أُنشر ما تدفع

نوفمبر/تشرين الثاني 2023

أرضيّة مُشتَرَكة

نقطة انطلاق جماعية نحو صياغة الاستراتيجية العالمية المقبلة لأنشر ما تدفع

حول هذه الوثيقة

تقدّم هذه الوثيقة لمحة عن الأسئلة والمواضيع الرئيسية المتّصلة باستخراج الموارد الطبيعية وحوكمتها اليوم، وتستند إلى البحث الذي طلبه كلّ من معهد حوكمة الموارد الطبيعية (NRGI) وأنشر ما تدفع، والذي تضمّن بحثًا مكتبيًا، يرافقه ما يربو على 30 مقابلة أُجرِيَت مع خبراء من مختلف المجالات، كالاقتصاد السياسي والسياسة المناخية والشؤون المالية والصناعات الاستخراجية والمجتمعات الأصلية، وغيرها. سيتم نشر هذا البحث في عام 2024.

تهدف هذه الورقة إلى تحديد الأرضية المُشتَرَكة والأفكار التي نسترشد بها في عملية صياغة الاستراتيجية، حيث سننظر في أفضل الطرق التي تسمح لشبكتنا بمواجهة تحدّيات المستقبل.

رحلتنا

تتمثّل علّة وجود شبكة أنشر ما تدفع في الدفع نحو التنمية العادلة والمستدامة. وهذا ما فعلناه طوال السنوات العشرين الأخيرة، من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة في صناعات النفط والغاز والتعدين، للحرص على أن تكون هذه الصناعات مصدر ازدهار للبلدان الغنية بالنفط والغاز والمعادن.

بدأنا، في العام 2002، بالعمل على "لعنة الموارد"، من خلال الحملات الرامية إلى الكشف عن حقوق الحصول على عائدات استخراج الموارد الطبيعية. وفيما كبرنا حجمًا وتأثيرًا، تطوّر عملنا هذا ليشمل شفافية العقود وملكية الشركات ومنح التراخيص.

ومنذ العام 2012، انتقلنا إلى استراتيجية أوسع حيث المساءلة هي الأولوية. ويشمل ذلك فهم وتحدّي هياكل السلطة الكامنة وراء القرارات بشأن الاستخراج أو عدمه، إضافة إلى الآثار الاجتماعية والبيئية، وأصحاب الكلمة.

في الماضي، عمل أنشر ما تدفع ضمن نموذج نمو اقتصادي وتنمية قائم على الصناعات الاستخراجية. ولكن لا يمكن لهذا النموذج الاستمرار إن ما أردنا اليوم للبشرية أن تصمد بوجه أزمة المناخ. فلا بدّ من الانتقال من الوقود الأحفوري إلى مصادر أخرى، على أن يكون هذا التحوّل عادلًا ويحمي سُبُل عيش الفئات والمجتمعات المُستَضعَفة التي تعتمد على النفط والغاز والتعدين.

وهنا، إنّ لخبرة أعضاء أنشر ما تدفع في مجال مكافحة الفساد وصون البيئة وحقوق الإنسان أهمية محورية في قيادة سيرورة التحوّل العادل والمنصف. سوف تنظر عملية صياغة الاستراتيجية في كيفية القيام بذلك.

التنمية في سياق الأزمة المناخية للعقود الآتية

بدأ يتّضح حجم أزمة المناخ ونطاقها، مع المجتمعات الأكثر تهميشًا التي تدفع أغلى الأثمان. فمن الفيضانات في كينيا والسودان، وصولًا إلى حرائق الغابات في الأرجنتين، تسبّبت الظواهر الجوية المتطرّفة بخسارة ملايين الأشخاص لمنازلهم وسُبُل عيشهم وأحبّائهم، نتيجة لأزمة لا دخل لهم بها.

لكن فيما تتسارع وتيرة المشاكل، تتسارع معها الحلول الممكنة. ففي السنوات الأخيرة، تضافرت الجهود الرامية إلى الحدّ من الانبعاثات المسبّبة لتغيّر المناخ. من هنا، على الدول كافّة أن تضع خططها الخاصة لتحقيق أهداف خفض الانبعاثات، تماشيًا مع اتّفاق باريس، وهو معاهدة الأمم المتّحدة المُلزِمة قانونيًا بشأن تغيّر المناخ.

التحوّل الطاقوي هو الإستجابة العالمية الرئيسية

يشكّل الوقود الأحفوري، أي الفحم والنفط والغاز، ما يزيد عن 90% من انبعاثات الكربون، وهو من دون منازع، المُسبّب الأكبر لأزمة المناخ؛ من هنا، بدأ الحديث عن الانتقال في الاقتصاد العالمي إلى مصادر طاقة أنظف على أنه الاستجابة العالمية الرئيسية؛ وهذا ما أيّده أعضاء أنشر ما تدفع في العام 2021 في مواقفهم إزاء التحول الطاقوي.

يعني التحوّل الطاقوي الانتقال من مصادر الطاقة القائمة على الوقود الأحفوري إلى مصادر أنظف، كالطاقة الشمسية والمائية وطاقة الرياح، وهي كلّها مصادر تتسبّب بانبعاثات أقلّ ضررًا.

تتطلّب مصادر الطاقة المتجدّدة هذه معادن معيّنة محدودة ويجب استخراجها، عادةً ما يُشار إليها بالمعادن الأساسية أو معادن التحوّل. ونظرًا للطلب المتزايد، بدأت أصلًا القوى العالمية منافستها الشرسة للحصول على هذه المعادن، ومن المتوقّع أن تزداد هذه المنافسة حدّة مع الوقت.

تحوّل طاقوي يُعطي شكلًا جديدًا للمعطيات الجيوسياسية والاقتصادية

يُسهم التحوّل في أنظمة الطاقة في اختلالات أوسع للمشهد السياسي والصناعي العالمي ويتأثّر بها.

إن النموذج القديم المتمثّل بوجود مراكز قوى عالمية تُهَيمن على العلاقات بين الدول بدأ يتفكّك. وبموازاة ذلك، من المتوقّع أن يخسر كبار اللاعبين التجاريين في اقتصادات الوقود الأحفوري أمام الشركات التي تبني أنظمة الطاقة المستقبلية، كشركات الطاقات المتجددة والتعدين.

من هنا انبثقت المنافسة بين الحكومات والشركات على الإيرادات وأمن الطاقة والسلطة. وسوف تزداد هذه المنافسة في ظلّ اقتصاد عالمي تحدّده الطاقة المتجددة.

تحوّل يطرح تساؤلات أساسية حول الإنصاف والعدالة

لطالما أتى استخراج الموارد الطبيعية على حساب صحة السكّان المحليين وبيئتهم وسُبُل عيشهم. فهذا القطاع يُلحِق ضررًا جسيمًا بالبيئة ويكتنفه الفساد.

والأمر سيّان بالنسبة إلى آثار تغيّر المناخ على البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، وهي أولى البلدان وأشدّها تضررًا منها، مع أنها الأقلّ مساهمة فيها والأقل استفادة من حقبة النمو الاقتصادي القائم على الوقود الأحفوري.

في الوقت عينه، يستفيد ملايين الأشخاص من الوظائف في قطاعات النفط والغاز والتعدين التي تشكّل مصدر دخل أساسي للدول الغنية بالموارد. ومع التخلّص من الوقود الأحفوري، قد تنخفض الإيرادات إلى النصف بحلول العام 2040، مع ما يرافق ذلك من تداعيات غير مباشرة على كل المواطنين.

من الممكن أيضًا أن تستنفذ الدول الأغنى إمدادات المعادن لإتمام عمليات التحوّل الخاصة بها، ما يفضي إلى ترسيخ سلطتها بشكل أكبر وإدامة أوجه انعدام المساواة التي سادت في الماضي.

لذلك، ومن أجل نجاعة الحلول المناخية، كالتحوّل الطاقوي، لا بدّ لها أن تصوّب أخطاء الماضي.

ما مصير النفط والغاز والفحم؟

بالنسبة إلى الاقتصادات المتقدّمة التي تعتمد بشكل كبير على الوقود الأحفوري، يتطلّب التحوّل عملية انتقالية جذرية. أما في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، فالموضوع على القدر ذاته من الأهمية، إلا أنه أكثر اتصالًا بجوانب التنمية والعدالة.

كيف بإمكان البلدان تنفيذ استراتيجيات التحوّل الطاقوي للتخلّص التدريجي من الوقود الأحفوري والاعتماد على الطاقة المتجددة بما يعود بالفائدة القصوى على مواطنيها؟ وما هي الطريقة الأسرع والأكثر عدلًا لإدارة هذا التحوّل عالميًا؟ أسئلة متعدّدة يجب طرحها في هذه الإطار، وهي:

- بأية سرعة ومن أولًا؟ **ما البلدان التي ينبغي أن يُسمح لها بإنتاج الكميات المتبقّية من الوقود الأحفوري، وبأي ترتيب وبأية سرعة؟** يقول البعض إن التخلّص من استخراج النفط والغاز وتطوير البنى التحتية يجب أن يتمّ بوتيرة أسرع في الاقتصادات النامية الأعلى دخلًا من البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.
- كيف يمكن إدارة المخاطر الاقتصادية؟ **إن تحقيق الأهداف المناخية سوف يترك** أصولًا مستقبلية للوقود الأحفوري بقيمة تريليون دولار أميركي "عالقة". مع أن شركات كبرى لا تزال حتى الآن تضاعف أنشطتها، مع مشاريع كثيرة في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. كيف تستطيع هذه الاقتصادات تفادي التواجد في مسارات غير مستدامة وعدم الاستفادة مرة أخرى؟
- تقليص المشاريع القائمة على الوقود الأحفوري محفوف بالمخاطر أيضًا: **إن التخلّي عن المشاريع القديمة القائمة على الوقود الأحفوري يلحق المزيد من الأضرار الاجتماعية والبيئية بالمجتمعات المحلية. ومن دون إيلاء الانتباه المتواصل لهذه المسألة، من المحتمل كثيرًا أن تتحمّل** البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا مجددًا عبء هذه التبعات.
- لم تختفِ المشاكل القديمة: **سوف يتطلّب التخلّص التدريجي المسؤول والآمن من الوقود الأحفوري تركيزًا أكبر على مساءلة صناعات النفط والغاز، والحرص على أن تبقى كل خطوة نحو الأمام بمنأى عن فساد الماضي ومشاكله الاجتماعية والبيئية.**
- الاهتمام يتلاشى في اللحظة الحاسمة: **يبدو أن اهتمام الحكومات والهيئات الخيرية بحوكمة الهيدروكربون بدأ يضمحل. فالتوقّف المفاجئ من دون خطة واضحة يغفل عن الحاجة إلى تحوّل ذي إدارة سليمة يتجنّب الآثار التي لطالما ارتبطت بهذه الصناعات على المجتمعات المحلية والبيئة. والتاريخ يشهد أن الآثار تتفاقم بشكل هائل إن لم تكن موضع متابعة ورصد عن كثب.**

ما مصير المعادن؟

صحيح أن التخلّص من الوقود الأحفوري جارٍ، إلا أن المعادن باقية لا محال. ووفقًا للوكالة الدولية للطاقة، يتطلّب التحوّل الطاقوي كميّة من المعادن أكبر من أي وقت مضى، فبحلول العام 2024، سيشهد الطلب على الليثيوم ارتفاعًا بأربعين مرة مقارنة مع مستوياته الراهنة، فيما سيتضاعف (أو أكثر) الطلب على النحاس بحلول العام 2035.

وبالطبع، تنضوي منافع التعدين المُحتَمَلة هذه على تحدّيات صعبة؛ وُصِف النحاس بأنه النفط الجديد، والأمر سيّان بالنسبة إلى النيكل والكوبالت والليثيوم والأتربة النادرة وغيرها.

ترتبط هذه النقلة الاقتصادية والجيوسياسية المهمّة ارتباطًا وثيقًا بمجال اختصاص أنشر ما تدفع وخبراته. بعض المسائل الأساسية للنظر بها هي:

- المخاطر الاجتماعية والبيئية عالية جدًا: **وفقًا لإحدى** الدراسات، فإن نسبة 54% من أصل 5079 مشروع تعدين متّصل بثلاثين معدنًا مختلفًا موجودة على أراضي السكان الأصليين أو على مقربة منها. وغالبًا ما تتعدّى العمليات على مناطق التنوّع البيولوجي الرئيسية. ليس من قبيل الصدفة أن تكون المناطق المضيفة للسكّان الأصليين غنيّة بتنوّعها البيولوجي.
- سوف تخضع مشاركة المجتمع والموافقة لمزيد من الضغط: **لا بد من إطلاق مبادرات قوية للحرص على ألا تكرّر مشاورات التعدين والضمانات البيئية ممارسات الماضي من حيث الإجراءات التقليدية وغير المُجدية، فيما تتسارع وتيرة التحوّل وآثاره. فمع تزايد المنافسة، تتزايد أيضًا محاولات تجاوز موافقة المجتمع وتجاهل ضرورة الحصول عليها.**
- آفاق تعدين جديدة في **منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD):** مع فورة المعادن الأساسية، سوف يزداد التعدين في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ما يضيف جبهات جديدة للنضال من أجل التمثيل والعدالة. وتضم الأمثلة الأخيرة اكتشاف أكبر مخزون لمعدن الليثيوم في ماكديرميت كالديرا الواقعة على الحدود بين ولايَتَي نيفادا وأوريغون، بالإضافة إلى مشروع منجم الليثيوم في باروسو، البرتغال.

- تاريخيًا، لطالما عُرِف التعدين بأنه يغذّي الفساد ويعزّز الفقر: **أشار** تقرير معهد حوكمة الموارد الطبيعية لعام 2022 إلى أن 30 إلى 40% من إنتاج المعادن اللازم سيأتي من البلدان ذات "الحوكمة الضعيفة والسيئة والمتدهورة للموارد"؛ ومن دون الضمانات الكافية، فقد تؤدّي فورة الاستخراج إلى خسارة الإيرادات لصالح الفساد، ما يضرّ إلى حد بعيد بالاقتصادات، ويفضي إلى إبطاء الاستهلاك الذي قد يحفّز النمو المستدام، ويهدّد الإمدادات العالمية للمعادن الرئيسية.
- من الضروري تخفيض الاستهلاك في البلدان الأعلى دخلًا وإعادة توزيعه: **لطالما اشتملت الأنماط الاستهلاكية العالمية على أخذ الموارد من البلدان** المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا وإعطائها للبلدان الأعلى دخلًا. وفي الوضع الراهن، تُعتَبَر بلدان متعددة من البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا على أنها المورّد الرئيسي لمواد الخام المستخدَمة في السيارات الكهربائية وللطاقة المتجددة، ما يؤدّي إلى ترسيخ أوجه انعدام المساواة البنيوية هذه وإدامتها.
- يمكن لاستراتيجيات الاقتصاد الدائري أن تكون جزءًا من الحل: **أفاد بحث منظمة** الصندوق العالمي لحماية الطبيعة (WWF) أنه من الممكن تلبية ما يصل إلى 18% من الطلب على المعادن الأساسية بحلول العام 2030 من خلال إعادة استخدام المواد من المناجم القديمة. وفي غضون ذلك، سيكون من الضروري إعادة تدوير كميات ضخمة من النفايات التي تولّدها عملية التحوّل إلى طاقة نظيفة.

مشاكل وفُرص وتهديدات أكبر

مسائل عالمية أخرى ستؤثّر على فعاليّة التحوّل وعدالته.

صبّت النقاشات العالمية بشأن التحوّل الطاقوي جام تركيزها على الاستعاضة عن الوقود الأحفوري لتوليد الكهرباء بالموارد الطبيعية. غير أن 770 مليون شخصًا، معظمهم في أفريقيا وآسيا، يفتقرون إلى قدرة الوصول للكهرباء. من هنا الحاجة إلى إيجاد حلول لتوسيع إمكانية الوصول إلى كهرباء أنظف وأقلّ تكلفة بغية الاستجابة لاحتياجات البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.

يجب ألا تضطرّ البلدان على الاختيار ما بين اجتثاث الفقر وإنقاذ الكوكب. لذا، من واجب البلدان المرتفعة الدخل تأمين التمويل المناخي الكافي للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، بالشروط المناسبة وبإشراف مستمر. فمن شأن إلغاء الديون السيادية التي تثقل كاهل العديد من الاقتصادات الأقل نموًا أن يحرّر الأموال التي تلزمها لتسريع عملية التحول الخاصة بها واستخدام ثورة الطاقة الخضراء لتصويب أخطاء الماضي.

بلغت قيمة إعانات الوقود الأحفوري المقدّمة من الحكومات إلى الشركات 7.1% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022. وتؤدّي هذه الإعانات إلى إرساء واقع مصطنع، حيث الأسعار منخفضة والطلب مرتفع، ما يدعم صناعات الوقود الأحفوري ويعوق التحول إلى مصادر طاقة أنظف. وسيكون دعم الطاقة المتجددة على القدر نفسه من الأهمية في تسريع التوسع في الطاقة النظيفة؛ وعلى الحكومات أن تركّز على تحويل وإلغاء إعانات الوقود الأحفوري بذكاء بغية تسريع عملية التحول.

وستكون الأشكال الأخرى من التمويل الأخضر مهمة أيضاً، إذ يحصل قطاعا الوقود الأحفوري والزراعة الصناعية في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا على تمويل من المصارف يزيد بمقدار 20 مرة عما تتلقاه الحكومات من أجل الحلول المناخية.

وأخيرا، لا يمكن تجاهل الاضطرابات الجيوسياسية. فالديمقراطية في تراجع عالمي، كما هي أيضًا المساحات آمنة للمجتمع المدني للقيام بعمله. حاليًا، تفوق الأنظمة الاستبدادية الديمقراطيات الليبرالية عددًا في العالم، علمًا أن هذه التوجّهات الاستبدادية تطرح تحديًا أساسيًا أمام نُهُج ضمان الشفافية والمساءلة التي يعتمدها أعضاء أنشر ما تدفع.

طرح التساؤلات حول عملنا وكيفية القيام به

والسؤال الأكبر الذي تواجهه شبكتنا، تاريخياً وحتى اليوم، هو كيفية دفع عجلة التنمية المستدامة.

تأتي هذه الوثيقة مُرفقةً بدعوة لجميع أعضاء أنشر ما تدفع للمشاركة في بلورة الاستراتيجية العالمية القادمة. وبهدف إطلاق عملية التفكير هذه، قمنا باستخلاص بعض الفرضيّات الأساسية التي وجّهت عملنا حتى الآن والتي نضيفها إلى الأفكار الواردة أعلاه. الفرضيّات هي حقائق أو معتقدات لا نشكّك فيها عادة لأننا نسلّم بصحّتها، غير أن الشروع في صياغة استراتيجية جديدة هو خير لحظة للتشكيك في فرضيّاتنا.

لا يُجمِع كل أعضاء أنشر ما تدفع على الفرضيات أدناه، لكنها كانت موضع توافق بما يكفي لإرشاد الخيارات الاستراتيجية للشبكة على مرّ العقدَين المنصرمَين. والسؤال الأهم هو: هل لا تزال هذه الفرضيّات تنطبق على السياق الوارد في هذه الوثيقة، وكيف ذلك؟

- بإمكان استخراج الموارد أن يعود بالفوائد على المواطنين: **بوجود الحوكمة الرشيدة والمزيج الصحيح بين السياسات والقوانين، بإمكان استخراج المواد الطبيعية أن يعود بالمنفعة على المواطنين في البلدان الغنية بالموارد.**
- المنفعة الرئيسية من الموارد الطبيعية هي منفعة مالية: **المنافع المُحتَمَلة الأخرى، كإمكانية الوصول إلى الطاقة المحلية، لم تحظَ بانتباه كبير.**
- الإيرادات هي محرّك النمو الاقتصادي: **إن زيادة دخل الحكومات الوطنية من النفط والغاز والتعدين سوف يُتَرجَم إلى نمو اقتصادي وطني ونمو اقتصادي محلي بالنسبة إلى المجتمعات المضيفة.**
- **الاقتصادات المتنامية ضرورية للمجتمعات المزدهرة:** سيؤدّي النمو الاقتصادي إلى زيادة الاستثمار في البنية التحتية والخدمات التي يحتاجها الناس ليعيشوا حياة أفضل.
- النفط والغاز والتعدين هم الأولوية **نظرًا لحجم الريع الذي يولّدونه.** بشكل عام، إن نطاق عمل شبكة أنشر ما يدفع لا يضمّ موارد أخرى كالغابات والمياه ومصائد الأسماك والزراعة، ولا مصادر الطاقة الطبيعية كالرياح والأمواج والشمس والمياه.
- بإمكان الشفافية أن تعزّز المساءلة: **تطوّرنا في تركيزنا الأصلي على الشفافية لنصل إلى التركيز على المساءلة والمشاركة في صنع القرارات، غير أن الإفصاح عن المعلومات لا يزال حجر الأساس في عملنا.**
- مشاركة المجتمع وموافقته أمران محوريّان: **لا بدّ لأن يكون للمجتمعات والمجتمع المدني كلمة في ما تؤول إليه الموارد الطبيعية، بما يشمل خيار الاستخراج أو عدمه. تؤدّي هذه المشاركة إلى نتائج أفضل.**
- **ينبغي إعطاء الأولوية للمشاركة في آليات أصحاب المصلحة المتعددين و/أو بناء الإجماع** على الأشكال الأخرى لتحقيق التغيير (مثل التقاضي والاحتجاج وغيرها).
- **يمكن تخفيف أو التغلب على عدم تكافؤ القوة بين أصحاب المصلحة في آليات أصحاب المصلحة المتعددين** من أجل تحقيق تغيير ذي معنى.
- **نحن بحاجة إلى نهج عالمي شبكي** لتنظيم الحملات بشأن الصناعات الاستخراجية. وإن تنظيم الائتلافات الوطنية لهو نهج فعّال للنجاح في هذه الحملات.

الخطوات التالية

سوف تجري سلسلة من المشاورات على طول الإثني عشر شهرًا القادمين، من أجل إرشاد كيفية تطوير رؤية ومهمّة أنشر ما تدفع، ونظرية التغيير وأهداف المناصرة ونموذج الحوكمة والقيادة، استجابة للسياق الحالي والمستقبلي. وهنا، سيكون صوتكم حاسمًا في المساعدة على بلورة شبكة أنشر ما تدفع، فتغدو قوّة قادرة على التصدي لتحديات المستقبل. ندعوكم إلى العودة لهذه الوثيقة، عند الاقتضاء، لدى إجابتكم على طلبات تقديم المعلومات من خلال الاستقصاءات ومشاورات أخرى. وللتعبير عن أية أفكار إضافية، لا تترددوا في إرسال بريد إلكتروني على strategy@pwyp.org.