويلات نقدية أو عينية، سدادها ليس مطلوبا. والقروض الثنائية هي قروض تقدمها حكومات أو هيئات

وفي هذه المعادلة، فإن X هي المتغير، t هي الزمن، و« $a = \log x_0$ و $b = \ln(1+r)$ » هما البارامتران اللذان يتعين تقديرهما. وإذا كانت b^* هي التقدير بطريقة المربعات الصغرى لـ b فإن r معدل النمو السنوي المتوسط يتم الحصول عليه باعتباره $[exp(b^*)-1]$ ويتم ضربها في ١٠٠ للتعبير عنه كنسبة مئوية. ومعدل النمو المحسوب هو المعدل المتوسط الذي يمثل المشاهدات المتاحة عبر الفترة بأكملها. وهو لا يعادل بالضرورة معدل النمو الفعلي بين أي فترتين.

معدل النمو الأسى

يتم حساب معدل النمو بين نقطتين في الزمن لبيانات ديمغرافية معينة، خاصة قوة العمل والسكان، من المعادلة

$$r = \ln(P_n/P_1)/n$$

حيث P_1 و P_n وهما آخر وأول المشاهدات في الفترة، و n هي عدد السنوات في الفترة و \ln هي عامل اللوغاريتم الطبيعي. ويستند معدل النمو هذا على نموذج للنمو الأسى المستمر بين نقطتين من الزمن. ولا يأخذ في الاعتبار القيم الوسيطة للسلاسل. لاحظ أن معدل النمو الأسى لا يتفق مع المعدل السنوي للتغير مقياسا بفترة سنة واحدة والتي يوفرها

$$(P_n - P_{n-1})/P_{n-1}$$

رقم جيني القياسي

يقيس رقم جيني القياسي مدى انحراف توزيع الدخل (أو في بعض الحالات مصروفات الاستهلاك) بين الأفراد أو الأسر داخل اقتصاد ما عن التوزيع المتساوي بصورة كاملة. ويحدد منحني لورنز النقاط المئوية المجمعة لإجمالي الدخل الذي يتم تلقيه على ضوء العدد المجمع للمتلقين، بدءاً بأفقر الأفراد أو الأسر. ويقيس رقم جيني القياسي المساحة بين منحني لورنز وخط افتراضي للمساواة المطلقة، معبرا عنها كنسبة مئوية من المساحة القصوى تحت الخط. ولهذا فإن رقم جيني القياسي الذي يساوي صفراً يمثل المساواة الكاملة في حين أن رقماً قياسياً يساوي ١٠٠ في المائة يعني عدم المساواة القصوى.

طريقة أطلس البنك الدولي

في حساب الناتج القومي الإجمالي ونصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بالدولار لأغراض عملية معينة، يستخدم البنك الدولي معامل أطلس للتحويل. وهدف معامل أطلس للتحويل وهو تقليل تأثير تقلبات سعر الصرف في مقارنة الدخل الوطنية عبر البلدان. معامل أطلس للتحويل بالنسبة لأي سنة هو متوسط سعر الصرف لبلد ما (أو معامل تحويل بديل) لتلك السنة وأسعار الصرف الخاصة بها بالنسبة للسنتين السابقتين، بعد تصحيحها لمراعاة الفروق في معدلات التضخم بين البلد المعني، وحتى عام ٢٠٠٠، بالنسبة إلى بلدان مجموعة الخمسة (فرنسا، ألمانيا، اليابان، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة). وبالنسبة لعام ٢٠٠١، كانت هذه البلدان تشمل منطقة اليورو، اليابان، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة. ويقاس معدل التضخم في بلد ما بالتغير في مكش ناتج القومي الإجمالي.

ويقاس معدل التضخم بالنسبة لبلدان مجموعة الخمسة (حتى عام ٢٠٠٠)، وبالنسبة لمنطقة اليورو واليابان، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة (بالنسبة لعام ٢٠٠١)، والذي يمثل التضخم

الدولي، بالتغيرات في مكش حقوق السحب الخاصة (وهي وحدات الحساب لدى صندوق النقد الدولي). ويحسب مكش حقوق السحب الخاصة باعتباره متوسط مرجح لمكشات الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مجموعة الخمسة حتى (عام ٢٠٠٠، ومنطقة اليورو واليابان والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، في عام ٢٠٠١) بمقاييس وحدات السحب الخاصة ويحدد الأوزان مبلغ كل عملة مدرجة في وحدة حقوق السحب الخاصة. وتتباين الأوزان على مر الزمن لأن تكوين عملة حقوق السحب الخاصة وأسعار الصرف النسبية لكل عملة يتغيران كلاهما. ويتم حساب مكش حقوق السحب الخاصة بمقاييس هذه الوحدات أولاً ثم تحول إلى دولار أمريكي باستخدام معامل أطلس لتحويل حقوق السحب الخاصة لدولار أمريكي. وبعدئذ يطبق معامل تحويل أطلس على الدخل القومي الإجمالي. ويتم تقسيم الدخل القومي الإجمالي الناتج على عدد السكان في منتصف العام لاستخراج نصيب الفرد منه. وعندما يرى أن أسعار الصرف الرسمية لا يعول عليها وغير ممثلة خلال الفترة. يستخدم تقدير بديل لسعر الصرف في معادلة أطلس (انظر أدناه).

وتصف المعادلتان التاليتان إجراءات حساب معامل أطلس

للتحويل للسنة t :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left(\frac{P_t}{P_{t-2}} \frac{P_t^S}{P_{t-2}^S} \right) + e_{t-1} \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} \frac{P_t^S}{P_{t-1}^S} \right) + e_t \right]$$

ولحساب نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بدولار أمريكي للسنة t :

حيث e_t^* هي معامل أطلس للتحويل (وحدات العملة الوطنية إلى الدولار الأمريكي للسنة t ، e_t هي متوسط الصرف السنوي (وحدات العملة الوطنية للدولار الأمريكي للسنة t ، P_t هي مكش الناتج القومي الإجمالي للسنة t ، P_t^S هي مكش وحدات السحب الخاصة بالدولار الأمريكي للسنة t ، y_t^S هي الناتج القومي الإجمالي بطريقة أطلس بالدولار الأمريكي في السنة t ، y_t هي الناتج القومي الإجمالي بطريقة أطلس بالدولار الأمريكي في السنة t ، N_t هي سكان منتصف العام للسنة t .

معاملات التحويل البديلة

ويقوم البنك الدولي بصورة نظامية مدى ملائمة أسعار الصرف الرسمية كمعاملات تحويل. ويستخدم معامل تحويل بديل عندما يتبين أن سعر الصرف الرسمي يختلف بهامش كبير بصورة استثنائية عن السعر المطبق عملياً في المعاملات المحلية للعملة الأجنبية والمنتجات التي يتم تبادلها. ولا يطبق هذا إلا على عدد صغير من البلدان فقط (مثلما هو مبين في جدول وثائق البيانات الأولية في مؤشرات التنمية العالمية ٢٠٠٢). وتستخدم معاملات التحويل البديلة في طريقة أطلس وفي أماكن أخرى من المؤشرات المختارة للتنمية العالمية باعتبارها معاملات تحويل لسنة واحدة.

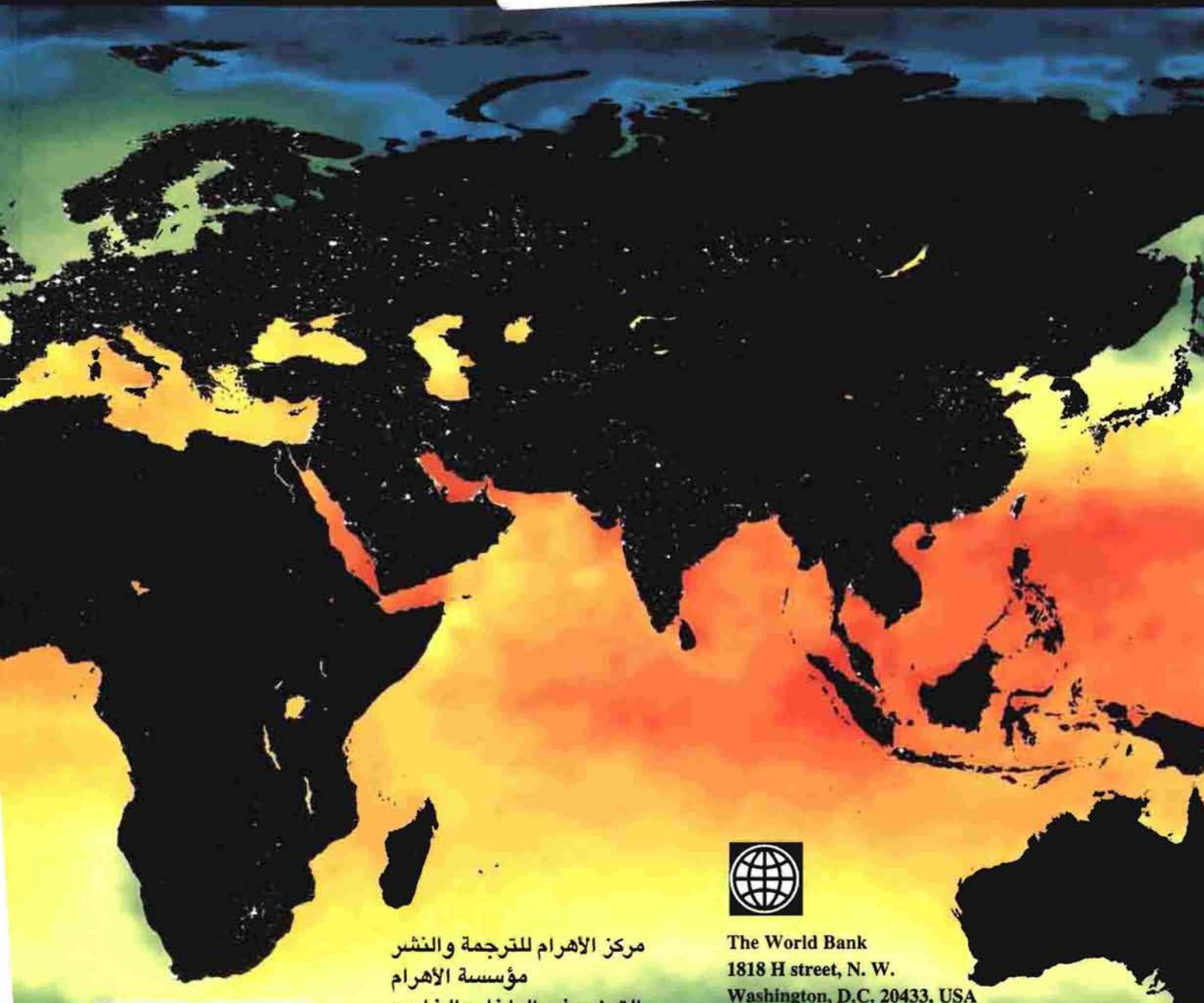
كيف

يتسنى توفير عمل منتج ونوعية جيدة من الحياة لمن يعيشون الآن على اقل من ٢ دولار في اليوم ويقراون عددهم بين ٢.٥ و ٣ مليارات نسمة (مع احتمال إضافة ٣ مليارات نسمة إلى تعداد الدول النامية بحلول عام ٢٠٥٠) بطريقة مستدامة بيئيا واجتماعيا يتساءل تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ عن : اين يحتمل ان تتور المشكلات وتنشأ الفرص، ولماذا، وكيف يمكن حل المشكلات. في مختلف الأوضاع (في الاراضي الهشة، وفي الاراضي الزراعية المواتية نسبيا، وفي الاراضي الحضرية) وبمختلف المقاييس (محلي و إقليمي و عالمي) ويفحص تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ الأهداف المتنافسة للسياسة. تخفف من الفقر وتحسين التلاحم الاجتماعي

مدى افق يمتد ٥٠ عاما. ويلاحظ التقرير انه قد تم تحديد كثير من السياسات الجيدة إلا انه لم يتم تبنيها او تطبيقها. ويرجع التقرير هذه المشكلة إلى قضايا تتعلق بالتوزيع و حواجز مؤسسية. ثم يستعرض التجديدات المؤسسية التي قد تساعد في التغلب على هذه الحواجز.

ويؤكد تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ ان المجتمعات المستقبلية تواجه صعوبات في التنسيق بين الاعمال الرامية لإلغاء التأثيرات الخارجية وتوفير السلع العامة. ويؤكد التقرير ان الاقتصادى والإدارة المحسنة للنظام الإيكولوجى يستلزمان تخفيض اعداد الفقراء والحد من عدم كافة المستويات.

U 11-1-04
01186
Jana Repansek
COMM
1
WASHINGTON DC



مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام
التوزيع فى الداخل والخارج:
وكالة الأهرام للتوزيع
شارع الجلاء - القاهرة
مطابع الأهرام التجارية - قليوب

The World Bank
1818 H street, N. W.
Washington, D.C. 20433, USA
Telephone: 202 - 477 - 1234
Facsimile: 202 - 477 - 6391
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

