E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/C.7/1996/9
1 April 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة الموارد الطبيعية

الدورة الثالثة

٦ - ١٧ أيار/مايو ١٩٩٦

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت*

تطورات التعدين الصغير النطاق

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٠٨/١٩٩٤. ويستعرض التقرير تقديرات العمالة في مجال التعدين الصغير النطاق، ويورد أمثلة من افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، لشرح الأثر الاقتصادي للتعدين الصغير النطاق على مجموعة مختارة من البلدان. ويحلل النهج والتطورات الجديدة مع التركيز على أدوار الحكومات، والقطاع الخاص ورأس المال الأجنبي والمشاريع المشتركة، والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات الإقراض، والمجتمعات المحلية والمرأة، ويُعطي أمثلة لاستراتيجيات تم تنفيذها. كذلك يستعرض التقرير التطورات التي استجدت مؤخرا في الميدان في أعقاب المؤتمرات التي عقدت في مجالات الصحة والسلامة، والمعادن الصناعية والتعدين الحرفي، ويلخص الاستراتيجية الشاملة للبنك الدولي إزاء التعديل الحرفي.

ويخلص التقرير إلى التوصية بأن يُنظر إلى التعدين الحرفي في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال لا بوصفه مسألة تعدين تتطلب خبرة في التعدين، بل أيضا كقضية تتعلق بالفقر والنواحي الاجتماعية - الاقتصادية التي تتطلب اهتماما على مستوى متعدد القطاعات. كما يدعو التقرير إلى تقديم المساعدة التقنية في مجال التعدين فضلا عن المساعدة في مجالات مثل الأنشطة البديلة المدرة للدخل، والتعليم، والصحة والنهوض بالمرأة.

* E/C.7/1996/1.

96-07181 120496 150496

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٤	٣
أولا - التعدين الصغير النطاق في اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال	٥ - ٣٢	٤
ألف - تقديرات العمالة	٥ - ١٠	٤
باء - الأثر الاقتصادي للتعدين الصغير النطاق والحرفي: أمثلة مختارة من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية	١١ - ٣٢	٦
١- أفريقيا	١١ - ١٩	٦
٢- آسيا	٢٠ - ٢٦	٨
٣- أمريكا اللاتينية	٢٧ - ٣٢	١٠
ثانيا - تحليلات النهج والتطورات الجديدة	٣٣ - ٦٢	١٢
ألف - الحكومة	٣٣ - ٤٢	١٢
باء - القطاع الخاص	٤٣ - ٤٩	١٤
جيم - المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الإقراض	٥٠ - ٥٣	١٥
دال - المجتمعات المحلية	٥٤ - ٥٧	١٧
هاء - المرأة	٥٨ - ٦٢	١٧
ثالثا - النتائج التي تحققت أخيرا في مجالات محددة من نشاط التعدين	٦٣ - ٧٨	١٨
ألف - السلامة والصحة في المناجم الصغيرة	٦٣ - ٧١	١٨
باء - المؤتمر الدولي المعني بأعمال التعدين الصغير النطاق في شمال غرب الاتحاد الروسي والخبرة الدولية المكتسبة	٧٢ - ٧٣	٢٠

جيم - المائدة المستديرة الدولية المعنية بالتعدين الحرفي
واستراتيجية البنك الدولي الشاملة إزاء التعدين الحرفي ٧٤ - ٧٨ ٢١

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات . . . . . ٧٩ - ٨٤ ٢٢

مقدمة

١ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في مقرره ٣٠٨/١٩٩٤، بناء على توصية من لجنة الموارد الطبيعية في دورتها الثانية، (٢٢ شباط/فبراير - ٤ آذار/مارس ١٩٩٤)، إلى الأمين العام أن يقدم إلى اللجنة في دورتها الثالثة تقريرا عن التطورات في التعدين الصغير النطاق. وأوصت اللجنة بأن يتضمن التقرير تقييما لأهمية التعدين على نطاق صغير في اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، بالإضافة إلى تحليل للنهج والتطورات الجديدة يركز على أدوار المجتمعات المحلية، والقطاع الخاص وتدفق رأس المال الأجنبي والمشاريع المشتركة، مع إبراز النتائج التي تم التوصل إليها مؤخرا في مجالات نشاط محددة.

٢ - ويشكل هذا التقرير جزءا من عملية تقييم مستمرة لميدان التعدين الصغير النطاق تقوم بها لجنة الموارد الطبيعية. وهو يعالج مسائل معينة تتعلق بالتعدين استجابة إلى تقرير الأمين العام بشأن: أنشطة التعدين الصغير النطاق في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال (E/C.7/1994/9). وقد استعرض ذلك التقرير الآثار البيئية والاجتماعية للتعدين الصغير النطاق في مجموعة مختارة من المناطق، وتشريعات وأنظمة التعدين الصغير النطاق فيما يتعلق بالحماية البيئية، وعمليات التعدين الصغير النطاق المميكنة القابلة للتكرار، وكذلك الصحة والسلامة وتحسين ظروف عمل المشتغلين بالتعدين، ومركز المرأة ودورها في التعدين الصغير النطاق. وخلص التقرير إلى أن التعدين الصغير النطاق، ولا سيما التعدين الحرفي، قد أصبح عماد اقتصادات ريفية كثيرة وأن وضع إطار قانوني يسلم بالسمات المميزة النوع من التعدين شرط أساسي لإضفاء الطابع النظامي على هذا القطاع الفرعي وللحد من آثاره السلبية على البيئة. ويتعين بذل جهود جادة في مجالات (أ) تنظيم وتعزيز التعدين الصغير النطاق، ولا سيما للتخفيف من الأضرار البيئية، والتقليل إلى أدنى حد ممكن من الاضطرابات الاجتماعية والحد من التهريب؛ و (ب) تعزيز المؤسسات والقدرات؛ ثم (ج) ونقل التكنولوجيا. وأشار التقرير إلى أن اللجنة قد ترغب في التوصيه بأن تواصل منظومة الأمم المتحدة، وفقا لولايتها وميدان خبرتها، تركيز أنشطتها على تلك المجالات على نحو أفضل.

٣ - وثمة حدث هام جرى في ميدان التعدين الصغير النطاق منذ الدورة الثانية للجنة هو عقد مائدة مستديرة دولية معنية بالتعدين الحرفي في أيار/مايو ١٩٩٥، وقد استضافها البنك الدولي في واشنطن العاصمة. وجريا على السابقة التي أرستها في مجال التعدين الصغير والمتوسط النطاق حلقة دراسية

أقاليمية للأمم المتحدة معنية بالمبادئ التوجيهية لتطوير التعدين الصغير والمتوسط النطاق عقدت (هراري، ١٩٩٣) كان الهدف من المائدة المستديرة هو تحقيق توافق في الآراء بشأن استراتيجية ملائمة للتنمية المنظمة والمأمونة والمستدامة بيئيا في مجال التعدين الحرفي. واستنادا إلى الاستنتاجات والتوصيات التي قدمتها المائدة المستديرة، اقترح البنك الدولي فيما بعد استراتيجية مساعدة مع التركيز على الإجراءات القانونية والتقنية تؤكد على الشراكة مع المنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والكيانات الحكومية، والحرفيين المشتغلين بالتعدين وشركات التعدين الدولية.

٤ - يهدف هذا التقرير إلى معالجة المسائل التي طلبها المجلس. ويشرح في الفرع الأول أهمية التعدين الصغير النطاق في اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال، من ناحية العمالة العالمية واستنادا إلى الأمثلة القطرية من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية على حد سواء. وفي الفرع الثاني، يحلل النهج والتطورات الجديدة في التعدين الصغير النطاق، بما في ذلك الدور الذي تضطلع به المجتمعات المحلية ودور القطاع الخاص، ورأس المال الأجنبي والمشاريع المشتركة. ويستعرض في الفرع الثالث النتائج التي تم التوصل إليها مؤخرا في مجالات أنشطة محددة في الفرع الثالث، بالإضافة إلى مناقشة الاتفاقية المعنية بالسلامة والصحة في المناجم والمائدة المستديرة الدولية المعنية بالتعدين الحرفي، مما يتوجب توجيه الشكر مع الامتنان لمكتب العمل الدولي على الإسهام فيها[١]. أما الفرع الرابع فيشمل الاستنتاجات والتوصيات.

أولا - التعدين الصغير النطاق في اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال[٢]

ألف - تقديرات العمالة

٥ - يمثل التعدين الصغير النطاق، ولا سيما التعدين الحرفي الصغير النطاق، نشاطا كثيف العمالة شهد إحياء على نطاق العالم على مدى السنوات الـ ٢٥ الماضية. وهو يوفر فرص عمل لأعداد كبيرة من الأشخاص، يعيش معظمهم في مناطق نائية. والأشخاص الذين يعملون في التعدين الصغير النطاق، ولا سيما الحرفيون المشتغلون بالتعدين يكونون عمالا غير مهرة بشكل عام حاصلين على قدر ضئيل من التعليم النظامي، إذا وجد. ومع ذلك، فإن الدخول المتوسطة الآتية من التعدين عادة ما تكون أكثر ارتفاعا من مستويات أجور الكفاف وكثيرا ما تكون أعلى من الدخول التي تدفع في العمالة النظامية المقارنة في قطاعات أخرى من الاقتصاد.

٦ - ويرد في الجدول أدناه موجز للعمالة في نشاط التعدين الصغير النطاق في مجموعة مختارة من البلدان التي تتوافر تقديرات بشأنها.

العمالة في مجال التعدين الصغير النطاق

(آلاف العمال المستخدمين)

البلد	العمالة التقديرية	مصدر البيانات[أ]
الصين	٣ ٠٠٠	جيننغز (١٩٩٣)
البرازيل	١ ٠٠٠	ديفيدسون (١٩٩٠)
الهند	٥٠٠	شاكرافورتي (١٩٨٩)
زائير	٥٠٠	جيننغز (١٩٩٤)
إندونيسيا	٤٦٥	منظمة العمل الدولية (١٩٩٠)
الفلبين	٢٥٠	ميوكو (١٩٩٣)
جمهورية تنزانيا المتحدة	١٠٠	نوتستالر (١٩٩٤)
مالي	١٠٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
سيراليون	١٠٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
بوليفيا	٧٠	بريستر (١٩٩٦)
بوركينا فاصو	٦٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
غينيا	٦٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
غانا	٣٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
أنغولا	٣٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
زامبيا	٣٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
زمبابوي	٣٠	البنك الدولي (١٩٩٢)
بيرو	٢٠	منظمة العمل الدولية (١٩٩٠)
المجموع العالمي	٦ ٣٤٥	جيننغز (١٩٩٣)

المصدر: نوتستالر (١٩٩٥)، مع بيانات إضافية من ميوكو (١٩٩٣) وبريستر (١٩٩٦)، (انظر المراجع في آخر المتن).

(أ) انظر المراجع في آخر المتن.

٧ - وفي التقديرات الواردة في الجدول، لم يُميز بين التعدين المميكن الصغير النطاق والتعدين الحرفي. ومع ذلك، فمن المسلم به أن معظم الأشخاص العاملين في هذا القطاع يشتغلون في التعدين الحرفي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه بالنظر إلى أن جزءا كبيرا من التعدين الحرفي يأخذ شكل أنشطة غير نظامية أو غير قانونية، كثيرا ما يكون هناك نقص في البيانات الموثوقة. ومن ثم، فإن التقديرات الواردة في الجدول تعتبر متحفظة.

٨ - واستنادا إلى المجموع العالمي الوارد في الجدول، فإن عدد الأشخاص النشطين في التعدين الصغير النطاق على نطاق العالم يتجاوز ٦ ملايين، أي أكثر من ٢٠ في المائة من العمالة النشطة في مجال الصناعة ككل، إذا فُرض أنه يوجد في المتوسط أربعة أفراد إضافيين في الأسرة لكل عامل، (وهو افتراض متحفظ)، يصبح هناك ما يزيد على ٣٠ مليون شخص يعتمدون مباشرة على التعدين الحرفي والصغير النطاق في معيشتهم الاقتصادية. ومع افتراض وجود تسعة أفراد إضافيين في الأسرة لكل عامل كتقدير أعلى فإن ذلك يرفع هذا المجموع إلى ما يزيد عن ٦٠ مليون شخص.

٩ - ومن بين العاملين في هذا القطاع الذين يزيد عددهم على ٦ ملايين من الأشخاص، هناك عدد كبير من النساء. وفي الكثير من مناطق التعدين الحرفي المرتفعة الكثافة، تتراوح النسبة المئوية للأناث ما بين ١٠ و ٥٠ في المائة من القوى العاملة. وكثيرا ما تعمل النساء ساعات طويلة في حمل الخام والركاز، أو في العمل لغسل الخام، أو فرز للركاز أو طاهيات، ومعظمهن يقمن أيضا بتربية الأطفال.

١٠ - وفي حالة التعدين الحرفي، توجد ظاهرة مؤسفة وغير مقبولة بشكل خاص وهو استخدام عمل الأطفال، عادة في المناطق التي يسود فيها الفقر المدقع حيث تعتمد الأسر فيها على أجر أطفالها كجزء من دخل الأسرة المعيشية. ونظرا لصغر حجم الأطفال العاملين، فإنهم يُستخدمون في تعدين الرواسب التي يصعب الوصول إليها، وفي نقل الخام أو الركاز أو في المساعدة في إعداد الطعام. ونظرا لعدم شرعية استخدام عمل الأطفال وبُعد المناطق التي يسود ذلك فيها، فإن التقديرات المتعلقة بعدد الأطفال العاملين في هذه الأنشطة لا تتوفر بسهولة.

باء - الأثر الاقتصادي للتعدين الصغير النطاق والحرفي: أمثلة مختارة من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية

١ - أفريقيا

١١ - تزايدت العمالة والأنشطة في مجال التعدين الصغير النطاق في أفريقيا تزايدا كبيرا خلال الفترة الأخيرة المتراوحة بين ١٥ سنة و ٢٠ سنة. ومن بين الأسباب الكامنة وراء إحياء هذه الأنشطة ما شهدته صناعة التعدين من أزمة خلال السبعينات والثمانينات، في الوقت الذي حدث فيه انخفاض شديد في الطلب على المواد المعدنية الخام، وهبوط عنيف في أسعار المعادن، وتدهور شديد في استثمارات

عمليات التعدين واسعة النطاق. وخلال هذه الأزمة، اعتبرت عدة بلدان أفريقيـــة التعديـن الصغيـر النطاق وسيلة لتنويع انتاجها المعدني والتقليل من اعتمادها على معدن واحد للحصول على إيرادات من الصادرات- وهو اعتماد رتب آثارا مالية مؤلمة خلال الفترات التي شهدت انخفاضات في أسعار المعادن. ومن المزايا الأخرى لتنمية التعدين الصغير النطاق كونه يستلزم شروطا مالية وتقنية أقل صرامة ويتطلب بالتالي تكاليف استثمارية أولية أقل ضخامة.

١٢ - والسبب الرئيسي الثاني الكامن وراء إحياء التعدين الصغير النطاق في أفريقيا، وأدى بصفة خاصة الى زيادة التعدين الحرفي، هي آثار الكوارث الطبيعية، ولا سيما حالات الجفاف التي شهدتها السنوات ١٩٧٣ - ١٩٧٥ و ١٩٨٤ - ١٩٨٥ في الجنوب الأفريقي. فقد دفعت حالات الجفاف هذه بكثير من سكان الريف، الذين هلك الجزء الأكبر من محاصيلهم الى البحث عن مصادر أخرى للبقاء. وقد أتاح التعدين الحرفي للعديد منهم دخلا سريعا نسبيا، وجاء بالحل لمشكلة البطالة الجزئية، باستخدامه ليد عاملة كثيفة. كما حد من حجم الهجرة من الريف الى الحضر، تلك الهجرة التي كانت ستحدث لو لم يوجد هذا البديل.

١٣ - وعلى الرغم من أنه يجري تعدين مجموعة متنوعة من المعادن، فإن بالإمكان تقسيمها الى أربع مجموعات رئيسية: المعادن النفيسة وشبه النفيسة بما فيها الأحجار الكريمة والمعادن الثقيلة والمعادن الصناعية والمعادن الخسيسة. ومن هذه المجموعات الأربع، تتركز أغلبية أنشطة التعدين الصغير النطاق (٥٨ في المائة) في المعادن النفيسة وشبه النفيسة، حيث يشكل الذهب أهمها، حيث يصل الى ٥٢ في المائة من المعادن النفيسة وغير النفيسة التي يتم تعدينها. (انظر NRD/MRU/TP/1/92).

١٤ - وعلى المستوى القطري، يمكن أن يكون الأثر الاقتصادي للتعدين الصغير النطاق هاما للغاية. ففي زمبابوي، يعد الذهب هاما في الرخاء الاقتصادي للبلد حيث يسهم في المتوسط بنسبة ٣٦ في المائة في عائدات الصادرات المعدنية من ١٩٨٦. وتزايد تزايدا كبيرا منذ ١٩٨٠ عدد المشتغلين بالتعدين الصغير النطاق، الذين يتكونون من فرادى الملاك أو المنتجين التعاونيين. وارتفعت بشدة مساهمة قطاع التعدين الصغير النطاق في الناتج الرسمي من الذهب في أوائل التسعينات، من ٥ في المائة في ١٩٨٨ - ١٩٨٩ الى حوالي ٣٠ في المائة في ١٩٩٣. (مؤتمـــر الأمـــم المتحدة للتجـــارة والتنمية (الأونكتاد)، ١٩٩٥، الصفحتان ١١ - ١٢). ويعزى هذا الارتفاع في المساهمة الرسمية للقطاع أساسا الى الخطوات التي اتخذت لإضفاء الصفة الرسمية على المشتغلين بالتعدين بصورة غير قانونية أصلا.

١٥ - وبالإضافة الى المشتغلين بالتعدين الصغير النطاق الذين أضفيت عليهم الصفة الرسمية، هناك أيضا كثير من المشتغلين بالتعدين بصورة غير قانونية، ومن قبيل ذلك عمال غسل الذهب الطميي، وكثير منهم نساء يعملون لتكملة مصادر الكسب الأخرى. ولا يُفصح عن كل الانتاج الآتي من هذه الأنشطة غير القانونية، بالنظر الى أن معظم الناتج يضيع في السوق الموازية، التي ألحقت بالبلد خسائر تقدر بمبلغ ١٠٠ مليـــون دولار زمبابـــوي (١٥,٤ مليـــون مـــن دولارات الولايـــات المتحـــدة) بالعملة الأجنبية في عام ١٩٩٢ (انظر الأونكتاد، COM/45 الصفحة ١٣).

١٦ - واتخذت غانا أيضا عدة خطوات ترمي الى إضفاء الصفة الرسمية على التعدين الصغير النطاق. ففي عام ١٩٨٩، أضيفت الصفة القانونية على التعدين الصغير النطاق من خلال "مشروع التعدين الصغير النطاق". ومنذ ذلك الحين بلغ العائد الذي حققه الحرفيون المشتغلون بالتعدين ٦٨,٥٦ مليون من دولارات الولايات المتحدة من الذهب و ٧١,٥ مليون من دولارات الولايات المتحدة من الماس خلال فترة ١٩٨٩ - ١٩٩٤. (نياميكي، ١٩٩٥). والكثير من الرواسب التي جرى تشغيلها كانت مواقع مهجورة لإلقاء النفايات، ما كانت قيمتها لتُدرك لولا سعة حيلة الحرفيين المشتغلين بالتعدين.

١٧ - وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تزايدت الأهمية الاقتصادية للتعدين الحرفي تزايدا سريعا منذ أن نفذت، في أواخر الثمانينات، سياسة تحرير تجارة المعادن التي فتحت الباب لتجار المعادن من القطاع الخاص بالتعدين الحرفي شبه القانوني في مناطق تعدين جديدة متهافت عليها. وازدادت مساهمة قطاع المعادن في الناتج المحلي الإجمالي من ٠,٤ في المائة في عام ١٩٨٧ الى ١,٥ في المائة في عام ١٩٩٤، أي بزيادة متوسطها ٢٤ في المائة سنويا (الأمم المتحدة، ١٩٩٣). وزادت إيرادات الحكومة من هذه الأنشطة كما ارتفعت مستويات العمالة والدخل للسكان الريفيين في معظمهم المرتبطين مباشرة بالتعدين. والمعادن الأكثر تفضيلا لدى الحرفيين المشتغلين بالتعدين هي الذهب والماس والملح والمعادن الصناعية من قبيل الميكا والجبس.

١٨ - وفي بعض البلدان، فإن التعدين الصغير النطاق هو السائد أو الشكل الوحيد لتجهيز معادن معينة. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى، التي يشكل فيها الذهب والماس الصادرات من المعادن في مجموعها، يحقق الحرفيون المشتغلون بالتعدين ١٠٠ في المائة من انتاج الذهب و ٩٠ في المائة من انتاج الماس. وهذه مساهمة كبيرة في اقتصاد جمهورية أفريقيا الوسطى، حيث قدرت صادرات الماس وحدها بمبلغ ٢ ١٣٣ مليون فرنك من فرنكات الاتحاد المالي الأفريقي (٣٥٠ ٤ مليون من دولارات الولايات المتحدة)، أو ما يقارب ٨ في المائة من مجموع إيرادات الصادرات الوطنية. (بوكوم وسامبا، ١٩٩٥).

١٩ - وفي غينيا، بلغت الحصيلة الوطنية من انتاج الذهب بالتعدين الصغير النطاق ٦٦ في المائة في عام ١٩٩٠، و ٧٤ في المائة في عام ١٩٩١، و ٧٨ في المائة في عام ١٩٩٢. وفي عام ١٩٩٣، مثلت ما يقارب ١٠٠ في المائة من الانتاج الوطني إذ توقفت أنشطة الانتاج الوحيد المتوسط الحجم في عام ١٩٩٤ بغية إعادة الهيكلة والبحث عن شركاء جدد. وفي مثال انتاج الماس، بلغت حصة التعدين الصغير النطاق في الانتاج الوطني ما يقارب ٥٢ في المائة. (الأمم المتحدة، ١٩٩٣).

٢ - آسيا

٢٠ - يسود التعدين الصغير النطاق في كثير من البلدان في آسيا، حيث يعمل في هذا القطاع ما يزيد على ٤ ملايين شخص في الصين والهند والفلبين واندونيسيا وماليزيا وغيرها من البلدان.

٢١ - ففي الصين، في عام ١٩٩٢، كان هناك ٣٥١ ١٦٧ منجما صغيرا مدارا بصورة شخصية، منها ٩٢١ ٨٢ منجما تشمل الفحم والمعادن ومواد البناء، أما المناجم الأخرى البالغ عددها ٤٣٠ ٨٤ منجما للطَفْل ومحاجر لبناء الطرق السريعة وخطوط السكك الحديدية ولاستخدامها في مشاريع الري. (بين ١٩٩٥). ويمثل قسط كبير من التعدين الصغير النطاق في استخراج الفحم. وفي الفترة من عام ١٩٨٠ الى عام ١٩٨٨، تضاعف الناتج السنوي من الفحم المنتج من مناجم الفحم الصغيرة النطاق، بما فيها مناجم الفحم التي تديرها المحافظات والمقاطعات والبلدات والقرى والأفراد، لتصل الى مستوى ٥٢٠ طنا، وهو ما يمثل ٥٣,٦ في المائة من مجموع الناتج الوطني. وخلال الفترة نفسها، تزايد العدد الاجمالي لمناجم الفحم المحلية من ٢٠ ٠٠٠ في عام ١٩٨٠ الى ما يزيد على ٠٠٠ ٨٠ منجم في عام ١٩٨٨، منها ٠٠٠ ٧٩ منجم تديرها المقاطعات والبلدات والأفراد إما بصورة مشتركة أو بصورة مستقلة. (انظر TCD/NRED/E.13، الصفحة ٢٣). ومما شجع على النمو قيام الحكومة الصينية، خلال تلك الفترة، بتنفيذ مجموعة من السياسات شملت، تخفيف السيطرة على الملكية، وتقديم الدعم التقني وتوفير المعاملة التفضيلية في مجال الضرائب والفوائد على القروض. غير أن الحكومة بدأت مؤخرا تقلص من نطاق المعاملة التفضيلية، نظرا للضرر البيئي الذي تتسبب فيه المناجم الصغيرة النطاق والقلق البالغ إزاء السلامة في المناجم.

٢٢ - وفي الفلبين، هناك ما يقدر بـ ٠٠٠ ٢٥٠ أو أكثر من المشتغلين بالتعدين الصغير النطاق ينتشرون في ما يقارب نصف مقاطعاتها الثمانين. (ميكو، ١٩٩٣). وقد أدت التشريعات والحوافز التشجيعية التي طبقت في عام ١٩٨٤ و ١٩٩١ الى تشجيع تنمية قطاع التعدين الصغير النطاق عن طريق إصلاح قوانين الحقوق المتعلقة بالأرض والمعادن الى فتح مناطق جديدة وفرت عمالة في الريف وحفزت التنمية الريفية.

٢٣ - غير أن من بين بعض المشاكل التي واجهتها الحكومة انتشار الأسواق السوداء وما اقترن بها من نقص في إيرادات الضرائب المحصلة من صغار المنتجين الذين لا يعلنون رسميا عن انتاجهم. وفي عام ١٩٩٢، بلغ الانتاج الرسمي من العمليات الصغيرة النطاق ما يزيد قليلا على ٢٥ في المائة من الناتج الوطني من الذهب البالغ قدره ١٣٨ ٢٩ كيلوغراما. غير أن الانتاج غير الرسمي أكبر من هذا بكثير. فاستنادا الى دراسة حكومية، قدر مجموع الانتاج الفعلي من الذهب للمناجم الصغيرة النطاق في عام ١٩٨٩ بما يزيد على ٠٠٠ ٢٦ كيلوغرام، بينما بلغ المجموع الرسمي لتلك السنة ٢٢٨ ٨ كيلوغراما. (Minning Journal (مجلة التعدين)، ١٩٩٥). كما يصعب تحصيل الضرائب من الناتج الرسمي بسبب بعد مناطق التعدين وصعوبة الوصول إليها، والمشاكل الأمنية والتنقل السريع للمشتغلين بالتعدين.

٢٤ - ويشهد التعدين الصغير النطاق في الفلبين نشاطا أيضا في تعدين خام الكروميت الفلزي، حيث أنتج ٠٠٠ ٢٢١ طن متري بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٠، وهو ما يمثل ٩٠ في المائة من مجموع ناتج البلد من الكروميت الفلزي. (ميكو، ١٩٩٣). وهناك أيضا اهتمام بالتعدين الصغير النطاق في الرواسب غير المعدنية، من قبيل الرخام وغير ذلك من مواد البناء الحجرية، ورواسب الطَفْل والمعادن الصناعية.

٢٥ - وفي الهند، يقوم التعدين الصغير النطاق بدور هام جدا في الاقتصاد الوطني. فمن أصل ما يقارب ٦٠ معدنا تستخرج في الهند، منها ٣٨ معدنا تستخرج كلية من مناجم صغيرة من رواسب صغيرة تقع في شتى أنحاء البلد، كما أن ٨٥ في المائة من المناجم البالغ عددها ٢٠٠ ٤ منجم تسيطر عليها الحكومة هي مناجم صغيرة. ومن المتوقع أن يبلغ عدد العمالة المشتغلة في المناجم الصغيرة كلها، سواء منها تلك التي تسيطر عليها الحكومة أو التي لا تسيطر عليها (والتي يقدر عددها بما يتراوح بين ٠٠٠ ٤ و ٠٠٠ ٥ منجم) ما يقارب ٠٠٠ ٥٠٠ مشتغل بالتعدين. (شاكرافورتي، ١٩٩٤).

٢٦ - وفي المجموع، يستمد ٣٦ في المائة من انتاج المعادن غير الوقودية كله في الهند من قطاع التعدين الصغير النطاق، حيث تصنف المناجم الصغيرة النطاق بأنها المناجم التي تنتج ما يصل الى ٠٠٠ ١٠٠ طن سنويا. ويسهم قطاع التعدين الصغير النطاق بنسبة ١٥,٥ في المائة من انتاج الحجر الجيري حيث تمثل المناجم الصغيرة ٨٥ في المائة من عدد المناجم، وبنسبة ٩,٥ في المائة من انتاج خام الحديد حيث تمثل المناجم الصغيرة ٨٠ في المائة من المناجم، وبما يزيد على نسبة ١٣,٦ في المائة من البوكسيت حيث تمثل المناجم الصغيرة ٩٣ في المائة من المناجم، وبما يربو على نسبة ٦٠,٥ في المائة من المنغنيز حيث تمثل المناجم الصغيرة ٩٧ في المائة من المناجم. أما بالنسبة للمعادن الأخرى الأقل أهمية، فإن التعدين الصغير النطاق يسهم بحوالي ٧٠ في المائة من الانتاج الوطني. وبالإضافة الى ذلك، يوفر قطاع التعدين الصغير النطاق ٣٦,٩ في المائة من حصيلة الصادرات من المعادن ويسهم في الناتج المحلي الاجمالي الهندي بنسبة تقدر بما يتراوح بين ٠,١٧ في المائة و ٠,٢٠ في المائة. (شاكرافورتي، ١٩٩٤).

٣ - أمريكا اللاتينية

٢٧ - يُقدر أن هناك ما يربو على مليون من الحرفيين المشتغلين بأنشطة التعدين الصغيرة النطاق في أمريكا اللاتينية، يتركز معظمهم في البرازيل وبوليفيا وفنزويلا وشيلي. ومن حيث الإنتاج والعمالة، يشكل هذا القطاع الفرعي عنصرا رئيسيا في صناعة التعدين، بل والعنصر الغالب في تلك الصناعة في بعض البلدان، وهو ما يتضح من الأمثلة التالية.

٢٨ - ففي البرازيل، تم فيما بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٩٤ استخراج ٨٤٥ طنا من الذهب بواسطة الحرفيين غير النظاميين العاملين في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق ومعظمهم من منطقة الأمازون. ومن بين إجمالي إنتاج الذهب في البرازيل حتى الآن، أسهم الحرفيون غير النظاميين العاملون في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق بـ ٦٥٠ ٢ طنا، أو حوالي ٧٨ في المائة من الإجمالي. وقد ارتفع متوسط الإنتاج السنوي من خمسة أطنان في عام ١٩٧٠ إلى ٧٨ طنا في السنة في عام ١٩٩٠، وهو ما كان العامل الرئيسي وراء معدل نمو الإنتاج الذي بلغ ١٣ في المائة خلال الفترة ١٩٦٩-١٩٩٠، والذي كان أعلى معدل في العالم الغربي. وقد وصل الدخل المتحقق من هذا النشاط إلى قطاعات من السكان خلاف العاملين في التعدين أنفسهم، ويقدر أن العمالة غير المباشرة تتراوح ما بين مليونين وأربعة ملايين شخص. (انظر Arantes، ١٩٩٥).

٢٩ - وفي الآونة الأخيرة، أخذت أنماط الإنتاج في التغير: فأدى تزايد تكاليف التشغيل، وانخفاض أسعار الذهب، واستنفاد الاحتياطيات الطمييية، إلى تقلص أنشطة الحرفيين غير النظاميين العاملين في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق تقلصا كبيرا منذ عام ١٩٨٩. فقد انخفض متوسط الإنتاج السنوي من ٧٢ طنا في الفترة ١٩٨٣-١٩٨٩ إلى ٣٨ طنا في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٤. (انظر Arantes، ١٩٩٥).

٣٠ - وفي شيلي، يستخرج الحرفيون ما قيمته عشرة ملايين من دولارات الولايات المتحدة من النحاس والذهب والفضة والزنك والرصاص، في حين يصل إنتاج المنتجين الأكثر تنظيما في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق إلى ما قيمته ٤٠ مليونا من دولارات الولايات المتحدة من هذه المعادن في شكلها الخام، وإلى ما قيمته ١٣٩ مليونا من دولارات الولايات المتحدة من ركاز هذه المعادن. ويُقدر أن هناك ٨ ٠٠٠ من الحرفيين الكثيري التنقل، وإن كان هذا العدد يتباين بدرجة كبيرة تبعا للموسم وفرص العمل البديلة وأسعار المعادن. ويتراوح الدخل المتوسط للحرفي العامل في التعدين بين ١٥٠ و ٢٣٠ دولارا في الشهر، ومع ذلك يعيش عمال التعدين في أوضاع اجتماعية واقتصادية سيئة مما يعوق نجاح برامج المساعدة التي لا تقوم إلا على تحقيق زيادات في الإنتاجية. (انظر Astorga، ١٩٩٣).

٣١ - وفي بوليفيا، يبلغ حجم العمالة في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق قرابة ٠٠٠ ٧٠ عامل، منهم حوالـــي ٠٠٠ ٥٠ عامل ينتسبون إلى تعاونيات، وحوالي ٠٠٠ ٢٠ عامل لا ينتمون إلى تعاونيات، وأقل من ٠٠٠ ١ من عمال التعدين الصغير النطاق يعملون بصورة مستقلة كأصحاب مشاريع خاصة يعملون لحسابهم الخاص. وقد بلغ حجم الإنتاج الوطني من المعادن من أنشطة التعدين الصغيرة النطاق ١٥٣ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٩٣، وارتفع إلى ١٧٠ مليونا من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٩٤. (انظر Priester، ١٩٩٦). وقد تحقق هذا الإنتاج في ظل أوضاع اجتماعية واقتصادية قاسية، حيث اضطلعت الحكومة البوليفية ببرامج للتكيف الهيكلي وتقليص المشاريع الحكومية خلال هذه الفترة، وتراجعت الوكالات الدولية عن الاشتراك في تمويل مخططات التنشيط الحكومية. وتمثل الأثر الإجمالي لهذه الأحداث في نشوء فراغ اقتصادي بالنسبة لقطاع التعدين الصغير النطاق، حيث لم تعد تتوفر له المساعدات التي كان يتلقاها من قبل.

٣٢ - غير أنه في الآونة الأخيرة، ومع وجود كميات كبيرة غير مستخدمة من معدات التعدين من شركة التعدين الحكومية كوميبول COMIBOL، تدرس حكومة بوليفيا إمكانية نقل ملكية هذه الأدوات والمعدات التعدينية غير المستخدمة لصالح العاملين في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق. وبالإضافة إلى ذلك، يعمل أحد البلدان المانحة مع الحكومة ومنظمات التعدين الصغير النطاق للمساعدة في وضع تصور لمؤسسة غير حكومية توفر الخدمات لهذا القطاع، بما في ذلك المناجم التعاونية والخاصة الصغيرة.

ثانيا - تحليلات النهج والتطورات الجديدة

ألف - الحكومة

٣٣ - إن صناعات التعدين في كثير من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تمر هي نفسها بفترة انتقالية عقب حل الشركات التي كانت تخضع من قبل للسيطرة الحكومية، مع قيام الحكومات بإحالة تنمية الموارد المعدنية إلى القطاع الخاص. وبناء على ذلك، يجري إعادة تحديد دور الحكومة.

٣٤ - وفي سياق أنشطة التعدين الصغيرة النطاق، يتسم دور الحكومة بأهمية كبيرة، حيث أنه في كثير من الحالات تكون الحكومة هي الهيئة المنظمة الوحيدة القادرة على توجيه هذه الأنشطة إلى طريق يتسم بالكفاءة والاستدامة. وفي بعض الحالات، تتولى الحكومات مهمة إضفاء الطابع النظامي على هذا القطاع. وإحدى العقبات الرئيسية التي تعترض إضفاء هذا الطابع النظامي تتمثل في عدم وجود كيان قانوني نظامي أو دائم، وهو الأمر الذي يؤدي، مع الطبيعة المتنقلة للحرفيين العاملين في مجال التعدين، إلى نشوء مشكلة في المساءلة تحول دون إمكان فرض أي سيطرة إدارية على القطاع. وثمة عقبات أخرى تشمل عدم وجود ميزانية لمثل هذه الإدارة، ووجود سوق سوداء متوطدة الأركان، بل وروابط تقليدية مع التجار غير الشرعيين وتجار المخدرات، الذين لا يقتصر دورهم على توفير الدفع الفوري للأموال، بل كثيرا ما يكون بمقدورهم تمويل العمليات مسبقا.

٣٥ - ولتسهيل عمليات إضفاء الطابع النظامي، كان من المسلم به أن من الممكن تبسيط إجراءات التسجيل والامتثال التنظيمي بالنسبة للعاملين في أنشطة التعدين عند حد الكفاف، كي يعملوا في إطار نظام مؤسسي وتشريعي موات. وفي كثير من البلدان النامية، لا يزال يتعين حل مسألة الحقوق التي يمكن نقلها فيما يتعلق بالمعادن، وهي مسألة أساسية بالنسبة للحرفيين العاملين في أنشطة التعدين. كما أن الحكومة تتمتع بأفضل وضع يمكنها من القيام بمهمة جمع المعلومات المفصلة عن أنشطة التعدين الصغيرة النطاق ومراقبتها. فهذه البيانات الأساسية يمكن أن تساعد في صياغة السياسات ذات الصلة وتعديلها.

٣٦ - ويرد أدناه بضعة أمثلة تصف بعض الاستراتيجيات التي جرى تنفيذها، والتي يشمل معظمها إجراء إصلاح قانوني، وزيادة الكميات المستخلصة من خلال تحسين المعدات والتدريب، واستخدام تجار مرخَّصين بدلا من وكالات الشراء الحكومية، وتسهيل الوصول إلى التمويل، وتوفير المساعدات للتسويق، ومنح امتيازات ضريبية.

٣٧ - وفي الفلبين، أضفى القانون الشعبي للتعدين الصغير النطاق الصادر في عام ١٩٩١ الطابع اللامركزي على عملية إصدار التصاريح، ووضعها في أيدي المجالس التنظيمية المحلية. ويقضي القانون بتخصيص أراض بصورة حصرية لأنشطة التعدين الصغيرة النطاق، مع تشجيع التعاونيات باعتبارها وحدة العمل

الأساسية والمتلقية للتصاريح. وثمة أحكام تتصل بقيام الحكومة بتقديم المساعدات التقنية والمالية، بما في ذلك خدمات من قبيل المعامل والطواحين، وخدمات التسويق.

٣٨ - وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، أدى صدور القانون الوطني لحماية الترويج إلى زيادة الطلبات المقدمة للحصول على تصاريح للتنقيب والتعدين والاتجار. ورفعت قيود الاستيراد عن معدات التعدين لتشجيع تنمية القطاع. بل وكان الأهم من ذلك هو الشروع في فتح الأسواق أمام التجار والأسواق الدولية للأحجار الكريمة، حيث تتاح للمشترين الأجانب فرصة إقامة علاقات تجارية مباشرة مع تجار الأحجار الكريمة. وقد اهتمت الحكومة اهتماما خاصا، في الإصلاح التشريعي الذي قامت به، بالعاملين في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق. ومما يتسم بأهمية خاصة إزالة القيود التي كانت تحول فيما مضى دون بيع أو نقل الحقوق الواردة على المعادن. ويتم توفير التدريب من خلال مركز ماديني الذي تدعمه الحكومة. وإجمالا، عالجت جمهورية تنزانيا المتحدة بعضا من الشواغل الرئيسية للعاملين المستقلين في قطاع التعدين: تأمين الحيازات، وإمكانية نقل حقوق التعدين، وتحرير الأسواق.

٣٩ - وفي شيلي، فإن الشركة الوطنية للتعدين، المعروفة باسم "إنامي" ENAMI، هي شركة عامة تتمتع بالاستقلال الذاتي وتقوم بشراء المعادن والركازات من المناجم الصغيرة والمتوسطة، وتعمل كقناة تسويق للعاملين في أنشطة التعدين، الذين لولا ذلك لما كان بمقدورهم تسويق منتجاتهم بمفردهم، نظرا للأعباء المالية الثقيلة التي تنطوي عليها عمليات البيع الصغيرة المباشرة. كما تعمل شركة "إنامي" ENAMI كمصدر للائتمان والمساعدة التقنية، فضلا عن قيامها بالدراسات المتعلقة بالاستكشاف والتطوير.

٤٠ - وفي زمبابوي، تتخذ المساعدات الحكومية شكل الدعم التقني، والخدمات الإدارية، ومخططات استئجار المصانع، والمستشارين، حيث يمر معظم هذه الخدمات عبر شركة تنمية المعادن في زمبابوي، وهي شركة شبه حكومية. وكانت هذه الشركة واحدة من الجهات الرئيسية المسؤولة، إلى جانب المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، عن النمو المنظم لمركز التعدين الصغير النطاق. ويعد الجهد المشترك بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية نموذجا يمكن أن تحتذيه البلدان الأخرى.

٤١ - ويُعترف بغانا هي الأخرى ضمن الطليعة في تشجيع مشاريع التعدين الصغيرة النطاق. فمشروع التعدين الصغير النطاق، الذي يموله البنك الدولي وهيئة GTZ الألمانية، يطبق قوانين جديدة تضفي الصبغة القانونية على أنشطة التعدين الصغيرة النطاق، ويوفر المساعدات التقنية والتسويقية وإجراءات منح التراخيص البسيطة. ويتم اقتسام الإيرادات الآتية من الرسوم التي يجري تقاضيها مع السلطات المحلية لمساعدتها في مراقبة ما يدور من أنشطة في مناطقها. وأنشئت مراكز في المقاطعات لتسجيل المطالبات وتوفير المشورة التقنية. ويمارس التجار المتنقلون المرخص لهم بذلك نشاطهم في المقاطعات، مما ييسر سرعة المعاملات. ويجري دعم الإطار المؤسسي من خلال الإيرادات الزائدة التي يتم جمعها من أنشطة التعدين.

٤٢ - والنهج الذي تتبعه فنزويلا مشابه لما هو متبع في البلدان النامية الأخرى، حيث تُستخدم مؤسسة شبه حكومية كأداة لتنمية القطاع. وفي هذه الحالة، يعهد إلى الشركة الفنزويلية لغيانا (CVG) بالقيام بجميع أعمال استكشاف الذهب وتنميته، بما في ذلك أعمال التعدين الصغيرة النطاق. وتأكيدا للسيطرة على الأنشطة، يجري تنظيم العاملين في مجال التعدين في هيئات تخضع للمساءلة، كما تُحجز مناطق خاصة لأعمال التعدين الحرفي. وقد تم إنشاء أربع عشرة منطقة للتعدين الصغير النطاق، غير أن العقود لا تُمنح إلا لأصحاب المشاريع الخاصة والتعاونيات، وليس لفرادى العاملين في أنشطة تعدين عند حد الكفاف.

باء - القطاع الخاص

٤٣ - أخذ كثير من الشركات الكبرى التي تسعى إلى القيام بعمليات في البلدان النامية في الاهتمام مؤخرا بالمسائل المتعلقة بأنشطة التعدين الصغيرة النطاق، فأنشأت أقساما متخصصة تعنى بالعلاقات مع المجتمعات المحلية. كما أن تسوية المنازعات والممارسة العامة التي تهيئ لجعل الشركة في وضع تعايش مع المجتمع المحلي على أساس المنفعة المتبادلة، باتت الآن تدرج في خطط التنمية للعديد من المشاريع الكبيرة. وفي بعض الحالات، تُمنح للحرفيين العاملين في أنشطة التعدين أجزاء هامشية من مناطق امتياز الشركة و/أو يُسمح لهم بإعادة تشغيل بقايا المناجم، كما أن بعض الشركات يرغب أيضا في تقديم خدمات ائتمان وتمويل.

٤٤ - ويمكن أن يقوم القطاع الخاص الأجنبي، بالتعاون مع الحكومات، بدور بنّاء في تشجيع صناعة التعدين الصغيرة النطاق، وأن يتعاون في النهوض بالنشاط الحرفي وتحسينه. وقد تكون مشاركته المباشرة في أنشطة التعدين الصغيرة محدودة، غير أنه يمكن أن يرتب وجوده في بلد نامٍ آثارا إيجابية على العمليات الصغيرة. ويمكن أن يأخذ التعاون والمساعدة أشكالا متنوعة، من ضمنها المشاريع المشتركة مع أصحاب المشاريع المحليين في قطاع التعدين، وفي توريد اللوازم والخدمات المساعدة، وإقامة علاقات عمل وتسويق تكميلية مع صغار المنتجين من السكان الأصليين، وتقديم الخبرة الفنية لكل من الحكومة والمنتجين والإعادة الطوعية للرواسب الهامشية أو الضئيلة إلى المخزون الوطني من المعادن، والمشاركة أو الانفراد برعاية مشاريع البيان العملي، والبرامج التدريبية أو مدارس تعدين. كما يمكن للقطاع الخاص، المحلي والأجنبي على حد سواء، أن يشترك بوصفه مالكا لأسهم أو مستثمرا، في مشاريع للتسويق والتصنيع (أنشطة لها قيمة مضافة)، وبوصفه مشتريا مرخص له وبوصفه صانعا وموزعا للمعدات.

٤٥ - وثمة عدد من البلدان نشأت فيها علاقات تكاملية وغير تنافسية قائمة على المصلحة بين صغار العاملين في أنشطة التعدين والشركات المتعددة الجنسيات. وقد سمحت الشركات للحرفيين العاملين في أنشطة التعدين بإعادة تشغيل بقايا المناجم والعمل في الأجزاء المهجورة من المناجم العاملة، وكذلك في أجزاء هامشية من مناطق الامتياز، مع عقد اتفاقات تقضي ببيع جزء من الإنتاج على الأقل إلى الشركة. وتلجأ تعاونيات إنتاج الكروميت، العاملة في منطقة السد الكبير في زمبابوي، إلى مثل هذه الإمكانيات.

٤٦ - وفي بعض الحالات، يمكن أن ينتج عن هذه العلاقات في نهاية الأمر إحلال عمليات آلية كبيرة مكان المناجم الحرفية والتجارية الصغيرة في المنطقة المعنية. لكنها في حالات كثيرة تعود على العاملين المحليين في أنشطة التعدين والحائزين لمناطق التنقيب بحصة من العائدات، إلى جانب فرص العمالة والتدريب.

٤٧ - وقد بدأ بعض شركات التعدين الدولية الرئيسية اتصالات مع تعاونيات التعدين المحلية والمجتمعات صاحبة حقوق التعدين أو العاملة بالفعل في مناجم الذهب ذات الإمكانات الإنتاجية المرتفعة. فقد أجرت شركة ميتسوبيشي على سبيل المثال اتصالات أولية مع تعاونية العاملين في أنشطة التعدين في سييرا بيلادا بالبرازيل، في حين عقدت شركة ريو تنتو للزنك اتفاقا مع إحدى التعاونيات في سان لويس بإكوادور.

٤٨ - وبالإضافة إلى الدور السالف الذكر الذي تقوم به الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، يمكن أن يؤدي تكوين مجموعات مستقلة من المستثمرين الأجانب تملك مصالح في قطاع التعدين، إلى تيسير سبل جديدة لتطوير العمليات التجارية الصغيرة. غير أنه في العديد من الحالات التي أقامت فيها مجموعات المستثمرين علاقات شراكة، كانت محاولاتها تكتنفها صعوبات من قبيل الافتقار إلى مبادئ توجيهية وإجراءات إدارية محددة جيدا فيما يتعلق بالحصول على الامتيازات والتراخيص والمعدات المستوردة. بيد أن حاجتها التكتيكية إلى التعاون مع نظراء محليين في مجال الإدارة وتقاسم المخاطر يحتمل أن تسهم في تطوير قطاع تعدين أهلي. وحتى الآن، ظل معظم العلاقات القادرة على الاستمرار بين رجال الأعمال الأجانب والعاملين المحليين في أنشطة التعدين على مستوى التسويق، حيث يشتري المستثمرون الأجانب الناتج من العاملين في أنشطة التعدين، وفي بعض الحالات، يمولون الديون على نطاق محدود.

٤٩ - ويُعزى إلى العاملين الحرفيين في أنشطة التعدين كثير من اكتشافات المعادن النفيسة والأحجار الكريمة من خلال عادتهم في تغطية المواقع بفعالية. ولذلك فباستطاعتهم استغلال قدراتهم في التأكد من الرواسب، ثم ترويجها لدى شركات التعدين الرئيسية على أساس استغلالها في مشروع مشترك. بيد أن هذا نهج لم يتبع بالقدر الكافي حتى الآن.

جيم - المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الإقراض

٥٠ - ويمكن أن تعود أنشطة المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ومصارف التنمية بالفائدة على هذا القطاع الفرعي من خلال تيسير تدفق المعلومات وإقامة الشبكات (الخاصة بالأسواق والموارد والتكنولوجيا، إلخ)، والمشاركة في تطوير التكنولوجيا، بما في ذلك بيانها عمليا ونشرها في الميدان، وتعزيز رابطات العاملين المحليين في أنشطة التعدين ومجموعات الدعم، وتنظيم برامج تدريبية، وإتاحة فرص الحصول على الائتمان والقروض، وفي بعض الحالات، تحسين الترويج للاستثمار والتسويق. ونظرا لطابع الكفاف الذي يتسم به الكثير من أنشطة التعدين الصغيرة النطاق ومعظم أنشطة التعدين الحرفية، والافتقار

إلى رأس المال بوجه عام، فباستطاعة المانحين الدوليين والوكالات التي تقدم المساعدات التقنية، ومصارف التنمية أن تؤدي دور الجهات الراعية والجهات المنفذة للمشاريع في مجالي إجراء دراسات خط الأساس وتطوير التكنولوجيا. ويمثل تجميع الأرصدة وقواعد البيانات المتعلقة بالمعادن، وإنتاج المواد التدريبية، وتعزيز المؤسسات، الأنشطة التي تعد في حاجة ماسة إلى التمويل.

٥١ - وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة المصارف ومؤسسات الإقراض التابعة للدولة كثيرا ما عـُرفت بنتائجها المخيبة للآمال، والسبب المألوف أكثر من غيره هو تخلـُّف المقترضين عن سداد قروضهم. وكان هذا أحد الأسباب التي أرغمت مصرفـَي بانكو مينيرو في بوليفيا وبيرو، اللذين تعاملا مع صغار العاملين في أنشطة التعدين، على الإغلاق. وعادة ما تكون المصارف الإقليمية أكثر قدرة على استيعاب تلك الخسائر، ولذلك قد تكون في وضع أفضل لتحتمل المخاطر، مع فرض شروط أكثر صرامة في الوقت نفسه. فعلى سبيل المثال، حقق مصرف التنمية الآسيوي نجاحا في برنامج قروضه التي قدمها لأغراض استخراج الفحم على نطاق صغير في الفلبين.

٥٢ - غير أن المنظمات غير الحكومية قد تكون أنسب وكالة لتمويل المشاريع الصغيرة، لأنها لا تحتاج بالضرورة إلى عائد مباشر على أموالها لمواصلة نشاطها، وذلك باستثناء برامج الصناديق الدائرة. وقد قدمت إحدى هذه المنظمات غير الحكومية المحلية، "مشروع تقصي وتطبيق التكنولوجيات الملائمة"، العاملة في منطقة بونو في بيرو، المساعدات لتعاونية سانتياغو أنانيا للتعدين لتحسين تقنيات التعدين، مما مكـَّن العاملين في أنشطة التعدين من رفع معدلات الكميات المستخلصة وزيادة الإنتاج. وفي نهاية المطاف استخدمت هذه الزيادة في الإيرادات في خلق فرص عمل جديدة وتحسين مستوى الخدمات العامة. وفي شيلي، ينظم مركز التعدين والميثالورجيا برامج تدريبية موسعة للعاملين في أنشطة التعدين على نطاق صغير؛ وفي أكوادور، حققت مؤسسة سيندا قدرا كبيرا من النجاح في توفير المساعدة التقنية التي تدعمها الجهود المبذولة على نطاق المجتمع المحلي، وأكدت على تنمية المجتمع المحلي والإدارة البيئية على حد سواء.

٥٣ - ويمكن أن يستخدم هذا النوع من مساعدات المنظمات غير الحكومية كأداة من أدوات السياسة العامة لإضفاء الطابع الرسمي على أنشطة التعدين الحرفية من خلال تشجيع تكوين رابطات تضم العاملين في أنشطة التعدين على نطاق صغير تصبح نقاطا لتلقي وتوزيع برامج المساعدة. ويشجع توجيه المعونة من خلال هذه المنظمات العاملين في أنشطة التعدين المتنقلين على تسجيل أنفسهم وعلى أن يصبحوا طرفا في ترتيب رسمي. ومن المنظمات المعروفة جيدا في هذه الفئة، رابطة العاملين في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق في زمبابوي.

دال - المجتمعات المحلية

٥٤ - لدى مناقشة دور المجتمعات المحلية، يمكن التمييز بين التعدين التقليدي والتعدين المتهافت على الذهب. فالأول أكثر استدامة وانتظاما بوجه عام، ومع أن قدرا كبيرا من الفرق بين الاثنين يعزى إلى طبيعة الرواسب التي يجري العمل فيها، يمكن أن يحدث المجتمع اختلافا كبيرا في طبيعة أنشطة التعدين. وتتمثل المسائل التي يمكن أن تعالجها المجتمعات المحلية في العلاقة بين المجتمع المحلي ورابطات التعدين، ودرجة التدخل من جانب الحكومة المحلية، ورفع مستوى الموارد البشرية ونوعية الحياة.

٥٥ - وفي غانا، حيث يعود التعدين التقليدي إلى عصر ما قبل الاستعمار، أنشِئت لجان تعدين على مستوى المقاطعات، تضم كافة أطراف المجتمع التي لها حقوق مكتسبة في المشروع، وتعمل هذه اللجان مع المجالس المحلية في القرى. غير أن دور هذه اللجان كثيرا ما أصبح محدودا في نهاية الأمر.

٥٦ - وفي قرى التعدين في جمهورية تنزانيا المتحدة، قام العاملون في أنشطة التعدين ببناء المدارس والمراكز الصحية والمحلات التجارية من خلال برامج الجهود الذاتية التي نظمها زعماء القرى. وتحافظ سلطات القرى (التي تشمل لجان التعدين) على أمن سكانها.

٥٧ - بيد أنه في حالة التعدين المتهافت على الذهب يصبح دور المجتمع المحلي مشكوكا فيه إلى حد أبعد. فالطابع المؤقت للتهافت على الذهب يمكن أن يعكر بدرجة كبيرة حياة المجتمعات المحلية، وأكثرها غير مؤهل لمعالجة آثاره، وخاصة بالنسبة للمجتمعات المكونة من السكان الأصليين. وفي هذه الحالات يوجد مبرر قوي للتدخل الخارجي.

هاء - المرأة

٥٨ - تشير التقديرات التي تقيس مشاركة المرأة في أنشطة التعدين الصغيرة النطاق والحرفية الى أن المرأة تشكل عنصرا هاما من الموارد البشرية في هذا القطاع الفرعي، بل هي المشارك الرئيسي فيه في بعض المناطق والمجالات. وفي غينيا، تبلغ نسبة النساء من عمال المناجم الحرفيين ٧٥ في المائة، وتمثل المرأة ٥٠ في المائة من عمال المناجم في مدغشقر ومالي وزمبابوي، و ٤٠ في المائة في بوليفيا. وفي غانا، فإن ٧٥ في المائة من تجار ملح المناجم هم من النساء أيضا.

٥٩ - وتشارك المرأة في أنشطة التعدين بوصفها صاحبة امتياز في استغلال المناجم وبائعة متجولة ومقدمة للخدمات والسلع، وعاملة، ووسيطة ووكيلة شراء ومالكة معدات تؤجر الأدوات مثل المعاول والأوعية وتعد الطعام. وتقوم المرأة في غانا عادة بفصل المعادن واستخراجها مثل الذهب والماس والملح. وما موهبتهن في مباشرة الأعمال الحرة المعترف بها في مجالي التجارة والتبادل التجاري إلا جزءا من ميراثهن الثقافي مما يدعو الى اعتبار المرأة مساهمة قيمة في التعدين الحرفي.

٦٠ - وحتى يؤخذ دور المرأة الفعلي والمحتمل في التعدين الصغير النطاق في الاعتبار الكامل، ينبغي أن تتناول برامج المساعدة القيود التي تعوق مشاركة المرأة وعملها لتوفير ظروف منافسة عادلة لها. وكثيرا ما تكمن هذه القيود في افتقار المرأة لمهارات تعلم الإجراءات الإدارية اللازمة لحيازة الامتيازات، والصعوبات التي تواجهها في الحصول على الائتمان وانعدام المهارات التقنية التي تعوق مشاركتها بكامل امكانياتها مما يجعل المرأة تقتصر في كثير من الحالات على القيام بالأدوار الثانوية في صناعة التعدين. ومن الوسائل التي تمكن المرأة من التغلب على هذه الصعوبات إنشاء التعاونيات إذ أن بإمكانها أن تحصل بسهولة أكبر على الائتمان وتستخدم مديرين لمعالجة المسائل الإدارية والتقنية. ويقلل ذلك أيضا من الطلب على وقتها الذي توزعه على المسؤوليات المنزلية.

٦١ - ولوحظ أن المساعدة الإنمائية في مجال التعدين الصغير النطاق كثيرا ما كانت متيسرة للرجل أكثر منه للمرأة. ولإزالة هذا التفاوت، ينبغي توخي نهج منظم للاعتراف باحتياجات المرأة ودمجها بهدف تحسين تصميم مثل هذه البرامج. وسيترتب على ذلك وضع مشاريع إنمائية تكون أحسن تنظيما لمعالجة تنمية الموارد البشرية ككل وتحسين مستويات المعيشة لجميع فئات السكان. ويستلزم ذلك جمع البيانات التفصيلية ذات الصلة ومناقشة السياسات العلاجية الممكنة مع المؤسسات والمنظمات المعنية. ويمكن الجمع بين هاتين الخطوتين في عملية لجمع البيانات قائمة على المشاركة، تشمل مشغلي المناجم والعمال والمسؤولين الحكوميين.

٦٢ - وينبغي إجراء مناقشات مع عمال المناجم، والمسؤولين الحكوميين، ومؤسسات الإقراض، والمنظمات غير الحكومية حول مسائل مثل التدريب التقني والإداري، والمساعدة المالية ووضع تسهيلات ائتمانية للمجموعات النسائية، وكيفية تعزيز تمكين المرأة اقتصاديا في مشاريع التعدين، وسلامة وصحة الأطفال المرافقين لأمهاتهم فضلا عن النساء أنفسهن ومسائل أخرى. وتستلزم هذه الإجراءات مشاركة المرأة في جميع المستويات.

ثالثا - النتائج التي تحققت أخيرا في مجالات محددة من نشاط التعدين

ألف - السلامة والصحة في المناجم الصغيرة[٣]

٦٣ - كثيرا ما يكون التعدين صناعة خطيرة وهو أكثر خطرا من معظم الصناعات الأخرى. وعلى الصعيد العالمي، لا يُشغِّل قطاع التعدين المنظم سوى ١ في المائة من القوة العاملة لكنه يستأثر بقرابة ٨ في المائة من الحوادث المميتة التي تقع في مكان العمل. ونظرا لنقص الإبلاغ المعترف به عن الحوادث فإنه يرجح أن يكون عدد الإصابات الفعلية أعلى بكثير، لا سيما إذا أخذنا في الاعتبار أن عدد العاملين في المناجم الصغيرة غير المنظمة أو سيئة التنظيم في العديد من البلدان يفوق كثيرا القوة العاملة في قطاع التعدين المنظم الكبير. ويتوفر الجزء الأكبر من فرص العمالة هذه في المناطق الريفية حيث من المهم

تخفيف حدة البطالة. وللأسف، يتسم مع ذلك عدد من هذه الوظائف بالهشاشة والمعايير المطبقة عليها بعيدة كل البعد عن معايير العمل الدولية والوطنية. وعلى سبيل المثال، فإن تشغيل الأطفال أمر عادي في المناجم الصغيرة. وعلاوة على ذلك، فإنها عادة ما تشير، إذا توفرت إحصاءات، الى أن معدل وقوع الحوادث المميتة في المناجم الصغيرة يبلغ عادة ستة أو سبعة أضعاف ما يحدث في المناجم الكبيرة حتى في البلدان الصناعية. وذلك لا يعني أنه ليس هناك مناجم صغيرة آمنة ونظيفة - إنها موجودة ولكنها قليلة عادة. والحالة المتعلقة بالحوادث غير المميتة والأمراض المهنية أقل تأكيدا نظرا لأن البيانات الموثوقة منعدمة تماما تقريبا. وتشير الأدلة المستقاة من الروايات الى وجود حالة مؤسفة من الصحة والسلامة المهنيتين في مواقع العمل نفسها في المناطق السكنية والزراعية المجاورة لها.

٦٤ - ونظرا لتشتت نشاط التعدين الصغير النطاق جغرافيا، وظهوره السريع خلال اندفاعات البحث عن الذهب فإن انعدام الموارد لدى هيئات تفتيش المناجم والرغبة في تفادي توجيه الانتباه الى التعدين غير القانوني أو شبه القانوني أسفرا عن استمرار عدم توفر معلومات عما يعتبر نشاطا ذا أهمية اقتصادية متزايدة. ونظرا لأن المناجم الصغيرة تقع عموما خارج نطاق أنشطة منظمات أرباب العمل والعمال - التي لها في القطاع الكبير المنظم حقوق والتزامات وتؤثر في عمليات التعدين - فذلك معناه أن على الدولة أن تتحمل جميع المسؤوليات عن إدارة التعدين الصغير النطاق.

٦٥ - وبعد سنتين من المناقشة المكثفة، اعتمد مؤتمر العمل الدولي في عام ١٩٩٥ اتفاقية جديدة بشأن السلامة والصحة في المناجم والتوصية المشفوعة بها. ولدى التصديق على هذه الاتفاقية يصبح لها قوة القانون. وتحدد التوصية بالتفصيل علامات متفق عليها دوليا للاهتداء بها في تطبيق القانون والممارسة على الصعيد الوطني.

٦٦ - وتشمل الاتفاقية جميع أنواع المناجم. وفي حين أن هناك أحكاما تنص على استثناء فئات معينة من المناجم شريطة ألا يقل مستوى الحماية العامة التي تتوفر في هذه المناجم عن مستوى الحماية التي ستنشأ من تطبيق الاتفاقية، فإنه يجب وضع خطط لتغطية المناجم المستثناة تدريجيا. ونظرا لأن المناجم التي تعتبر غير قانونية سوف تكون حسب الافتراض مستثناة دائما، فإن ضم المناجم الصغيرة تدريجيا الى القطاع المنظم يزداد أهمية.

٦٧ - وتنص الاتفاقية على إجراءات تتعلق بالإبلاغ عن الكوارث والحوادث والأحداث الخطيرة التي تقع في المناجم والتحقيق فيها ونشر الاحصاءات المتعلقة بها. وتشمل مسؤوليات أرباب العمل عن إزالة المخاطر التي تهدد سلامة وصحة العمال في المناجم أو التقليل منها، فضلا عن أنها تتناول حقوق عمال المناجم وواجباتهم فيما يتعلق بالسلامة والصحة. وتشير الى إنشاء هيئات للتفتيش لكفالة الإنفاذ الفعال لأحكام الاتفاقية.

٦٨ - وينبغي التأكيد على أنه ليس من الضروري أن يصدق أي بلد على الاتفاقية كي يحق له تنفيذ أحكامها. وعادة ما يستغرق التصديق وقتا طويلا، وتقوم بلدان عديدة بالفعل بإدراج أحكام الاتفاقية في الاتفاقات الجماعية. وبالاضافة الى ذلك، تحدد الاتفاقية المعايير الدنيا، ووضعت بلدان عديدة قواعد تتعلق بالسلامة والصحة في مجال التعدين، تتجاوز نطاق أحكام الاتفاقية. والهدف من ذلك هو تمكين البلدان التي لا توجد فيها قوانين كافية من أن تحقق مستوى أدنى متفقا عليه من السلامة والصحة وأن، تـُدرج، بعد التصديق على الاتفاقية وتنفيذها، في إجراءات الإشراف التي تقوم بها منظمة العمل الدولية.

٦٩ - وتبذل اتحادات عمال التعدين الدولية والوطنية جهودا لم يسبق لها مثيل للتعجيل بالتصديق على الاتفاقية على نطاق واسع. وتعترف هذه الاتحادات أيضا بأنه نظرا لأن العديد من عمال المناجم الصغيرة لا تمثلهم اتحادات عمالية، فإنها تقوم بدور خاص في مساعدة هؤلاء العمال الذين يعمل كثير منهم في ظروف سيئة وخطيرة جدا.

٧٠ - ومن المسائل الهامة التي تواجهها العديد من البلدان النامية تعزيز سلطاتها المختصة بهدف كفالة تطبيق أحكام الاتفاقية. وبتوجيه الهياكل الأساسية لخدمة قطاع التعدين المنظم الذي بلغ درجة عالية من التطور فإن التدفق المفاجئ لأنشطة التعدين الصغير النطاق سيتطلب أن تبذل أكثر السلطات كفاءة جهدا يفوق طاقتها، فما بالك بالهياكل الأساسية التي تفتقر بالفعل للموظفين والأموال. ولعله ستكون هناك حاجة للمساعدة الخارجية لتعزيز حجم الكفاءة التقنية لهيئات تفتيش صناعة التعدين. وستساعد منظمة العمل الدولية في هذا الصدد بالتعاون مع الوكالات الأخرى حيثما أمكن.

٧١ - ويؤمل أن يتم التصديق على نطاق واسع على اتفاقية التعدين الجديدة التي حددت مبادئ للعمل الوطني تتعلق بتحسين ظروف العمل في صناعة التعدين، وأن يؤدي ذلك الى تحقيق تحسينات كبيرة ودائمة في مجال السلامة في المناجم الصغيرة والكبيرة.

باء - المؤتمر الدولي المعني بأعمال التعدين الصغير النطاق في شمال غرب الاتحاد الروسي والخبرة الدولية المكتسبة

٧٢ - عقد مؤتمر دولي معني بأعمال التعدين الصغير النطاق في شمال غرب الاتحاد الروسي والخبرة الدولية المكتسبة، في بتروزافودسك، الاتحاد الروسي، في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥. ونظم المؤتمر معهد الجيولوجيا، ومركز البحوث الكاريلي، وأكاديمية العلوم الروسية، ولجنة الجيولوجيا واستغلال الموارد المعدنية لجمهورية كاريليا بدعم من حكومة جمهورية كاريليا، والوكالة الدولية للتعدين على نطاق صغير (كندا) ووفد لجنة الجماعة الأوروبية في الاتحاد الروسي. وكاريليا منطقة مهمة للخامات اللافلزية في الاتحاد الروسي ومصدر لمعادن صناعية متنوعة مثل المسكوفيت والفلسبار والكوارتز والشنغايت، والحجر

الطبيعي والصخور الكربونية. وحضر المؤتمر ١١٥ مشاركا، من بينهم ممثلون عن شركات ومنظمات بلغارية وبريطانية وألمانية وفنلندية وفرنسية.

٧٣ - أما المسائل الرئيسية التي تناولتها الثماني والعشرون ورقة المقدمة فهي تحليل الإمكانيات المعدنية الكامنة لجمهورية كومي فضلا عن مناطق نوفغورود وفولوجدا ومرمانسك كأساس لتنمية التعدين على نطاق صغير؛ والتحليل الجيولوجي - الاقتصادي لبعض أنواع المواد الخام المعدنية، وإمكانية الانتفاع منها في الإنتاج على نطاق صغير ونُهج تقييم الرواسب باستخدام الحاسوب؛ وتحليل الخبرة المكتسبة على نطاق العالم، فضلا عن أوضاع السوق والأوضاع الإقليمية الخاصة بتنمية التعدين على نطاق صغير في الاتحاد الروسي؛ والخبرة المتجمعة لدى الشركات الصغيرة؛ وتكنولوجيا معالجة المعادن. وصاغ المؤتمر أيضا قرارا شمل توصية بإنشاء اتحاد عام لشركات التعدين على نطاق صغير في شمال غرب الاتحاد الروسي وطلبا إلى حكومة جمهورية كاريليا بسن قوانين خاصة من أجل التعدين الصغير النطاق.

جيم - المائدة المستديرة الدولية المعنية بالتعدين الحرفي واستراتيجية البنك الدولي الشاملة إزاء التعدين الحرفي

٧٤ - عقد البنك الدولي مؤتمر مائدة مستديرة دولية بشأن التعدين الحرفي في واشنطن العاصمة في شهر أيار/مايو ١٩٩٥. وحضر المؤتمر مجموعة مؤلفة من ٨٠ مندوبا مدعوا من ٢٥ بلدا. وضم المندوبون ممثلين من هيئات دولية منها الأمانة العامة للأمم المتحدة وللحكومات والمنظمات غير الحكومية وشركات التعدين الدولية وأوساط التعدين الحرفية نفسها.

٧٥ - وكان الغرض من الاجتماع تسهيل تبادل آراء وخبرات أولئك المرتبطين بهذا القطاع الفرعي في مختلف أرجاء العالم، ومساعدة المندوبين على وضع استراتيجيات للتعامل مع هذا النوع من التعدين كل في بلده، وتقديم مدخلات إلى البنك الدولي من أجل صياغة سياسته الخاصة بذلك القطاع الفرعي. ورغم ما عقد في السابق من حلقات دراسية واجتماعات دولية كانت تدرج التعدين الحرفي في جداول أعمالها، كحلقة الأمم المتحدة الدراسية الأقاليمية المعنية بوضع "مبادئ توجيهية لتنمية التعدين على النطاقين الصغير والمتوسط"، التي عقدت في هراري، عام ١٩٩٣، إلا أن مؤتمر المائدة المستديرة هو أول اجتماع دولي يعقد صراحة لمناقشة مشاكل قطاع التعدين غير الرسمي. إذ أن المؤتمرات الدولية السابقة نظرت في التعدين الحرفي ضمن النطاق الأوسع للتعدين على نطاق صغير.

٧٦ - ويتواءم التأكيد على التعدين الحرفي مع أهداف المنظمات الدولية الرئيسية لتمويل التنمية، كهدف البنك الدولي، الذي أعلن في مؤتمر المائدة المستديرة، وهو تخفيف حدة الفقر وتحسين مستويات المعيشة من خلال النمو المستدام والاستثمار في الناس، وأهداف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتمثلة في في تخفيف حدة الفقر، وحماية البيئة، وإيجاد فرص العمل، وتشجيع النهوض بالمرأة. كما أنه يتواءم مع الاتجاه

السائد في العديد من البلدان النامية، لا سيما في أفريقيا، والذي يتجلى في الزيادة المهمة في نمو القطاع غير الرسمي.

٧٧ - واستنادا إلى المناقشات التي جرت في مؤتمر المائدة المستديرة وما توصل إليه من نتائج وتوصيات، قام البنك الدولي في آب/أغسطس ١٩٩٥ بوضع "استراتيجية شاملة إزاء التعدين الحرفي" في شكل مسودة. وتعد هذه الوثيقة استراتيجية مقترحة لمساعدة التعدين الحرفي ضمن سياق برنامج إصلاح قطاع التعدين بهدف تحسين الأوضاع المتعلقة بالسياسات والأوضاع التنظيمية والمؤسسية من أجل اجتذاب الاستثمارات الخاصة في قطاع التعدين. ويتمثل الهدف العام لهذه المساعدة في تحويل التعدين غير الرسمي إلى تعدين رسمي مستدام من الناحية البيئية ومنظم بصورة قانونية.

٧٨ - أما الأولوية الأولى للاستراتيجية المقترحة فهي تهيئة بيئة ملائمة للاستثمار الخاص في التعدين من خلال إصلاح قوانين التعدين ونظام الضرائب وتعزيز مؤسسات التعدين العامة. وفور تهيئة هذه القدرات التنظيمية والمؤسسية المناسبة، تدعو الاستراتيجية الى إجراء دراسة استقصائية مرجعية من أجل تقييم المشاكل والقيود التي تواجه قطاع التعدين الحرفي بغية تحديد مجالات المستهدفة للمساعدة. عندئذ يمكن إعداد برنامج عمل، على أساس نتائج الدراسة الاستقصائية، بهدف (أ) تهيئة أوضاع تمكينية للتعدين الحرفي، (ب) تخفيف حدة القيود التقنية والمالية، (ج) وتحسين الأوضاع البيئية والمعيشية وظروف العمل لعمال المناجم. ثم يدعو برنامج العمل إلى إقامة شراكة وتوزيع الأدوار فيما بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية واتحادات عمال المناجم الحرفيين والوكالات المانحة الدولية وشركات التعدين الدولية.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩ - يعد التعدين على نطاق صغير والتعدين الحرفي نشاطا اقتصاديا مهما شهد، لا سيما في مجال التعدين الحرفي، انبعاثا عالمي النطاق خلال الأعوام الخمسة والعشرين الماضية. وما زالت هناك حاجة إلى بذل جهود جدية في مجال تنظيم وتشجيع التعدين على نطاق صغير، لا سيما من أجل تخفيف حدة الضرر البيئي، والتقليل إلى الحد الأدنى من الاضطرابات الاجتماعية ومكافحة التهريب.

٨٠ - وينبغي إضفاء الطابعين القانوني والرسمي على التعدين الحرفي لتشجيع نموه. ويعد وضع إطار قانوني يعترف بوجود وخصائص التعدين على نطاق صغير والحرفي شرطا مسبقا لإضفاء الصبغة الرسمية عليه وللحد من آثاره السلبية. وعلى وجه الخصوص يحتاج التعدين الحرفي لأن يكون جزءا من التيار الرئيسي وثمة حاجة في العديد من الحالات لإيجاد فرص عمل بديلة لعمال المناجم في هذا النوع من التعدين لتخفيف الضغط على الموارد الطبيعية والبيئية.

٨١ - للحكومات والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمجتمع الدولي الاضطلاع بأدوار مهمة من أجل تحسين حياة عمال المناجم الحرفيين ومن يعولون. وكما أظهرت حلول ابتكارية كثيرة،

فإن مساعدة عمال المناجم وأسرهم تعني أكثر من مجرد تقديم المساعدة من منظور تعديني. إذ أن التصدي لمسائل التعدين، كالقيود التقنية والقانونية والمالية التي تجري مجابهتها، فضلا عن تلوث وتدهور بيئيين، يعد أمرا ضروريا ولكن غير كاف. لحل المشاكل المتأصلة في التعدين الحرفي، إذ أن إحدى المشاكل المرتبطة بهذا النوع من التعدين هي أنه قد يدر دخلا فوريا إلا أنه في أحيان كثيرة لا يؤدي الى تحسين في الأحوال المعيشية أو الى التنمية الاجتماعية للمناطق التي يجري فيها.

٨٢ - ويوصى باعتماد نهج يوسع النظرة إلى التعدين الحرفي من كونه مسألة تعدينية قطاعية إلى مسألة تنمية اجتماعية - اقتصادية متعددة القطاعات. وبينما يدرك خبراء التعدين جيدا منافع ومشاكل التعدين الحرفي، إلا أن النهج المتعدد القطاعات سيشمل علماء اجتماع واقتصاد وخبراء قانونيين وخبراء في الصحة العامة معنيين بالتنمية المجتمعية وذلك بهدف استحداث مبادرات إنمائية متعددة القطاعات. وتعد المساعدة المقدمة في مجالات مثل الأنشطة البديلة المدرة للدخل، ومجالات الصحة، والتعليم، وتمكين المرأة والتوعية البيئية مكملا ضروريا للمساعدة التعدينية التي تستهدف زيادة الإنتاجية والدخل في الوقت الذي تقلص فيه الممارسات التعدينية المضرة بالبيئة. كما أنه أيضا نهج إنمائي أكثر شمولا وأكثر تركيزا على الإنسان من شأنه زيادة الجمهور المستفيد من المعلومات عن التعدين الحرفي، وجعل تقديم المساعدة للتعدين على نطاق صغير مستساغة بدرجة أكبر من قبل الحكومات والجهات المانحة.

٨٣ - ولهذا ينبغي النظر إلى التعدين على نطاق صغير ومعالجته من المنظور الأعم للتنمية الاجتماعية الاقتصادية والقضاء على الفقر. إذ أن أنشطة التعدين تمثل بالنسبة لعدد كبير من الناس في العالم ممن يزاولون التعدين الحرفي، شبكة أمان توفر لهم الدخل خلال الأوقات الاقتصادية العصيبة. ولما كان معظم هذه الأنشطة يجري في المناطق الريفية، فإن التعدين الحرفي يعد سلاحا فعالا ضد الفقر الريفي والهجرة من الريف إلى المدن ولهذا ينبغي دعمه بصفته هذه. وعندما تتحرك حكومة لتهيئة بيئة أكثر تمكينا لعمال المناجم الحرفيين هؤلاء، فإنها تقوم أيضا بزيادة وصول أفراد شعبها إلى دخل مأمون وزيادة قدرتهم علي تخليص أنفسهم من براثن الفقر. كما أن تقديم المساعدة إلى هذا القطاع يمكن أن يشكل سبيلا مهما لتقديم المساعدة الاجتماعية التي تمس الحاجة إليها الى الأشخاص المعنيين والمناطق المعنية.

٨٤ - ويُطرح هذا الاستنتاج كأساس للمناقشة من أجل تمكين اللجنة من تحديد مجالات الأولوية للعمل في المستقبل فيما يتصل بالتعدين الصغير النطاق والحرفي. ونظرا لاستمرار أهمية التعدين على نطاق صغير والحرفي في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والحاجات المتعددة الأوجه لهذا القطاع، قد ترغب اللجنة في وضع الفرص المتاحة في هذا القطاع والجهود المبذولة فيه قيد الاستعراض. وبشكل خاص، ونظرا لأهمية التعدين الحرفي كشبكة أمان اقتصادي، فإنه قد يتيح مجالا لزيادة العمل في ميدان التنمية الاجتماعية - الاقتصادية الشمولية المتعددة القطاعات.

الحواشي

(١) يعترف أيضا مع الامتنان بمساهمات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وفيما يتعلق بأنشطة التعدين على نطاق صغير. وقد أدرجت هذه المساهمات في تقرير الأمين العام عن أنشطة التعاون التقني لمنظومة الأمم المتحدة في مجال الموارد المعدنية (E/C.7/1996/7).

(٢) كانت اللجنة قد طلبت أصلا تقييما كميا لأهمية التعدين على نطاق صغير في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. إلا أنه نظرا لعدم توفر البيانات الكمية عموما في هذا المجال، فقد اقتضى الأمر إجراء التقييم الحالي استنادا الى المعلومات المحدودة المتاحة.

(٣) المعلومات التي استند إليها هذا الفرع مقدمة من مكتب العمل الدولي.