الأمم المتحدة

E/CN.17/2011/7

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
16 December 2010
Arabic
Original: English

لجنة التنمية المستدامة

الدورة التاسعة عشرة

٢-١٣ أيار/مايو ٢٠١١

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

المجموعة المواضيعية لدورة التنفيذ ٢٠١٠-٢٠١١ - (دورة السياسات)

خيارات وإجراءات في مجال السياسات من أجل الإسراع بخطى التنفيذ: التعدين

تقرير الأمين العام

موجز

حدث عدد من التغيرات الكبيرة في قطاع التعدين منذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الذي عقد في عام ٢٠٠٢. وأُحرز تقدم في مجال الشفافية والحوكمة في ذلك القطاع. وتبنت شركات كثيرة توجيهات ومبادئ طوعية تقدمية كإطار لعملياتها، مع السعي إلى تحقيق تحسينات في كفاءة الموارد. ولكن مازالت هناك فجوات كبيرة. ويمكن لبلدان عديدة أن تحسِّن مساهمة ثرواتها المعدنية في اقتصاداتها الوطنية. وما زال يتعين اتخاذ خطوات ترمي إلى تحسين الشفافية والإفصاح من جانب الحكومات للمواطنين بشأن أنشطة

* E/CN.17/2011/1

100111 100111 10-69850 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

التعدين والإيرادات التي تدرها. وهناك مجالات تحتاج إلى إحراز مزيد من التقدم فيها وهي احترام حقوق الإنسان، وحقوق المجتمعات المحلية والشعوب الأصلية في الأراضي وسبل كسب العيش، والآثار البيئية والاجتماعية لأنشطة التعدين، وبصفة أعمّ، العلاقات بين الحكومات والشركات والمواطنين. ومما له أهميته الحاسمة معالجة نقص القدرات لدى الحكومات الوطنية في جميع تلك المجالات. ويمكن للمجتمع الدولي أن يساعد البلدان على تحقيق أقصى استفادة من ثرواتها المعدنية عن طريق التعاون التقني؛ وعن طريق تبادل الممارسات الجيدة؛ وعن طريق انتهاج المبادرات الرامية إلى تحقيق الشفافية.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – مراقبة الحاجة إلى استخراج الفلزات والمعادن ٤

ثالثا – تعزيز مساهمة التعدين في الاقتصادات الوطنية ٨

ألف – التعدين الواسع النطاق ٨

باء – التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق ١١

رابعا – معالجة الآثار البيئية والاجتماعية للتعدين ١٣

ألف – الآثار البيئية ١٤

باء – الآثار الاجتماعية ١٧

خامسا – تحسين الحوكمة في قطاع التعدين ٢٠

ألف – مواصلة إحراز التقدّم على صعيد الحوكمة الدولية ٢٠

باء – تشجيع صناعة التعدين على تحسين الأداء ٢٢

جيم – تحسين الحوكمة الوطنية ٢٤

سادسا – بناء القدرات الوطنية وتعزيزها ٢٦

سابعا – الطريق إلى الأمام ٢٨

أولا – مقدمة

١ – أجرت لجنة التنمية المستدامة في دورتها الثامنة عشرة، وهي الدورة الاستعراضية لدورة التنفيذ الرابعة ٢٠١٠-٢٠١١، تقييما للتقدم المحرز في مجموعة المسائل المختارة وهي التعدين، والنقل، والنفايات، والكيماويات، والاستهلاك والإنتاج المستدامان، على النحو المبين في جدول أعمال القرن ٢١، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ[(١)]. وحددت اللجنة القيود والعقبات وكذلك التحديات الجديدة التي تواجه التنفيذ في مجموعة المواضيع المختارة، والفرص المتاحة لتنفيذها.

٢ – وستتخذ اللجنة في دورتها التاسعة عشرة، وهي الدورة المكرسة للسياسات من دورة التنفيذ الحالية، قرارات بشأن الخيارات والتدابير العملية اللازمة في مجال السياسات للإسراع بتنفيذ مجموعة المواضيع المختارة. وسيسبق الدورة اجتماع تحضيري حكومي دولي يتولى إعداد مشروع وثيقة تفاوض لكي تنظر فيها اللجنة.

٣ – ويعد هذا التقرير إسهاما في المناقشة التي ستجري في الاجتماع التحضيري الحكومي الدولي بشان المسائل المتصلة بالتعدين. وقد استفاد هذا التقرير من المساهمات التي وردت من برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية والمنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة.

٤ – ولأغراض هذا التقرير، يُعرَّف التعدين بأنه النشاط الاقتصادي المكرس لإنتاج المعادن والفلزات، بما في ذلك التنقيب عن المعادن المستخرجة واستخراجها وتجهيزها. ويُستبعَد النفط والغاز من نطاق التقرير، حيث نُظِر فيهما أثناء الدورتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة للجنة التنمية المستدامة في إطار موضوع ''الطاقة''.

ثانيا – مراقبة الحاجة إلى استخراج الفلزات والمعادن

٥ – زاد الاستهلاك العالمي للسلع الأساسية المعدنية بصورة مطردة في السنوات الأخيرة، ومن المتوقع أن يستمر ذلك الاتجاه، نتيجة لطلب قوي في البلدان النامية السريعة النمو. ومع أن كثافة المواد قد انخفضت في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي – إذ يجري إيجاد قيمة اقتصادية أكبر باستخدام قدر أقل من مدخلات المواد – فإن الاستخدام العام (المطلق) للمواد الخام لا ينخفض[(٢)].

---

(١) انظر E/2010/29-E/CN.17/2010/15.

(٢) التوقعات البيئية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حتى عام ٢٠٣٠ (باريس)، الصفحة ٤٢٢ (٢٠٠٨).

٦ - وفي الوقت نفسه، يفرض استخراج المعادن وتجهيزها تكاليف بيئية واجتماعية. وتساهم عدة عوامل في الآثار البيئية والاجتماعية للتعدين. وفيما يخص استخراج المعادن والفلزات الصناعية، فإن العامل الأول هو ''حجم'' التعدين كنشاط اقتصادي، مما يتعلق بالطلب على المعادن والفلزات بوصفها مدخلات في منظومة الإنتاج. والعامل الثاني هو الآثار البيئية لطرائق استخراج معينة، وبصورة أعمّ، الطريقة التي تدار بها مشاريع الاستخراج على أرض الواقع.

٧ - وفيما يخص العامل الأول، فإن الرابطة بين استخراج الفلزات والمعادن الصناعية والطلب عليها بوصفها مدخلات لعملية الإنتاج تتأثر بما يلي: (أ) مدى إعادة التدوير التي تجري؛ (ب) كفاءة المواد، أي كمية الفلزات اللازمة لإنتاج وحدة واحدة من المنتج؛ (ج) عمليات استبدال المواد في عملية الإنتاج، حيث يستعاض عن الفلزات بمكونات أخرى. وينبغي أن تدرس الجهود المبذولة لتخفيض الآثار الضارة للتعدين الإجراءات المتصلة بهذه الجبهات الثلاث، ولا سيما في إطار الإجراءات الرامية إلى تحقيق أنماط أكثر استدامة للإنتاج والاستهلاك. ومن شأن الترويج لأنشطة إعادة التدوير أيضا أن يهيئ فرص العمل أو يعززها، حيث أن تلك الأنشطة تتسم بكثافة اليد العاملة، وخصوصا في البلدان النامية.

٨ - وعلى النقيض من ذلك، فإن الطلب على الماس والأحجار الكريمة، وعلى الذهب إلى حد ما، يقرره في الغالب الأعمّ المستهلكون الأفراد. ونظرا لهذه الصلة وللآثار البيئية والاجتماعية الضخمة للتعدين الحرفي للذهب والماس بوجه عام، فقد قدمت المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة عددا من المقترحات الرامية إلى ما يلي:

(أ) الحد من الطلب النهائي على هذه المنتجات الفلزية، عن طريق مخاطبة المستهلكين مباشرة وتنبيههم إلى آثار التعدين؛

(ب) ترشيد استخدام المخزونات الحالية فوق سطح الأرض عن طريق تثبيط التكديس وتشجيع إعادة التدوير؛

(ج) تعزيز نظم منح الشهادات عن طريق أطراف ثالثة، والتي تعالج القضايا البيئية والاجتماعية المرتبطة بالتعدين المتعلق باستخراج الذهب والأحجار الكريمة.

٩ - وعلى الصعيد الاقتصادي الكلي، لا تعكس أسعار المعادن والفلزات على نحو كامل التكاليف البيئية والاجتماعية لدورة حياة أنشطة التعدين. وينجم عن ذلك ارتفاع معدل استخدام الفلزات والمعادن على نحو تعوزه الكفاءة اجتماعيا في منظومة الإنتاج، وآثار بيئية واجتماعية مرتفعة، إلى جانب انخفاض الحوافز التي تدفع شركات التعدين إلى اعتماد نظم إنتاج أنظف. كما أن عدم تكبد الشركات المنتجة لبعض التكاليف البيئية والاجتماعية يضر

بالحوافر الداعية إلى إعادة التدوير بسبب التكاليف النسبية لإنتاج الفلزات المعاد تدويرها والفلزات الخام الجديدة.

١٠ - وفي طليعة المجالات التي ينبغي النظر فيها هو ما إذا كان عنصر أسعار المعادن المتصل بالعائدات وغيرها من الضرائب التي تدفعها شركات الاستخراج يمثل تعويضا عادلا للبلدان التي تستخرج فيها المعادن عن فقدان مواردها الطبيعية. وإذا لم يجر تعويض ذلك الفقدان على نحو ملائم، فإن الأسعار تكون شديدة الانخفاض، ولذلك يصبح استخدام المعادن من الناحية الفعلية نقلا للثروة من البلدان المنتجة إلى مستخدمي المعادن المستخرجة. وهناك مجال ثان ينبغي النظر فيه وهو دراسة أنواع الدعم المباشر والضمني للتعدين والناتج عن النظم الضريبية والاستثمارية التي تطبق على تلك الصناعة، بغرض كفالة أن تساهم أنواع الدعم تلك على نحو فعال في أهداف التنمية المستدامة.

١١ - ويمكن تصنيف الخيارات الرامية إلى تحسين بيان الآثار الخارجية التي توجدها أنشطة التعدين في تكاليف الإنتاج التي تتكبدها الشركات في ثلاث مجالات واسعة النطاق، هي: وضع لوائح بيئية واجتماعية، وإنفاذها؛ ووضع أحكام قانونية ومالية لإغلاق المناجم وإصلاحها؛ ووضع تدابير لتغطية التكاليف البيئية والاجتماعية للحوادث مثل التسربات وفيضان البرك الملوثة وانهيار سدود احتجاز المخلفات. ومن شأن أحكام المسؤولية الواضحة والإغلاق الإلزامي للمناجم وخطط الرصد أن تساعد على ضمان أن تُعبِّر تكلفة العمليات عن تأثيرات أنشطة التعدين على نحو أفضل. ويتمثل أحد خيارات تمويل أنشطة إصلاح المواقع المهجورة في فرض رسوم على صناعة التعدين. وعلى سبيل المثال، ففي الولايات المتحدة الأمريكية، نص قانون مراقبة وإصلاح التعدين السطحي لعام ١٩٧٧ على إنشاء صندوق لأراضي المناجم المهجورة، يمول من الرسوم على استخراج الفحم، ويستخدم لدفع تكاليف تنظيف مناجم الفحم السطحية المهجورة.

١٢ - وفي كثير من البلدان المنخفضة الدخل، تجري إعادة تدوير الفلزات فعلا بمستويات مرتفعة، وغالبا ما تعتمد على الفرز اليدوي. وقد نفذ بعض البلدان سياسات قطاعية متفاوتة تؤثر على إعادة استعمال الفلزات وإعادة تدويرها (على سبيل المثال، توجيهات إعادة تدوير المواد الخطرة والمعدات الكهربائية والإلكترونية التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي). كما أن اشتراطات مسؤولية المنتجين الممتدة، مثل التوجيهات المتعلقة بالعمر الافتراضي للسيارات التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي غيرت سلوك الجهات المصنعة وأوجدت منظومات لإعادة التصنيع بعد الاستهلاك، تعمل على نحو مستقل عن سوق الخردة الأوسع نطاقا.

١٣ - وعلى الصعيد الوطني، فإن الترويج لزيادة استخدام التصاميم من أجل إعادة الاستعمال وإعادة التدوير في القطاعات التي تستخدم حاليا قسما كبيرا من المعادن والفلزات المنتجة، مثل السيارات والمباني والهياكل الأساسية، أو جعل ذلك إلزاميا، يمكن تحقيقه بسبل مختلفة، عن طريق أحكام ملائمة في قوانين البناء، ونظم إصدار التراخيص من أطراف ثالثة، والمشتريات العامة. ويمكن للحكومات أيضا أن تشجع القطاعين الخاص والعام على استخدام جميع إمكانيات الإيكولوجيا الصناعية، حيث تستخدم النفايات من أجزاء من المنظومة الصناعية كمدخلات لأنشطة صناعية أخرى، عن طريق دعم استحداث أسواق لا مركزية للمخلفات (عن طريق منابر إلكترونية، على سبيل المثال).

١٤ - وقد استخدمت بلدان كثيرة تدابير استباقية للحث على زيادة إعادة استخدام وإعادة تدوير المعادن والفلزات. وهي تشمل ما يلي:

(أ) إيجاد مخزونات محددة جغرافيا للفلزات الرئيسية، تمثل المخزونات الحالية الموجودة ضمن الهياكل الأساسية والمباني ومدافن القمامة والمعدات المترلية وغيرها من المصادر؛

(ب) وضع مناهج تستهدف إيجاد خبراء ومقاولين متخصصين في أنشطة إعادة استعمال المعادن وإعادة تدويرها؛

(ج) إجراء دراسات اقتصادية ودراسات الجدوى لوضع هيكل أساسي لمنظومات إعادة التدوير، وتشمل نقاط التجميع ومرافق الفرز والتجهيز؛

(د) منع إلقاء المواد عالية القيمة التي يمكن إعادة تدويرها في مدافن القمامة، عن طريق حظر إلقاء السلع التي انتهى عمرها في مدافن القمامة، مثل السيارات والأجهزة المترلية والإلكترونية وغيرها من السلع المحتوية على نسبة عالية من الفلزات؛

(هـ) وجوب فصل المواد ذات القيمة التي يمكن إعادة تدويرها ومعالجتها عن طريق التقطيع، كلما كان ذلك ملائما، وتشجيع إقامة معامل للتقطيع والفصل في مدافن النفايات؛

(و) كفالة أن تدعم السياسات واللوائح المحلية أنشطة إعادة الاستعمال وإعادة التدوير وتشجع عليها في قطاعات محددة، منها على سبيل المثال المباني والتشييد؛

(ز) إدماج مصطلحات إعادة الاستعمال وإعادة التدوير في طلبات العروض وغيرها من مواصفات العقود العامة.

ثالثا – تعزيز مساهمة التعدين في الاقتصادات الوطنية

١٥ – كما هو مسجل في موجز الرئيس لمناقشات الدورة الثامنة عشرة للجنة التنمية المستدامة، ثمة حاجة لإدراج قطاع التعدين في صميم مقتضيات التنمية الطويلة الأجل للاقتصادات الوطنية وإيجاد روابط مع هذه الاقتصادات لتعزيز إسهام هذا القطاع في التنمية المستدامة. وتنطوي زيادة مساهمة الثروة المعدنية إلى أقصى حد في الاقتصاد الوطني على عدد من المراحل، وهي لا تنطوي على وصفة موحدة؛ فبدلا من ذلك، يجب اتخاذ خيارات تتلاءم والظروف الخاصة للبلدان إزاء كل مرحلة من مراحل العملية.

ألف – التعدين الواسع النطاق

١٦ – لا تزال هناك احتياطيات كبيرة من المعادن في كثير من البلدان لم تستكشف أو تستغل بكاملها. وتعود أسباب ذلك إلى عدم توفر البيانات والمعلومات، والافتقار إلى الاستثمار في هذا القطاع، وعدم توفر الهياكل الأساسية اللازمة لتنمية المشاريع الرئيسية. وتتمثل الخطوة الأولى اللازمة في وضع قواعد معرفية كافية لمختلف أنواع الموارد المعدنية التي قد تتوفر للبلدان من خلال المسح ورسم الخرائط.

١٧ – وفي مرحلة توزيع حقوق الاستكشاف والاستغلال، فإن مصلحة البلد تتمثل في الحصول على أفضل سعر ممكن لقاء الثروة المعدنية التي سيتم استخراجها. وكما تبين في عدة بلدان، يمكن فصل حقوق الاستكشاف بوضوح عن حقوق الاستغلال، وذلك بهدف ضمان المنافسة على حقوق الاستغلال بين عدة شركات. ويمكن تجاوز عدم الاتساق الذي كثيرا ما يوجد بين المعلومات المتوفرة لدى السلطات المسؤولة عن توزيع حقوق التعدين والمعلومات المتوفرة للشركات، حيث تكون هذه الأخيرة مطّلعة بشكل أفضل على الكمية والقيمة الحقيقيتين للرواسب المعدنية، وذلك باستخدام عملية مفتوحة لتقديم العطاءات، حيث تتنافس الشركات على تلك الرواسب استنادا إلى قدرات تقنية مماثلة. وقد تم في الآونة الأخيرة اختيار عملية مفتوحة لتقديم العطاءات من أجل إعادة توزيع حقوق الامتياز التي انتهت صلاحيتها في العديد من البلدان الأفريقية.

١٨ – وتتوقف الحصة المستحقة للبلد من الثروة المستخرجة على عوامل من قبيل الإطار القانوني والتنظيمي الذي ينطبق على التعدين (قوانين التعدين، على سبيل المثال)؛ وآليات المرونة المتضمنة في عقود الاستثمار لمعالجة التقلبات في أسعار المعادن؛ ونظم الضرائب والإتاوات؛ وأحكام حساب الإتاوات وجمعها؛ والأحكام المحلية ذات المضمون الاقتصادي، مثل حقوق الملكية المشتركة أو الأهداف الخاصة بمضمون العمالة المحلية داخل وحول

مشروع التعدين. وقد طبقت البلدان طائفة من مخططات الضرائب والإتاوات على قطاع التعدين. ومن الناحية العملية، يتأثر التحصيل الفعلي للإيرادات بعدة عوامل[٣]. ففي عدة حالات، تكون الحكومات مساهمة في مشاريع التعدين، كما هو الحال مثلا بالنسبة لشركة Debswana لتعدين الماس (نسبة ٥٠ في المائة مملوكة لحكومة بوتسوانا) وشركة Williamson Diamonds (نسبة ٢٥ في المائة مملوكة لحكومة تنزانيا).

١٩ - وفضلا عما لعمليات التعدين من آثار على العمالة وغير ذلك من آثار اقتصادية مباشرة، فإن إقامة روابط بين التعدين وبقية الاقتصادات أمر بالغ الأهمية للتنمية. وفي غياب نهج متكامل، فإن عمليات التعدين تنذر فعلا باحتمال أن تصبح بمثابة جيوب، حيث لا يكاد يكون لها انعكاسات تذكر على بقية الاقتصاد. ويتمثل أحد النهج المتبعة في موزامبيق وليبريا وغيرهما من البلدان في ممرات النمو أو ممرات التنمية، حيث تُدمج التنمية المقررة للتعدين في التخطيط المكاني الأوسع نطاقا الذي يهدف إلى تطوير الأنشطة الاقتصادية المناسبة محليا (مثل الزراعة والحراجة والتعدين الضيق النطاق) وذلك من خلال الاستفادة الكاملة من الهياكل الأساسية التي تنشأ خصيصا لتلبية احتياجات مشاريع التعدين. وعلى سبيل المثال، يمكن بناء الطرق وخطوط السكك الحديدية ومرافق توليد الكهرباء ومرافق الموانئ بقدرة إضافية للسماح لأنشطة أخرى باستخدامها أو للمجتمعات المحلية بالاستفادة منها. وتبين الدروس المستفادة من التجربة أن أفضل طريقة لتشكيل مثل هذه الروابط تكون قبل التوقيع على عقود التعدين. ويمكن إضافة أحكام تتعلق بالإفراط في أبعاد الهياكل الأساسية إلى العطاءات الخاصة بالامتيازات لدى التعامل مع الشركات المتنافسة على هذا البعد.

٢٠ - وتتمثل الخطوة الحاسمة التالية في إدارة عائدات التعدين من أجل إحداث أقصى أثر ممكن على التنمية. والدول التي وُهبت موارد طبيعية لها مصلحة في وضع أطر سليمة للاقتصاد الكلي وللمؤسسات من أجل إدارة الريع والإيرادات الأخرى المتأتية من هذه الموارد. وفي ميدان أنشطة التعدين، تتعلق مجالات الاهتمام ذات الصلة بالموضوع بما يلي: (أ) تجنب ''الداء الهولندي''؛ (ب) استخدام العائدات لتحقيق استقرار الاقتصاد؛ (ج) استخدام العائدات لإحداث أقصى أثر ممكن على التنمية.

(٣) في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠١، تقدر الضرائب التي دفعتها شركة Codelco للتعدين المملوكة لدولة شيلي بمبلغ ٦٥٩ ١٠ مليون دولار، بينما دفعت الشركات الخاصة مبلغ ٦٣٨ ١ مليون دولار مع أن حصتها من الإنتاج أكبر بنسبة ٢٥ في المائة. المصدر: Elva Bova, The implications of mine ownership for the management of the boom: a comparative analysis of Zambia and Chile, Working Paper No 2009/13, Swiss National Centre for Competence in Research.

٢١ - وقد أضحت مخاطر الداء الهولندي الآن مفهومة جيداً، واتّخذ عدد من البلدان تدابير لدرئها. ففي بعض البلدان، مثل بوتسوانا وشيلي والنرويج، يُدَّخر مجمل عائدات المعادن أو جزء منها في صناديق خاصة يحدد القانون استخداماتها. ووفقا لأولويات البلد واقتصاده، قد تكون الاستراتيجيات التالية فعالة، فرادى أو مقترنة بعضها ببعض: الاستثمارات في التعليم والهياكل الأساسية لزيادة القدرة التنافسية الطويلة الأجل لقطاع الصناعات التحويلية؛ وعزل جزء من عائدات التعدين عن بقية الاقتصاد، واستثمارها في الخارج؛ وادخار جزء من العائدات لفائدة الأجيال المقبلة. ويمكن أيضا لعائدات المعادن (أو للكسب المفاجئ المتأتي منها) أن توفر احتياطيات يمكن استخدامها بطرق كفيلة بمواجهة التقلبات الدورية للحد من آثار الصدمات الخارجية التي تتعرض لها الاقتصادات الوطنية.

٢٢ - وفي كثير من البلدان، اعتبر غياب القدرة الاستيعابية للاقتصاد عقبة رئيسية تحول دون استخدام عائدات المعادن بصورة أكثر استدامة. واعتُبرت الإدارات المحلية في بيرو غير قادرة على الإنفاق، وهو ما يتجلى في انخفاض معدلات تنفيذ الميزانيات المتعلقة بعائدات ضرائب التعدين (Canon Minero)[٤]. والعلاقة بين أولويات المجتمعات المحلية وأولويات الاستثمار الحكومي تتسم أحيانا بالتوتر. وعدم الانسجام بين خطط التنمية الوطنية والاستثمارات الفعلية هو مثار قلق عام. ويترتب على ذلك أن بعض الاستثمارات التي يضطلع بها إما أنها غير مفيدة أو لا لزوم لها. ومن شأن تحسين تبادل المعلومات والتعاون بين القطاعات ومستويات الإدارة أن يساعد على تجاوز أوجه عدم الانسجام تلك[٥].

٢٣ - ولا يزال تحسين التصدي للتكاليف البيئية والاجتماعية لأنشطة استخراج المعادن في المجتمعات المضيفة يشكل تحديا حاسما. ويتفق الخبراء على أنه في كثير من البلدان، لا تكفي التعويضات التي تتلقاها المجتمعات المضيفة للتصدي لاستنفاد الأصول البيئية على الصعيد المحلي والآثار الاجتماعية الأخرى المترتبة على المشاريع. ولإحداث تغيير في النتائج الإنمائية، يلزم أن تكون عائدات الموارد الطبيعية قادرة على توليد دخول إضافية ومستدامة، بدءا بتعويض مصادر الدخل أو الفرص التي دمرت من جراء أنشطة التعدين مثل الزراعة وصيد

(٤) انظر Propuesta Ciudadana, “Vigilancia de las industrias extractivas, Reporte Nacional No.5 .- Balance 2004-2006, Lima, Perú, June 2007

(٥) انظر إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، “Using non-renewable resources revenues for sustainable local development, Sustainable Development Innovation Briefs, .Issue 6, (New York), 2008

الأسماك. وتكتسي المشاريع التي تقيم روابط بين استخراج المعادن والاقتصاد المحلي أهمية بالغة في ذلك الصدد[٦].

باء – التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق

٢٤ – من المسلم به على نطاق واسع أن تطوير التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق هو إلى حد كبير نتاج الفقر وغياب سبل عيش بديلة قادرة على الاستمرار. ويتصل العديد من القضايا المتعلقة بالتعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق بصورة مباشرة بكون هذا التعدين يفتقر إلى مركز النشاط الاقتصادي المشروع. وهذا النوع من التعدين يعمل في كثير من الأحيان على هامش الإطار القانوني أو خارجه، حيث يركز الإطار القانوني والتنظيمي للتعدين إلى حد كبير على التعدين الواسع النطاق. وفي كثير من الأحيان، لا تدمج أنشطة التعدين تلك في خطط التنمية الوطنية ولا يعترف بها كمصدر لكسب الرزق يعتمد عليه السكان المحليون. ولا يتطابق دائما التقسيم الرسمي للأراضي إلى مناطق يسمح فيها بمزاولة أنشطة التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق، إن وجد، مع الأماكن التي تزاول فيها تلك الأنشطة بالفعل أو حيث تكون مبررة من الناحية الاقتصادية. ونتيجة لذلك، فإن العديد من القضايا تتصل عادة بالتعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق في جميع أنحاء العالم، حيث ترتبط بالمنازعات على الحقوق في الأراضي؛ والآثار الاجتماعية والبيئية السلبية؛ والأسواق غير المشروعة.

٢٥ – وتبين الخبرة الدولية السابقة أن محاولات دمج التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق في الاقتصاد الرسمي ينبغي أن تولي اهتماما خاصا لاقتصاديات مختلف أنشطة التعدين في سياقها المحلي. ويشمل ذلك كلا من سلاسل الإمدادات المتعلقة بالإنتاج (بالنسبة للمدخلات مثلا، سواء كانت قانونية أم غير قانونية) وسلاسل الإمدادات في مراحل ما بعد الإنتاج، ابتداء من الباعة المحليين ومرورا بالوسطاء ووصولا إلى المشترين النهائيين. وقد ثبت أن الإجراءات التي تركز على عمال المناجم دون سواهم تحظى بنجاح محدود في الحد من استخدام المدخلات غير المشروعة أو كسر حلقات المديونية أو الحد من احتكار سلطة المشترين أو الحد من التجارة الموازية.

٢٦ – وينبغي أن تستند الجهود الرامية إلى إضفاء طابع رسمي على قطاع التعدين الحرفي وإدماجه في الاقتصاد الرسمي إلى الدروس المستفادة خلال العقود الماضية. وتشمل الإجراءات التي اقترحت من خلال البحوث الميدانية والبحوث المتعلقة بالسياسة العامة ما يلي:

(٦) المرجع نفسه.

(أ) تعزيز نظم المعلومات والرصد الوطنية المتصلة بالتعدين الضيق النطاق، بما في ذلك المناطق المتضررة؛ وإجراء دراسات استقصائية منتظمة للسكان المعنيين والصحة والدخل وسبل العيش والظروف الاقتصادية؛

(ب) دمج التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق في الاستراتيجيات الإنمائية المحلية الأوسع نطاقا وسياسات الحد من الفقر، بغرض زيادة مساهمة أنشطة التعدين تلك إلى أقصى حد في سبل العيش وتيسير تعايش أنشطة التعدين مع مصادر أخرى لكسب العيش، والقيام عند الاقتضاء بتوفير سبل عيش موثوقة وقادرة على الاستمرار لأنشطة التعدين؛

(ج) وضع الإطار القانوني والتنظيمي للتعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق على نحو يعترف بكل من إسهامات ذلك التعدين في سبل العيش ويحاول زيادة منافعه الاقتصادية إلى أقصى حد، من خلال الاعتراف القانوني بأنشطة التعدين الضيق النطاق؛ والتقسيم المناسب للأراضي إلى مناطق ملائمة لأنشطة التعدين تلك؛ وتيسير التسجيل بالنسبة لعمال المناجم؛ وتوفير الدعم التقني للمجتمعات المحلية الصغيرة المشتغلة بالتعدين؛

(د) الاعتراف بما للمجتمعات المحلية من حقوق في الأراضي وتوضيح ما إذا كان يسمح لها بتعدين الأراضي التي تعتبرها ملكا لها؛ وتوزيع حقوق الاستكشاف والإنتاج بالعدل بين التعدين الواسع النطاق والتعدين الضيق النطاق؛

(هـ) إنشاء المؤسسات والأطر المناسبة للتشاور على الصعيد المحلي بهدف منع وإدارة النزاعات التي قد تنشب بين التعدين الضيق النطاق والأنشطة المحلية التي يمكن أن تتأثر سلبا بالتعدين، ولا سيما الأنشطة الزراعية.

٢٧ - ويلزم أن توجه الحكومات تطوير التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق وأن تهيئ بيئة سليمة لأنشطته. ويمكن في بعض السياقات الاستفادة من خبرة القطاع الخاص. وهناك أمثلة على التعاون بين شركات التعدين الواسع النطاق وعمليات التعدين الضيق النطاق، حيث تقدم الشركات الواسعة النطاق الدعم التقني وفي مجال بناء القدرات. ويمكن للحكومات أيضا أن تعزز قدرات الوكالات المعنية بالتعدين والعمالة والبيئة على إنفاذ القوانين واللوائح التي تنطبق على عمليات التعدين فيما يتصل بعمالة الأطفال والسلامة في العمل والسلامة الصحية واستخدام المواد الخطرة والآثار البيئية؛ وأن توفر لهذه الوكالات الموارد الكافية لأداء هذه المهام في السياق المحدد للتعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق، بما في ذلك بناء قدرات المجتمعات المحلية المشتغلة بالتعدين. ومن المجالات الهامة الأخرى التي يمكن للحكومات أن تقوم فيها بدورٍ ما توفير القدر الكافي من التعليم والمرافق الصحية وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية للمجتمعات المحلية المشتغلة بالتعدين بمعناها

الأوسع، مع إيلاء اهتمام خاص لحالة المرأة؛ ووضع سياسات لمعالجة القضايا المتصلة بالصحة والقضايا الجنسانية على وجه التحديد في المجتمعات المحلية المشتغلة بالتعدين، بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والقضايا الصحية ذات الصلة بالعمل.

٢٨ - ومن بين أهم القضايا البيئية المتصلة بالتعدين الضيق النطاق استخدام الزئبق للمغمة الذهب، أحيانا بالاقتران مع السيانيد. ولا تزال المناقشات الدولية بشأن الزئبق جارية. وبدعم من المؤسسات الدولية، يتعين على الحكومات تقديم المساعدة للعاملين في مجال التعدين الحرفي والتعدين الضيق النطاق من أجل تحسين التكنولوجيات والحد من الآثار السلبية الناجمة عن استخدام الزئبق والسيانيد، على أن تؤخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من المبادرات السابقة، بما في ذلك ما يلي:

(أ) وضع استراتيجيات شاملة لمكافحة التلوث تعالج صراحة القدرات الاجتماعية والاقتصادية المحلية على تحسين الإدارة البيئية؛

(ب) اقتراح تقنيات اقتصادية بديلة للاستخدام التقليدي للزئبق؛

(ج) تكييف الحلول التقنية لكي تتلاءم والقيم أو المواد المحلية، وتصميم تنفيذ المرافق التقنية (مثل معامل الزئبق المركزية لمغمة الذهب) مع إيلاء الاعتبار الواجب لتلبية الطلب المحلي والديناميات المحلية للمجتمعات المحلية المشتغلة بالتعدين.

رابعا - معالجة الآثار البيئية والاجتماعية للتعدين

٢٩ - تتباين الآثار البيئية والاجتماعية المرتبطة بالتعدين تباينا كبيرا، اعتمادا على نوع النشاط وحجمه وموقعه. ومنذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، تم وضع وتبادل عدد من الممارسات السليمة، بما في ذلك: الممارسات المتعلقة بمبادئ الحوكمة الرشيدة والتعدين المستدام؛ والكفاءة في استخدام الموارد في عملية الاستخلاص؛ والسلامة والصحة في المناجم؛ وإدارة نفايات الخامات والحجارة؛ وإعادة تأهيل المناجم المهجورة والمهملة.

٣٠ - ونظرا لأوجه الضعف التي تعتري الدول الجزرية الصغيرة النامية والناجمة جزئيا عن قدراتها المحدودة على الاستيعاب، واعتمادها بدرجة عالية على الموارد البحرية والساحلية، فإن انتقال الآثار الناجمة عن التعدين إلى قطاعات أخرى أمر يكتسي أهمية خاصة بالنسبة لهذه المجموعة من البلدان. وثمة حاجة إلى الأخذ بنُهج متكاملة من شأنها معالجة المسائل المتعلقة بالتعدين إلى جانب تلك المتعلقة بمصائد الأسماك، والتنوع البيولوجي، والطاقة، والنقل البحري.

٣١ - ويشكل وجود قوانين مناسبة تتعلق بالتعدين والمسائل البيئية وإنفاذها أهمية حاسمة لمعالجة الآثار البيئية للتعدين. وينبغي تكييف اللوائح وفقا لفئة عملية التعدين (التعدين على نطاق واسع والتعدين على نطاق ضيق). وثمة اتفاق واسع النطاق على أن يشمل ذلك إعداد تقييمات شاملة للأثر البيئي والاجتماعي، بمشاركة مؤثرة من أصحاب المصلحة على الصعيد المحلي.

٣٢ - ولما كان نطاق عمليات التعدين آخذا في التوسع خارج بلدان التعدين التقليدية، فإن هذا التحدي يستلزم نشر أفضل ممارسات الصناعة واعتمادها على أوسع نطاق ممكن. وبالتوازي مع اعتماد القوانين واللوائح البيئية والاجتماعية المناسبة، من الممكن أن يؤدي تنفيذ المعايير الطوعية ومدونات قواعد السلوك إلى رفع مستوى الأداء البيئي والاجتماعي لشركات التعدين أينما تعمل. ومما يمكن أن يؤدي أيضا إلى تحقيق تحسن في هذا المجال، القيام بعمليات الإبلاغ، وذلك على سبيل المثال عن طريق قيام الشركات باعتماد الملحق الخاص بقطاع التعدين والفلزات لمبادرة الإبلاغ العالمية.

ألف - الآثار البيئية

٣٣ - قد تترتب على عمليات التعدين مجموعة من الآثار البيئية، بما في ذلك تدهور الأراضي، وتلوث المياه، وتلوث الهواء، وتدمير الموئل الطبيعي. وعلى الرغم من أن بعض الآثار لا يمكن تجنبها بمجرد بدء عمليات التعدين، فإن الآثار الضارة يمكن الحد منها عن طريق الاستفادة من التقييمات البيئية، واستخدام تكنولوجيات التعدين المناسبة، والتقيد بأفضل الممارسات في عمليات التعدين الجارية، وإدارة ورصد عمليات ما بعد الإغلاق بما يلزم من عناية.

٣٤ - وعادة ما تكون المسائل المتعلقة بالوقاية من التلوث الناجم عن عمليات التعدين وإدارته مشمولة بالتشريعات. فعلى سبيل المثال، يغطي توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن نفايات التعدين إدارة النفايات الناجمة عن صناعة التعدين. وينص التوجيه على أنه يجب على المشتغلين بالتعدين منع تلوث المياه، وتوفير ضمانات مالية لإعادة المواقع إلى الحالة التي كانت عليها، وفرض رسوم لصيانة ومراقبة المواقع المهمة.

٣٥ - وللتعدين آثاره على استهلاك المياه ونوعيتها. ويكتسي استخدام المياه أهمية حيوية في جميع فئات التعدين، التي تتراوح بين تعدين الصخور الصماء، واستخراج الرمال والحصى، وتعدين المعادن الصناعية واستخراج الفحم. وهناك حاجة إلى التركيز الشديد على إدارة المياه بما يضمن استخدام المياه على نحو يتسم بالكفاءة وإدارة التصريف. وعلى صعيد المرافق، ينبغي وضع خطط للوقاية من التلوث لكل موقع على حدة، على أن تكون مدعومة

بعمليات لرصد المياه الجوفية والسطحية. وثمة مجال أوسع لاتخاذ تدابير بشأن المحافظة على المياه وكفاءة استخدامها وإعادة تدويرها في الكثير من عمليات التعدين.

٣٦ - وهناك مشكلة بيئية رئيسية تتعلق بالتعدين في كثير من أنحاء العالم تتمثل في عدم التحكم في تصريف المياه الملوثة من المناجم المهجورة. ولا يرتبط صرف حمض المناجم بتلوث المياه السطحية والمياه الجوفية فحسب، بل هو مسؤول أيضا عن تدهور نوعية التربة، والموائل المائية، والسماح بتسرب المعادن الثقيلة إلى محيط البيئة. وتشمل الخيارات المتاحة للحد من صرف حمض المناجم منع الاتصال المباشر للمياه مع الصخور السطحية للنفايات، عن طريق إحكام تغطيها بتربة غير نفاذة (من الصلصال) أو بأغطية بلاستيكية. وتتمثل إحدى المبادرات المبتكرة لمعالجة المياه الملوثة بحمض المناجم في مشروع محطة إيمالاهليني لتنقية المياه، وهو عبارة عن شراكة بين القطاعين العام والخاص تنفذ بالاشتراك بين كل من Anglo Coal (South Africa)، و BHP Billiton Energy Coal South Africa، وبلدية إيمالاهليني المحلية. وتقوم المحطة بتحلية المياه الجوفية النابعة من مناجم الفحم، ومنع مياه المناجم الملوثة من التسرب إلى محيط البيئة ونظم الأنهار المحلية، وزيادة إمدادات المياه للحكومة المحلية[٧]. وقد اعتمد برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مواقع التعدين المهجورة في منطقة البلقان الشرقية ما يسمى بمرافق المعالجة السلبية للمياه التي تعتمد بقدر كبير على التخفيف الطبيعي للتلوث لمعالجة القدر المحدود، لكنه متواصل، من تصريفات حمض المناجم.

٣٧ - وتستخدم صناعة التعدين السيانيد، وهو مادة شديدة السمية للبشر، لاستخراج الذهب والفضة من خام المعادن. وتتمثل مبادرة تحسين إدارة واستخدام السيانيد في المدونة الدولية إدارة السيانيد، وهي برنامج طوعي لشركات تعدين الذهب، ومنتجي السيانيد وناقليه، وينصب تركيزها على الإدارة الآمنة للسيانيد ومحلول السيانيد في الأحواض والصهاريج. ووضعت لجنة توجيهية تضم العديد من أصحاب المصلحة تلك المدونة تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمجلس الدولي للمعادن والبيئة السابق، وحاليا المجلس الدولي للتعدين والفلزات.

٣٨ - ويشكل التخلص من النفايات المترتبة على التعدين أحد الأسباب الشائعة للأضرار البيئية. وقد وُجهت انتقادات التخلص من النفايات في الأنهار باعتباره يدمر الأنظمة الإيكولوجية ويلوث مصادر المياه. وقد حظر قانون المياه النظيفة في الولايات المتحدة التخلص من النفايات في أعماق البحار، لكنه لا يزال مستخدما في عدد من البلدان. وتمثل

(٧) انظر المعهد العالمي للفحم، دراسة حالة متاحة على الموقع التالي: http://www.worldcoal.org/resources/case-studies/emalahleni-water-reclamation-plant/.

سدود النفايات في العادة عبئا بيئيا كبيرا يرتبط بعمليات التعدين. ويشكل فشل هذه المحتجزات مخاطر جادة على البيئة وصحة الإنسان، مقرونة بتكلفة باهظة لعمليات التنظيف. ووضع الكثير من الولايات القضائية معايير ومبادئ توجيهية لتشغيل سدود النفايات ومرافقها، وازداد تركيزها على نهج إدارة المخاطر. وقد وضعت أيضا اللجنة الدولية المعنية بالسدود الكبيرة مبادئ توجيهية لسدود النفايات.

٣٩ - ويجب التخطيط لأنشطة إغلاق المناجم وإصلاح مواقعها منذ بداية تشغيل المنجم وخلال فترة تشغيله بكاملها. وقد يساعد فرض شروط إلزامية على شركات التعدين بدفع رسوم لتخفيف الأضرار على التقليل من تعرض الحكومات للمخاطر البيئية. وفي هذا الصدد، تشترط حاليا الكثير من الولايات القضائية على الشركات، قبل فتح المنجم، أن تقوم بتقديم ضمانات أو إنشاء صناديق من أجل إغلاق المنجم، وتُسمى أيضا صناديق الاستصلاح[٨]. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، ينص القانون رقم ٢٨ لعام ٢٠٠٢ لتنمية الموارد المعدنية والنفطية على أنه يجب على أية شركة إنشاء اعتماد مالي، يكون عادة في شكل صندوق للاستصلاح أو ضمانات مصرفية، وذلك قبل الموافقة على الخطة الإلزامية للإدارة البيئية. وفي حالة عدم إمكانية توفير تأمين فردي، يمكن الاستعاضة عنه برسوم تخفيف الأضرار ومجمع للتأمين لغرض الحد من التعرض للمخاطر العامة.

٤٠ - وتشكل التركة المتمثلة في المناجم المهجورة أو المستصلحة جزئيا إحدى القضايا ذات الأهمية في كثير من البلدان. وتتحمل الحكومات في كثير من الحالات تكلفة المعالجة والاستصلاح. ويشكل عدم تناول التشريعات القائمة في معظم البلدان هذه المسالة مشكلة رئيسية. ونتيجة لذلك، ليست هناك إجراءات معتمدة للمعالجة، كما أن المسؤولية القانونية المحتملة لا تشجع الشركات التي قد ترغب في العمل في الموقع على القيام بذلك. وإلى جانب أحكام المسؤولية الواضحة، فقد تساعد خطط إغلاق المنجم والرصد على الحد من هذه المخاطر. وتتمثل أولى الخطوات الجوهرية في تحديد وتقييم وجرد المواقع، بالترتيب، بما في ذلك تحديد الأولويات وفقا لمستويات المخاطر، في عملية تتسم بالشفافية مع مشاركة أصحاب المصلحة.

٤١ - وتنشأ عن تعدين اليورانيوم نفايات مشعة في جميع مراحل التعدين وعمليات الطحن، وهي تشمل، بالإضافة إلى نفايات الطحن، نفايات الصخور، ونفايات الصخور المعدنية ومياه المعالجة، بما فيها محاليل النضّ. ويزيل التعدين والطحن المكونات الخطرة

(٨) Wanda M.A.Hoskin, Mine Closure - The 21st Century Approach: Avoiding Future Abandoned Mines .CEPMLP Internet Journal Vol 12: Article 10

في الخام ويحولها إلى أشكال مثل الرمل والوحل، والتي تكون أكثر عرضة للانتشار في البيئة. ومن المطلوب إيلاء اهتمام خاص للغبار الذي تحمله الرياح وتلوث المياه الجوفية، ولا سيما في حالة توطن المجتمعات المحلية بالقرب من مواقع التعدين العاملة أو المغلقة. وفي هذا السياق،تشكل مواقع المناجم المهجورة مشكلة خاصة ينبغي إيلاؤها الأولوية وفقا لذلك لأغراض المعالجة.

٤٢ - ولا يزال وضع قواعد واضحة وإنفاذها من أجل حماية التنوع البيولوجي فيما يتعلق بالتعدين، بما في ذلك التحديد المناسب للمناطق التي يُسمح فيها بالتعدين، أمرا بعيد المنال في كثير من البلدان. وعلى الرغم من أن المناقشات على الصعيدين العالمي والوطني تركز في أحيان كثيرة على المناطق ''المحظور التعدين فيها'' أو على الأراضي التي تخضع بالفعل للحماية القانونية، فإن التعدين في مناطق النظام الإيكولوجي الهامة التي لا تتمتع بحماية كافية قد يشكل تهديدا أكبر. وقد وضعت المنظمات غير الحكومية مبادئ ومعايير عامة من أجل تحديد المناطق التي يحظر فيها التعدين، والتنقيب عن النفط والغاز. بيد أنها لا تُنفذ دائما.

باء - الآثار الاجتماعية

٤٣ - ما فتئت شركات التعدين تتلقى نداءات متزايدة من جانب المجتمع المدني، ومؤخرا من جانب مؤسسات الاستثمار، لكي تحترم صكوك حقوق الإنسان واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (الاتفاقية رقم ١٦٩) وغيرها من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وغير ذلك من الصكوك من قبيل إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. كما أن هناك تركيزا على ضرورة تطبيق مبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة، إذ بات عدم التشاور مع المجتمعات المحلية ومجتمعات الشعوب الأصلية بخصوص القرارات المتعلّقة ببدء أنشطة التعدين وبممارستها (أو الاكتفاء بإجراء هذه المشاورات شكليّا) يمثّل مشكلة متفشية، ومصدرا لنشوء النزاعات. كما أن عدم تزويد السكّان المحليين بالمعلومات عن مشاريع التعدين يشكّل هو الآخر فجوة خطيرة. وعلى ضوء الشكاوى التي تتلقّاها مؤسسة التمويل الدولية بخصوص مشاريع التعدين التي تموّلها، يُلاحظ أن أكثر أسباب الشكوى تكرارا هي: '١' انعدام المعلومات عن المشروع؛ '٢' القضايا المتصلة بالأراضي؛ '٣' القضايا المتصلة بالمياه[٩].

(٩) انظر بيان ميغ تايلور، نائبة الرئيس، مستشارة الامتثال/أمينة المظالم بمؤسسة التمويل الدولية، في مؤتمر كولومبيا الخامس للاستثمار الدولي: ''الصناعات الاستخراجية والتنمية المستدامة: التحدّيات التي تعوق التنفيذ''، المعقود في نيويورك، ٢٧ و ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

٤٤ - ومن شأن حالات التشريد الناشئة عن عمليات التعدين أن تؤدي إلى حدوث مشاكل اجتماعية خطيرة منها التهميش، وانعدام الأمن الغذائي، وفقدان فرص الحصول على الموارد المشتركة والخدمات العامة، وانهيار المجتمع. وفي هذا السياق، ينبغي توخّي الشفافية في صنع القرارات، بما في ذلك قرارات إصدار تراخيص التنقيب، وينبغي إعمال حق أصحاب المصلحة المحليين في أن يكون لهم صوت مسموع.

٤٥ - وثمّة اعتراف بالتشاور الدائم بين الشركات والمجتمعات المحلية أثناء ممارسة الأنشطة بوصفه من أفضل الممارسات. وفي أحيان كثيرة، شكّل وضع الآليات المناسبة والفعّالة لإجراء هذه المشاورات أحد التحديات المطروحة. ويعمل مجلس المعادن في أستراليا، في شراكة مع جامعة كوينزلاند، على إنشاء برنامج دراسات عليا يهدف إلى تنمية مهارات العاملين في مجال العلاقات مع المجتمعات المحلية في صناعة المعادن، وتحديدا المهارات المتصلة بإشراك المجتمعات المحلية، وتنمية المجتمعات المحلية، والمسؤولية الاجتماعية للشركات، والوعي الثقافي.

٤٦ - ويمثّل النساء نسبة تصل إلى ٥٠ في المائة من القوى العاملة في أنشطة التعدين ضيق النطاق، ولكن أجورهن تقلّ عن أجور عمّال المناجم الذكور. كما أن نساء المجتمعات المحلية المتأثّرة بأنشطة التعدين غالبا ما يتحمّلن القسم الأكبر من التداعيات السلبية لأنشطة التعدين. وفي ما يشير بقوة إلى ضرورة الأخذ بنهج مراع للمنظور الجنساني حيال مشاريع التعدين عن طريق إجراء التقييمات الاجتماعية وإقامة المشاريع الاجتماعية التي ينصبّ تركيزها على المجتمعات المحلّية المضيفة. وقد اضطلع البنك الدولي بعمل تمخّض عن توصيات في هذا الصدد وقائمة مؤشرات يمكن استخدامها لرصد هذا البُعد في مشاريع التعدين(١٠).

٤٧ - وثمة أعداد كبيرة من الأطفال يعملون في أنشطة التعدين الحرفي والتعدين ضيق النطاق. وقد تضمّن النداء الذي أطلقته منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ من أجل التحرّك لمكافحة عمل الأطفال في أنشطة التعدين ذات النطاق الصغير الدعوةَ إلى اتخاذ خطوات فورية لسحب الأطفال من المناجم والمناطق المتاخمة لها. وقد أظهرت الخبرة المكتسبة من مشروع تجريبي نُفّذ في بيرو في إطار البرنامج الدولي لمنظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال أن هناك عددا من الخطوات التي يمكن اتخاذها لإبعاد الأطفال عن أنشطة التعدين الحرفية والصغيرة النطاق. ومن هذه الخطوات توعية صنّاع القرار على الصعيدين الوطني والإقليمي، وتوفير التكنولوجيات المتطوّرة التي تنتفي في ظلّها الحاجة إلى تشغيل الأطفال، وتحسين الخدمات الأساسية.

---

(١٠) *Mining for Equity: Gender Dimensions of the Extractive Industries*, Extractive Industries and Development Series # 8, World Bank, (Washington, D.C., 2009).

٤٨ - وما زال تحسين صحة عمال المناجم وسلامتهم يمثل تحديا في مختلف أنحاء العالم. وقد صدّق إلى الآن ٢٣ دولة على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن السلامة والصحة في المناجم (الاتفاقية رقم ١٦٧). ولّما كانت هذه الاتفاقية توفر إطارا لإحداث تحسينات على صعيدي السلامة والصحّة المهنيتين على نحو مستمرّ ومستدام، فإن التصديق عليها قد يؤدّي إلى تحسين القوانين واللوائح في تلك البلدان حيث مستويات السلامة في المناجم ضعيفة وحيث لا توجد سياسة متّسقة للسلامة والصحّة المهنيتين فيما يتصل بهذا القطاع. ومن المهم أيضا أن تتخذ البلدان خطوات لتعويض العمّال والمجتمعات المجاورة تعويضا عادلا عمّا يلحق بهم من أضرار صحية في الأجل الطويل. وسيظلّ تحسين ظروف العمل في قطاع التعدين الحرفي والضيق النطاق يشكل تحديا، فمزاولة الأنشطة في هذا القطاع تتم بشكل غير رسمي بدرجة كبيرة ولا يُطبّق عليها من معايير السلامة والصحّة المهنيتين سوى الحد الأدنى.

٤٩ - كما أن تدفّق أفواج الأشخاص المتصلين بعمليات التعدين قد يُخلّف آثارا اجتماعية سلبية بشكل غير مباشر أو يزيد من حدّة المشاكل الاجتماعية القائمة، ومن ذلك مشاكل إدمان الكحوليات والدعارة والأمراض المنقولة جنسيا بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ومن ثم ينبغي لشركات التعدين والسلطات المحلية القيام بتدخلات على صعيد السياسات الاجتماعية والصحّية.

٥٠ - وقد نُعت الجانب الاجتماعي بأنه ''الركيزة الأضعف'' في تقييم للاستدامة أجري بواسطة بعض الخبراء. وفي كثير من الأحيان، يكون إجراء تقييمات الأثر الاجتماعي مفروضا بموجب القوانين واللوائح بالنسبة إلى جميع مشاريع التعدين المقترحة. وفي حين كان الهدف من تلك التقييمات هو التعرّف على المشاكل الاجتماعية المحتملة ومعالجتها على نحو استباقي، جرى تحديد عدد من أوجه الضعف في هذه الأدوات وفي أدوات أخرى متصلة بها. ومن أوجه الضعف هذه ما يلي: عدم تغطيتها نطاقا واسعا بما فيه الكفاية؛ وافتقارها إلى نهج شامل يتناول جميع ما يتصل بالأمر من مشاكل؛ وعدم تناولها المشاكل الاجتماعية والبيئية والاقتصادية على نحو متكامل؛ وانتهاجها نهجا تكنوقراطيا أكثر ممّا ينبغي؛ واتّسامها بالجمود. وتشير نتائج استعراض الصناعات الاستخراجية الذي أجراه البنك الدولي، وغيره من الدراسات، إلى أن هناك بالفعل حاجة إلى إضفاء مزيد من التكامل على تقييمات الآثار الاجتماعية والبيئية.

خامسا – تحسين الحوكمة في قطاع التعدين

٥١ – تُحدث أنشطة التعدين مجموعة من الآثار تم تناولها في تقرير الأمين العام المقدم إلى اللجنة في دورتها الثامنة عشرة. وتبعا للحالة، يستلزم منع هذه الآثار أو إدارتها أو التخفيف من حدّتها توافر عناصر الحوكمة الكافية على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك سيادة القانون وانتهاج الحكومات والشركات سلوكا أخلاقيا خاضعا للمساءلة ومتسما بالشفافية، وذلك في إطار احترام تمتّع الدول بالسيادة فيما يتصل بالتحكّم في الموارد الوطنية حسبما ينصّ عليه المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم الذي أعيد تأكيده في عام ١٩٩٢ في المبدأ ٢ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية[(١١)].

٥٢ – وتنشأ المشاكل الدولية المتصلة بالحوكمة بسبب عولمة الأسواق وسلاسل القيمة حيث يتم تداول المعادن والفلزات. وينبغي للحوكمة الوافية بالغرض أن تهدف إلى توخي المزيد من الشفافية والخضوع للمساءلة عند كل نقطة من نقاط سلاسل التوريد هذه، وذلك بقصد تناول التعاملات التي تجري بين جميع الجهات الفاعلة بطرق تساعد على تحقيق التنمية المستدامة. وأي نهج شامل يتّبع حيال الحوكمة في هذا القطاع ينبغي أن يتناول بصفة خاصة الجوانب التالية التي يمكن معالجتها بالشكل الوافي بواسطة توليفة من الجهود الوطنية والدولية: (أ) الاتجار في المعادن ذات الصلة بمناطق النزاع؛ (ب) شفافية الاتفاقات المبرمة بين الحكومة والقطاع الخاص؛ (ج) احترام حقوق صناعات التعدين لحقوق الإنسان الأساسية، بما فيها حقوق المجتمعات المحلية المتأثرة؛ (د) أداء الشركات الدولية على الصعيدين البيئي والاجتماعي.

ألف – مواصلة إحراز التقدّم على صعيد الحوكمة الدولية

٥٣ – لقد كانت هناك دائما آثار ضارة على التنمية المستدامة نتيجة لمزاولة أنشطة التعدين في البلدان التي تعاني من النزاعات أو حيثما يكون هناك خطر حقيقي لنشوب النزاعات. وقد ثبت أن ما يطلق عليها ”معادن مناطق النزاع“ تؤدي إلى تأجيج النزاعات وتزيد من تفشي الجريمة والفساد، وتعيق التنمية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي لجميع البلدان أن تتعاون في جميع المنتديات المناسبة، فيما بينها ومع شركات التعدين، على إنهاء الاتجار في المعادن المتصلة بالنزاعات. ومن الخيارات التي يمكن النظر فيها ما يلي:

(١١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار ١، المرفق الثاني.

(أ) تقييم الحاجة إلى مواصلة النظر في توصيات استعراض البنك الدولي للصناعات الاستخراجية فيما يتّصل بالاستثمارات التي تقوم بها مؤسّسات التمويل الدولية في أنشطة التعدين في البلدان المتضررة من النزاعات؛

(ب) إلزام الشركات باعتماد المعايير الدولية الملائمة والاسترشاد بالمبادئ التوجيهية الدولية، مثل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الخاصة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات؛

(ج) المصادقة على النظم الهادفة إلى ضمان التحلّي بالمسؤولية لدى اختيار المصادر التي يتم توريد المعادن منها، مثل توجيهات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لبذل العناية الواجبة في سبيل تحقيق الإدارة المسؤولة لسلاسل توريد المعادن من المناطق المتضرّرة من النزاعات ومناطق الخطر الشديد، بما في ذلك نظم التتبع؛

(د) تقديم الدعم التقني والمالي للبلدان التي لديها النيّة لتنفيذ الآليات التي تهدف إلى مكافحة التجارة غير المشروعة لمعادن مناطق النزاعات، مثل نظام إصدار شهادات المنشأ في عملية كيمبرلي.

٥٤ - ويُعتقد بأن توخّي الشفافية في الإيرادات التي تتدفّق من الشركات إلى الحكومات هو خطوة أولى حاسمة الأهمية نحو تحسين المساءلة وتحسين استغلال عائدات المعادن لتحقيق التنمية المستدامة. وقد شهد هذا المجال تغييرا سريعا منذ عام ٢٠٠٢، حيث أُطلقت مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية وعملية كيمبرلي وحملة ''أفصح عمّا تدفعه'' استجابة لضغوط منظمات المجتمع المدني. وقد انضمّ الآن إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية ما مجموعه ٣٣ بلدا. وينبغي لمؤسسات التمويل الدولية وغيرها من شركاء التنمية النظر في دعم البلدان التي لديها النيّة لتطبيق نظم الشفافية الموجودة بالفعل بإمدادها بخدمات بناء القدرات والتدريب الوافية، وتشجيع تبادل أفضل الممارسات بين البلدان التي بلغت مستويات مختلفة على صعيد التطبيق.

٥٥ - ويتزايد اشتراط المستثمرين توخّي الشفافية والخضوع للمساءلة فيما يتصل بمدفوعات الشركات إلى الحكومات وقضايا حقوق الإنسان، وهذا أمر من شأنه تغيير الديناميات التي تحكم مزاولة شركات التعدين لأنشطتها. وهناك حملة من أجل التحرك صوب المزيد من الشفافية كان من الأمثلة عليها التعديل المعروف باسم ''تعديل كاردين - لوغار'' الذي أجيز مؤخرا في الولايات المتحدة، والذي يفرض متطلبات إبلاغية على مستوى المشروع بخصوص المبالغ المدفوعة إلى الحكومات من شركات الاستخراج المدرجة في بورصة نيويورك. بيد أن أنواع التدفقات المالية التي تقع ضمن نطاق مبادرة الشفافية في الصناعات

الاستخراجية وغيرها من أدوات الإبلاغ ما زالت محدودة. وفي الأجل الأطول، يدعو العديد من الخبراء إلى اعتماد معايير محاسبية أكثر شفافية وشمولا بحيث يصبح الإفصاح عن مختلف أنواع مدفوعات الشركات أكثر سهولة. ولا يزال هناك مجال رحب للتطوير كما تبيّن على سبيل المثال من دراسة أجراها مؤخرا معهد رفنيو ووتش (Revenue Watch)[١٢].

٥٦ - وقد بدأت مؤسسات التمويل الدولية العمل على تعزيز الشفافية والمساءلة في نقاط أخرى من سلسلة القيمة، ولا سيما من خلال زيادة معايير أداء شركات التعدين على الصعيدين البيئي والاجتماعي. كما اعتمد عدد من المؤسسات المالية ومؤسسات رأس المال مجموعة مبادئ (مبادئ التعادل) مستوحاة جزئيا من معايير الأداء الخاصة بمؤسسة التمويل الدولية. وينبغي للمجتمع الدولي أن ينظر في كيفية مواصلة تشجيع اعتماد المبادئ التي توجّه القيام بالاستثمارات في مجال التعدين، وذلك عن طريق سبل منها ما يلي:

(أ) كفالة ألا تموّل المؤسسات المالية الدولية إلا مشاريع التعدين التي تطبّق المعايير البيئية والاجتماعية، والاستمرار في تحسين تلك المعايير؛

(ب) إيجاد سبل لكفالة كون المبادئ التي يتقرّر الامتثال لها متّبعةً على مستوى المشاريع الفعلية، وذلك مثلا بإجراء التقييمات بانتظام بواسطة أطراف ثالثة؛

(ج) الاستمرار في تشجيع الإفصاح بصورة وافية عن المعلومات المتعلقة بجميع مشاريع التعدين التي تموّلها مؤسسات التمويل الدولية؛

(د) تقييم الاحتياجات من حيث القدر الوافي من الإفصاح عن المعلومات المتعلّقة بمشاريع التعدين التي يموّلها القطاع الخاص، كتقييمات الأثر البيئي والاجتماعي، على سبيل المثال.

باء - تشجيع صناعة التعدين على تحسين الأداء

٥٧ - في السنوات التي تلت مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، تحسنت إدارة القطاع الخاص في قطاع التعدين. وتضاعف عدد المبادئ التوجيهية الطوعية، والمبادئ الطوعية -

(١٢) 2010 Revenue Watch Index, Transparency: Governments and the oil. Gas and mining industries, Revenue Watch Institute. من بين البلدان الـ ٤١ التي جرى تحليلها في الدراسة، هناك ٥ بلدان تنشر على الملأ العقود الموقّعة مع الشركات؛ و ١٥ بلدا تعمّم بصورة نشطة تقارير دراسات تقييم الأثر البيئي والاجتماعي. وتبيّن من الدراسة أيضا أن بعض البلدان الموقّعة على مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية تصنّف مع أقل البلدان تحلّيا بالشفافية فيما يتصل بأنشطة الصناعات الاستخراجية التي تمارس على أراضيها.

سواء الشاملة منها أو التي تعنى بقضايا محددة من قبيل سلامة العمال والمشاركة مع المجتمعات المحلية، والتي قامت بوضعها في هذا المجال دوائر الصناعة وأصحاب المصلحة الآخرون. ومن الأمثلة على ذلك مبادئ وتوجيهات المجلس الدولي للتعدين والفلزات، وميثاق الموارد الطبيعية، وإطار السياسة العامة التي وضعها مؤخرا المنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة. وثمة مجال آخر حدثت فيه تغيرات سريعة هو مجال الإبلاغ. ويشترك الكثير من الشركات الكبرى الآن في معايير مبادرة الإبلاغ العالمية، بينما اختارت شركات أخرى تبني معايير مغايرة. وأصبحت تقارير الاستدامة أمرا شائعا على نحو متزايد. وهذا الاتجاه يبعث على التفاؤل رغم أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به.

٥٨ - ويمكن للحكومات أن تؤثر بشكل مباشر على أداء شركات التعدين عن طريق القيام بما يلي:

(أ) اعتماد وإنفاذ الأنظمة البيئية والاجتماعية المتعلقة بالتعدين؛

(ب) كفالة مساءلة النظام القانوني للشركات المتورطة في انتهاكات حقوق الإنسان أو التي لم تف بالتزاماتها البيئية والاجتماعية؛

(ج) اشتراط قيام الشركات المتعددة الجنسيات العاملة في البلد بتطبيق تكنولوجيات أفضل الممارسات، أو على الأقل مراعاة الإنسان في تطبيق التكنولوجيات نفسها عبر العمليات في جميع أنحاء العالم؛

(د) اشتراط قيام مؤسساتها المالية المحلية بتطبيق معايير الاستدامة وضماناتها ذات الصلة من أجل تمويل مشاريع التعدين؛

(هـ) اشتراط قيام شركات التعدين المدرجة محليا بالكشف عن المعلومات ذات الصلة في تقاريرها السنوية، بطريقة مشابهة لما هو معمول به في الولايات المتحدة؛

(و) إجراء حوارات وطنية بين الشركات والحكومة من أجل تشجيع الشركات على اعتماد أفضل الممارسات في مجالات كفاءة استخدام الموارد؛ وتقييمات الآثار البيئية والاجتماعية؛ وحقوق الإنسان؛ ومشاركة المجتمعات المحلية؛ وتنمية المجتمعات المحلية.

٥٩ - وينبغي للشركات كفالة أن تكون أنشطة المسؤولية الاجتماعية التي تضطلع بها متوافقة تماما مع الأهداف الوطنية للتنمية المستدامة والإجراءات والسياسات ذات الصلة بالمجالات التي تعمل فيها، وأن تعزز هذه الأهداف. ولدى الحكومات مجموعة متنوعة من الخيارات المتاحة لها لكفالة هذا التنسيق. وهي تشمل: تطبيق أطر مكيفة وطنيا من أجل قيام

شركات التعدين بإدراج المسؤولية الاجتماعية للشركات؛ ورصد أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات التي تقوم بها شركات التعدين؛ وتشجيع اعتماد مدونات السلوك في الشركات، من قبيل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو استراتيجية المسؤولية الاجتماعية لشركات قطاع التعدين الكندية العاملة في الخارج؛ ودعم المنظمات غير الحكومية التي توفر تقييما مستقلا يجريه طرف ثالث لأداء المسؤولية الاجتماعية من جانب شركات التعدين.

٦٠ - ويمكن أن يدعم المجتمع المدني والمجتمع الدولي تحسين أداء الشركات في قطاع التعدين عن طريق القيام بما يلي:

(أ) مواصلة دعم مزيد من الشفافية في قطاع التعدين، بما في ذلك توسيع نطاق الكشف عن المعلومات المتعلقة بمشاريع التعدين للجمهور، وللمجتمعات المحلية المتضررة، والشفافية بشأن العائدات وتوزيعها، وأداء الشركات؛

(ب) مواصلة توثيق وتقييم أداء هذا النشاط ونشر نتائجه لدى شريحة أوسع من الجمهور؛

(ج) تشجيع فرادى الشركات على اعتماد المعايير الطوعية وأفضل الممارسات، التي جرى تجميع الكثير منها على مدى العقد الماضي؛

(د) تعزيز خطط إصدار الشهادات من قبل أطراف ثالثة، والتي تعالج القضايا البيئية والاجتماعية المرتبطة بتعدين الذهب والأحجار الكريمة؛

(هـ) مطالبة الشركات بتقارير عن المسؤولية الاجتماعية والاستدامة؛

(و) مساعدة المجتمعات المحلية في بناء القدرات، ولا سيما دعم بناء القدرات في قطاع التعدين الحرفي والتعدين على نطاق ضيق.

جيم - تحسين الحوكمة الوطنية

٦١ - بالتوازي مع التحسينات في الشفافية على الصعيد الدولي، فإن شفافية الحكومات ومساءلتها أمام مواطنيها فيما يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية، والإيرادات التي تدرّها، وإعادة توزيع هذه الإيرادات، تمثل أيضا شرطا أساسيا لتحقيق التنمية المستدامة.

٦٢ - وتشمل ملامح الممارسات الجيدة فيما يتعلق بمنح رخص التعدين ما يلي: نظم فعالة لإدارة المعلومات ذات الصلة بالتعدين؛ ووجود عملية واضحة وشفافة؛ ومعايير موضوعية لمنح تراخيص التنقيب والتعدين؛ والتقدير الإداري المحدود. وكمثال على الشفافية، تنفذ

إدارة المعادن والطاقة الناميبية نظاما محوسبا لإدارة الامتيازات، يغطي جميع المعاملات طوال فترة سريان امتياز التعدين ويتيح اطلاع أفراد الجمهور عليها.

٦٣ - وتشمل الخيارات على الصعيد الوطني الرامية إلى الشفافية فيما يخص العقود المبرمة بين الحكومات وشركات التعدين ما يلي:

(أ) اعتماد مدونات للشفافية يروج لها على الصعيد الدولي من قبيل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، ونظام عملية كيمبرلي لإصدار الشهادات؛

(ب) زيادة الكشف عن عقود التنقيب والإنتاج الموقعة بين الحكومات والشركات، من خلال إعلان مجموعة متفق عليها من المتغيرات المتعلقة بهذه الاستثمارات؛

(ج) إطلاع شتى مستويات وفروع الحكومة والجمهور على النظام الضريبي المطبق على أنشطة التعدين فضلا عن الشروط التي تطبق على مشاريع استثمارية محددة (مثل الإعفاءات الضريبية)؛

(د) إنتاج ونشر المعلومات الخاصة بالميزانية، بما في ذلك على الصعيد المحلي.

وثمة وسيلة لدعم هذه الأهداف تتمثل في إصدار تشريع يكفل حرية المعلومات.

٦٤ - ويمكن تعزيز الشفافية بشأن تخصيص العائدات واستخدامها عن طريق ما يلي:

(أ) إدراج العائدات في القانون في أطر كافية؛

(ب) كفالة إنفاذ قواعد التخصيص، وإتاحة المعلومات على الصعيدين المحلي ودون الوطني للحكومات بشأن كيفية تلقي المخصصات على أساس منتظم؛

(ج) توفير القنوات القانونية للرقابة والإشراف على استخدام العائدات؛

(د) توفير آليات فعالة لاستطلاع الآراء للمجتمعات المحلية والمناطق وعلى الصعيد الوطني، للإبلاغ عن الأولويات والاحتياجات، وتقييم فعالية استخدام العائدات وتقديم تقارير عنها؛

(هـ) وضع آليات اتصال ملائمة بين المؤسسات العاملة في مجال إدارة العائدات على مختلف المستويات، وتعزيز الاتصال فيما بين المؤسسات؛

(و) تطوير القدرات المحلية من أجل إدارة الإيرادات.

٦٥ - ويمكن للحكومات تعزيز إسهام قطاع التعدين محليا في التنمية المستدامة من خلال ما يلي:

(أ) الاعتراف بحقوق المجتمعات المحلية في الأراضي، بما في ذلك الشعوب الأصلية، وكفالة وصول المجتمعات المحلية إلى النظام القانوني والإداري المتعلق بالحقوق في الأراضي؛

(ب) إنشاء وتطبيق إطار قانوني يفضي إلى المشاركة الفعالة للمجتمعات المحلية والفئات المحرومة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعدين؛

(ج) تشجيع المنظمات غير الحكومية على بناء قدرات المجتمعات المحلية لمعرفة حقوقها والمشاركة مع شركات التعدين خلال تنفيذ المشروع؛

(د) توفير وتنفيذ النظم القانونية المتعلقة بلجوء المجتمعات المحلية المتضررة إلى المحاكم، بالإضافة إلى تشجيع آليات التسوية المباشرة بين الشركات والمجتمعات المحلية المتضررة.

٦٦ - ويرى كثير من الخبراء أنه بغية تحسين الحوكمة في القطاع، ينبغي النظر بجدية في مسألة تضارب المصالح في الوكالات الحكومية والتنظيمية. وينظر إلى حقيقة أن الموظفين المدربين من الإدارات الحكومية لديهم فرصة تولي مناصب أكثر ربحية في هذا المجال عندما يغادرون الخدمة العامة، باعتبارها مصدرا للفساد وتضاربها للمصالح في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. ويمكن أن تكون الآثار السلبية لهذا الواقع أكثر وضوحا حيثما تكون القدرات محدودة بالفعل لدى الحكومة.

سادسا - بناء القدرات الوطنية وتعزيزها

٦٧ - تشمل مسألة القدرة الكافية للحكومات دورة الحياة الكاملة لعمليات التعدين. ففي كثير من البلدان، بما في ذلك البلدان المتقدمة النمو، حددت الثغرات الموجودة في قدرة الحكومة باعتبارها إحدى العقبات الرئيسية أمام تحقيق نتائج أكثر تشجيعا. وتحتاج الحكومات لبناء القدرات من أجل مسح مواردها المعدنية، والتعامل مع الشركات على أساس عادل، ووضع القوانين واللوائح في قطاع التعدين، وفرض اللوائح البيئية والاجتماعية، ورصد الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لأنشطة التعدين، وإدارة العائدات المكتسبة من التعدين.

٦٨ - وعلى نطاق أوسع، ولكن ربما أكثر أهمية، فإنه يتعين على الحكومات أيضا أن تكون قادرة على تصميم وتنفيذ خطط التنمية، من أجل استخدام أنشطة التعدين والثروة المعدنية لتوليد الثروة في قطاعات أخرى لن تتأثر أنشطتها لو أغلقت المناجم. وهذا يشمل إقامة

علاقات قوية ذات اتجاهين بين أنشطة التعدين وبقية قطاعات الاقتصاد. وهذا ما يفترض، في كثير من البلدان، تعزيز المؤسسات القادرة على وضع مثل هذه الخطط.

٦٩ - ومن المجالات الأولى التي جرى فيها تحديد الاحتياجات ذلك المتعلق بالحاجة إلى تعزيز القدرات التقنية والقانونية والمالية للمسؤولين الحكوميين، بهدف تحسين قدرة الحكومات على التفاوض بشأن اتفاقات عادلة مع الشركات متعددة الجنسيات. ويمكن للمجتمع الدولي أن يدعم تحقيق هذا الهدف. ويتمثل أحد الخيارات في إمكانية إنشاء كتلة حرجة من الخبراء المتخصصين يمكن تبادلها، مثلا، على الصعيد الإقليمي. ويمكن للمنظمات غير الحكومية تقديم الدعم للبلدان الصغيرة التي تفتقر إلى الموارد الكافية لتدريب ما يكفي من الموظفين. وبصورة أعم، هناك حاجة لتطوير القدرات الأوسع نطاقا للنظم القانونية والإدارية الوطنية بغية رصد ومراقبة عقود الاستثمار على نطاق واسع.

٧٠ - وبناء القدرات المؤسسية لإدارة الإيرادات الناجمة عن قطاع التعدين، بما في ذلك على الصعد دون الوطنية، عند الاقتضاء، يعد أيضا أمرا بالغ الأهمية. والتعاون الدولي موجود بالفعل في هذا المجال. فمثلا، يوفر معهد النفط مقابل التنمية النرويجي المشورة وبناء القدرات بشأن إدارة الاقتصاد الكلي للإيرادات الناجمة عن الصناعات الاستخراجية.

٧١ - وينبغي أن تتوافر قدرات كافية على الصعد الحكومية دون الوطنية لإنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة، وسلامة العمل، والبيئة. ويتعين تعزيز القدرة على تخمين تقييمات الآثار البيئية والاجتماعية، ورصدها في مراحل لاحقة من المشاريع. ومن المهم أيضا توفير التعويض المناسب للموظفين المكلفين بالتنفيذ من أجل تجنب استتراف موظفي الوكالة. وفي كثير من البلدان، ثمة حاجة لتعزيز قدرات الحكومات المحلية والوطنية من أجل إدارة النفايات الناتجة عن قطاع التعدين والتخلص منها بشكل آمن.

٧٢ - وثمة مجال للمؤسسات الدولية، فضلا عن التعاون الثنائي أو الإقليمي أو دون الإقليمي، لتقديم الدعم للحكومات، ولا سيما في المجالات التالية:

(أ) تحديد ومسح الموارد المعدنية الوطنية؛

(ب) توفير التدريب وبناء القدرات من أجل إغلاق المناجم وإعادة تأهيلها؛

(ج) تقديم المساعدة والتدريب التقنيين لمساعدة البلدان في بناء القدرة على الامتثال بشكل فعال لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والمبادرات الأخرى، في المجالات ذات الصلة برصد أنشطة التعدين والتجارة، والإنفاذ، ومكافحة شبكات تهريب الماس والذهب والاتجار غير المشروع بهما؛

(د) تقديم الدعم لمشروع التشريع المتعلق بقوانين التعدين، بما في ذلك ما يتعلق بالتعدين الحرفي والتعدين على نطاق ضيق؛ وتحويل الاتفاقيات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية والصكوك الدولية الأخرى إلى تشريعات وطنية؛ ووضع تشريعات بيئية تطبق على أنشطة التعدين، بما في ذلك التقييمات البيئية والاجتماعية المتكاملة.

سابعا – الطريق إلى الأمام

٧٣ – على نحو ما جرى بحثه في هذا التقرير، طرأ عدد من التغيرات الشاملة في قطاع التعدين منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في عام ٢٠٠٢. وأحرز تقدم في موضوع الشفافية والحوكمة الرشيدة لهذا القطاع. واعتمد الكثير من كبريات الشركات مبادئ توجيهية ومبادئ طوعية تقدمية كإطار لعملياتها، بينما تواصل في الوقت نفسه إضفاء تحسينات على الكفاءة في استخدام الموارد. وتنطوي المعايير التي يجري اعتمادها من جانب القطاع المالي وأسواق رؤوس الأموال على إمكانات للإسهام في زيادة الشفافية والمساعدة في كفالة إيلاء الاهتمام الواجب لرفاه السكان المتضررين من عمليات التعدين.

٧٤ – وهذا التقدم في مجالات مختلفة ينبغي ألا يحجب الثغرات المتبقية. ومن المحتمل أن تتمكن بلدان كثيرة من تعزيز إسهام ثروتها المعدنية في اقتصاداتها الوطنية. ولا يزال يعين اتخاذ خطوات نحو زيادة الشفافية من جانب الحكومات إزاء المواطنين بشأن أنشطة التعدين وما تدره من عائدات. والكشف عن المعلومات، واحترام حقوق الإنسان، وحقوق الأراضي، وأسباب معيشة المجتمعات المحلية والأصلية، والآثار البيئية والاجتماعية لأنشطة التعدين، وبشكل أعم العلاقات بين الحكومات والشركات والمواطنين، هي أيضا مجالات يلزم إحراز المزيد من التقدم بشأنها. وفي جميع هذه المجالات، فإن التصدي لعدم كفاية قدرة الحكومات الوطنية يكتسي أهمية حاسمة.

٧٥ – ويتمثل التحدي الذي يواجه المجتمع الدولي في التوصل إلى السبل الملائمة لمساعدة البلدان على تحقيق الاستفادة القصوى من ثرواتها المعدنية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التعاون التقني؛ ومن خلال تبادل الممارسات الجيدة؛ ومن خلال السعي نحو إقامة مبادرات دولية بشأن الشفافية. وخلال المناقشات التي جرت في الدورة الثامنة عشرة للجنة التنمية المستدامة، اقتُرح النظر في إقامة مبادرة عالمية للتعدين المستدان، تشمل مجالات من قبيل تيسير الحوار بشأن السياسات، وتحديد معايير المنتجات، والتشجيع على السلوك المسؤول والتزام الشفافية، وتشجيع زيادة الكفاءة في استخدام الموارد وإعادة التدوير. وأشير أيضا في تلك الدورة إلى السبل التالية: التعاون الدولي للنهوض بالتدابير الرامية إلى تعزيز الحوكمة والشفافية والمساءلة العامة؛ وبناء القدرات التقنية والإدارية؛ واستحداث تكنولوجيا جديدة للتعدين؛ وتعزيز الاستثمار ونقل التكنولوجيا؛ وكفالة إعادة التأهيل وتقاسم المنافع.