

زمین از آفریقا، بهره برداری از آن دیگران

نویسنده: حمیدرضا زرنگار

در سال های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ بود که به دنبال افزایش سریع قیمت غذا و انرژی در جهان، سرمایه گذاری در اراضی کشاورزی غنی متعلق به کشورهای فقیر، به شدت افزایش یافت. همچنان که سرمایه گذاران در جستجوی بازگشت مالی مطمئن بودند، بجران مالی جهانی نیز این روند را سرعت بخشید. این روند سرمایه گذاران متعددی از دولت های متعدد و موسسات دولتی گرفته تا بنگاه های سهامی با مقیاس های متفاوت و بنیادهای سرمایه گذاری خصوصی را شامل می گردد.

سرمایه گذاران برای تامین تقاضای غذا و انرژی، آزاد ساعتن خود از وابستگی به بازارهای جهانی و به حداکثر رساندن سود در جستجوی زمین زراعی اند. دستیابی به درک جامعی از کیفیت و میزان سرمایه گذاری بزرگ مقیاس در زمین و ارزیابی تاثیر آن بر جوامع سرمایه پذیر دشوار است؛ زیرا قراردادهای غالباً به ندرت در آمارها ثبت می شوند و در سطح کلی توجه عمومی را بر نمی انگیزند. بنابراین حجم چنین سرمایه گذاری هایی به ویژه در کشورهای با شرایط خاص نامعلوم است. با این وجود اسناد پژوهشی در سال ۲۰۰۹ دست کم ۲/۵ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی را در قطعات هزار هکتاری و بیش تر برای سرمایه گذاری کشاورزی در پنج کشور آفریقایی اتیوپی، غنا، ماداگاسکار، مالی و سودان مستند نمود.^۱

سرمایه گذاری های بزرگ مقیاس در بسیاری کشورهای در حال توسعه از چالش های بسیاری در دوره های استعمار و پسا استعمار که با بهره کشی از منابع طبیعی و اکثریت فقیر و کشاورز همراه بوده گذر کرده است. هم اکنون سرمایه گذاری های تجاری در اراضی کشاورزی این کشورها با عنوان "موج سوم برون سپاری" پس از دو جریان صنعتی سازی چینی و رشد خدمات در الگوی هندی خوانده می شود.^۲ عمده ترین کشورهای سرمایه پذیر شامل کامبوج، سودان، پاکستان، اوگاندا، ماداگاسکار، موزامبیک، برزیل، میانمار، مالی، اندونزی، کلمبیا، تانزانیا، اتیوپی، غنا، گواتمالا، سنگال و ترکیه است.^۳

^۱ LORENZO COTULA ET AL., LAND GRAB OR DEVELOPMENT OPPORTUNITY? A GRICULTURAL INVESTMENT AND INTERNATIONAL LAND DEALS IN AFRICA ۳-۴ (۲۰۰۹), available at http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf.

^۲ Darryl Vhugen, LARGE-SCALE COMMERCIAL INVESTMENTS IN LAND: SEEKING TO SECURE LAND TENURE AND IMPROVE LIVELIHOODS.

^۳ Joachim Von Braun & Ruth Meinzen-Dick, Int'l Food Policy Research Inst., "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developin g Countries: Risks and Opportunities, POLICY BRIEF ۱۳ (Apr. ۲۰۰۹).

رشد سرمایه گذاری خارجی در اراضی کشورهای در حال توسعه مشاغل سطح بالا را ارتقا می دهد. سرمایه گذاری در مقیاس بالا می تواند بهره وری زمین را افزایش دهد، دسترسی به فناوری را بهبود بخشد، مشاغلی ایجاد نماید، در اقتصاد محلی تنوع ایجاد نماید، درآمد محلی را بیش تر کند، میان بازارها پیوند ایجاد کند و سرانجام آن که سرمایه گذاری مکمل را جذب نماید. مخاطرات بالقوه ای مهمی نیز وجود دارد. از دست دادن مزارع کوچک، بی زمینی رو به تزاید به همراه حاشیه ای شدن محرومان، برخوردها و ناآرامی های اجتماعی، بهره برداری ناپایدار از منابع و تخریب محیط زیست از آن جمله اند. این مخاطرات به واسطه تقویت امنیت زمین داری محلی و قراردادهایی که این پروژه ها را مدیریت نمایند می توانند رفع شوند.

ائتلاف بین المللی زمین^۴ نیز در گزارش خود در سال ۲۰۱۲ رقم ۹۴۸ قرارداد در وسعتی بالغ بر ۱۳۴ میلیون هکتار را در قاره آفریقا مشخص نموده است.^۵ گزارش های بانک جهانی حاکی از آن است که تقاضاهای سرمایه گذاران خارجی در موزامبیک تاکنون از دو برابر اراضی قابل کشت کشور بیش تر شده است. برخی ممالک آفریقایی برای سرمایه گذاری در بیش از نیمی از اراضی قابل کشت خود درخواست هایی از خارج که شامل درخواست های غیر رسمی نیز بوده است دریافت نموده اند.

موضوع زمین در کشور اتیوپی نقشی حیاتی در برنامه توسعه پایدار و کاهش فقر^۶ ایفا می کند؛ از آن روی که تمرکز آن بر کشاورزی به عنوان یک منبع معیشت برای ۸۵٪ جمعیت کشور است. اکثریت این جمعیت کشاورزانی فقیرند. کشور اتیوپی دارای جایگاه بسیار جذابی در سرمایه گذاری های بزرگ مقیاس کشاورزی است. دولت در سال های اخیر از چنین سرمایه گذاری هایی استقبال نموده و برای سرمایه گذاری قطعات بزرگ را با نرخ های اجاره بهای پایین پیشنهاد می کند. بر اساس یک گزارش تا ژانویه ۲۰۱۱ دولت سه میلیون و ۶۱۹ هزار هکتار از اراضی را به سرمایه گذاران منتقل نمود. گزارش های متعلق به اوایل ۲۰۱۰ توصیه می کنند که دولت تا سال ۲۰۱۴ به میزان سه میلیون هکتار از اراضی را برای سرمایه گذاران مهیا سازد. این میزان ۴٪ از اراضی قابل کشت و ۲۰٪ از اراضی زیر کشت کشور در آن تاریخ محسوب می شود.^۷

بسیاری از سرمایه گذاران برای به دست آوردن کنترل بالایی بر زمین و سرمایه خود تمایل فراوانی به کسب حقوق مالکیت زمین دارند. دلیل دیگر آن که این اشخاص نمی خواهند از بابت شرایط قراردادهای اجاره در مذاکرات تجدید قرارداد آسیب پذیر باشند. با این حال بسیاری از ممالک آفریقایی مالکیت خصوصی را بر اراضی مجاز نمی شمارند. بنابراین بیش تر خریدهای زمین در آمریکای لاتین و اروپای شرقی صورت می گیرد. در آفریقا

۴ International Land Coalition

۵ WARD A NSEEUW , ET,AL ۲۰۱۲.

۶ Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP)

۷ Darryl Vhugen ,LARGE-SCALE COMMERCIAL INVESTMENTS IN LAND: SEEKING TO SECURE LAND TENURE AND IMPROVE LIVELIHOODS.

اکثریت سرمایه گذاری‌های زمین در قالب اجاره از اجاره‌های کوتاه مدت گرفته تا اجاره‌های نود و نه ساله و بیش تر را شامل می‌گردد که البته در این میان اجاره‌های پنجاه ساله معمول تر است. در/تیوپی تمامی پروژه های مستند شده اجاره اراضی دولتی از بیست و پنج سال تا نود و نه سال را شامل می‌شود. در کشور مالی اجاره اراضی اکثریت پروژه‌ها تا پنجاه سال قابل تجدید است. گزارش‌ها حاکی از آن است که مدت اجاره تمامی پروژه‌ها در کشور غنا بیش از پنجاه سال است.

موج اخیر سرمایه گذاری‌ها از عوامل متعددی منشأ می‌گیرد. مهم‌ترین آن‌ها همان گونه که پیش از این ذکر شد با نگرانی‌های بین‌المللی نسبت به امنیت غذایی و انرژی مرتبط است. در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ نگرش‌های مربوط به پایین بودن قیمت‌های مواد غذایی و انرژی با افزایش قیمت‌ها متحمل تکانه‌های شدیدی شد. نگرانی‌های مربوط به امنیت غذایی به حمایت دولت‌های سرمایه گذار از سرمایه گذاری‌های بخش خصوصی در اراضی کشاورزی منجر گردید. این روند همچنان ادامه دارد:

عامل دیگر بحران مالی جهانی است که به جستجوی گزینه‌های جدید و بالقوه سودآور سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی منجر شد. منافع شرکتی و مالی به دنبال نرخ بالای بازگشت سرمایه در شرایط آمارگی سرمایه گذاری برای تولید کشاورزی است؛ آن هم در جایی که با بهای ارزانی بتوان به فضای فعالیت گسترده‌ای دسترسی یافت. به موازات افزایش قیمت‌ها شرکت‌هایی که از قبل فقط در فرآوری مواد غذایی و توزیع آن فعال بودند به تولید محصولات وارد شدند تا از خرید محصولات کشاورزی از بازار جهانی امتناع کنند. تقاضا برای تولید سوخت‌های زیستی نیز از جمله محرک‌های روی آوری بخش خصوصی به سمت سرمایه گذاری در اراضی بزرگ مقیاس به شمار می‌رود. دولت‌ها و سرمایه گذاران بخش خصوصی اراضی کشاورزی را برای کشت جاتروفا^۸ و سایر سوخت‌های زیستی زراعی فراهم نموده‌اند تا به امنیت انرژی، کاهش تغییرات آب و هوایی، توسعه روستایی و صادرات بیش تر دست یابند. دورنمای بازگشت سرمایه ناشی از قیمت‌های بالای سوخت زیستی در یک دوره کوتاه مدت می‌تواند سرمایه گذاران را به جستجوی اراضی کشاورزی مشتاق سازد، اگر چه نگرانی‌های امنیت غذایی نیز می‌تواند این اشتیاق را تعدیل نماید.

۸ جاتروفا کارکس *Jatropha curcas* نام یک گونه از تیره فریفونیان است. گیاه جاتروفا گیاهی است فوق العاده سمی و پر انرژی و با درصد روغن فراوان که کاربرد خوراکی نداشته و از همه مهم تر در زمین‌هایی قابل کشت است که سایر گونه‌های کشاورزی خوراکی قابلیت کشت مناسبی ندارند و به اصطلاح در زمین‌های لم یزرع قابل استحصال می‌باشد. تقاضای جهانی سوخت‌های زیستی مدام در حال افزایش است. یکی از علل افزایش تقاضا برای سوخت‌های زیستی، عزم جدی جهان برای کاهش اثرات تغییرات اقلیمی است که اکنون به یک نگرانی دائمی برای کشورها تبدیل شده‌است.

سایر عوامل سرمایه گذاری در زمین شامل افزایش تقاضا برای محصولات غیر خوراکی کشاورزی نظیر کائوچو و کتان، معدن کاوی، فرصت‌های توسعه گردشگری و امکان دریافت بودجه‌هایی برای اجرای طرح ترسیب کربن^۹ است. علاوه بر آن بسیاری از کشورهای میزبان برخی اصلاحات سیاست‌گذاری به عمل آورده اند تا در قیاس با گذشته مشوق‌های جذاب‌تری ارائه نمایند.^{۱۰}

در آفریقا غالباً این اصلاحات سیاست‌گذاری شامل در دسترس قرار دادن زمین برای سرمایه گذاران به قیمت‌های بسیار پایین است. ظاهراً بر اساس این عقیده که شرایط اجاره برای جذب سرمایه گذاری خصوصی ضروری است که دولت‌های آفریقایی شرایط اجاره بسیار مناسبی را پیشنهاد می نمایند. بر اساس گزارش‌ها در واقع بیش‌تر سرمایه گذاران بخش خصوصی بدون چنین شرایطی در حالتی که سرمایه گذاری خود را فاقد سود بدانند بی میل به اجاره زمین خواهند بود. در نتیجه سرمایه گذاران اغلب زمین را با حداقل هزینه و در برخی موارد بدون پرداخت قیمت به دست آورده‌اند. برای مثال دولت /تیوپی به این نتیجه رسیده است که اجاره دادن زمین به رایگان و یا با قیمت پایین با مزایای ملی نظیر درآمد مالیاتی بالا، ایجاد اشتغال و پیشبرد راهبردی برای رشد سرمایه داری توجیه می شود. اگر چه بحث مفصلی در مورد این که آیا این مزیت‌ها واقعاً تحقق یافته است در جریان می‌باشد. این موضوع ممکن است موجب شود که سرمایه گذاران زمین را هم به خاطر ارزش محصولات تولیدی و هم به دلیل مزایای مورد انتظار ناشی از افزایش قیمت اراضی در طول زمان، خریداری نمایند.

در مورد مزیت‌ها و مخاطرات سرمایه گذاری تجاری در جوامع محلی نقطه نظرات مختلفی وجود دارد. فائو و سایر موسسات به این نتیجه رسیده‌اند که پروژه‌های بزرگ مقیاس می توانند مزیت‌های قابل توجهی را در جوامع در حال توسعه وارد نمایند. بانک جهانی در یک مورد پروژه‌های سرمایه گذاری کشاورزی را در صحرای جنوب آفریقا به عنوان بخش مهمی از راهبرد فقرزدایی گسترش داده است.^{۱۱} در جدول زیر نمونه‌هایی از مزیت‌ها^{۱۲} و

۹ به جذب دی اکسید کربن اضافی جو توسط اندام هوایی و زیرزمینی گیاهان مرتعی به منظور کاهش اثرات سوء پدیده گرمایش زمین، ترسیب کربن Carbon Sequestration گفته می شود؛ هدف نهایی طرح ترسیب کربن، ارائه یک مدل اجتماعی- اقتصادی جهت رسوب دادن کربن در خاک است. طرح با رویکرد زیست محیطی شروع، با بررسی ظرفیت‌های اکولوژیکی ادامه پیدا می کند، نیازهای اجتماعی احصاء و با برنامه اجتماعی- اقتصادی جهت ترسیب کربن و معرفی مشاغل جایگزین به روستاییان ختم می شود.

۱۰ Darryl Vhugen, LARGE-SCALE COMMERCIAL INVESTMENTS IN LAND: SEEKING TO SECURE LAND TENURE AND IMPROVE LIVELIHOODS.

۱۱ Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond xv (Agriculture and Rural Development Unit, Sustainable Development Network, Africa Regional Office, The World Bank, Feb. ۲۶, ۲۰۰۹), available

<http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/CCAA-synthesis-eport۰۲۰۹.pdf>.

۱۲ برای اطلاع از مزیت‌های سرمایه گذاری‌ها در اراضی کشاورزی ممالک در حال توسعه نگاه کنید به:

مخاطرات^{۱۳} سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس در اراضی کشاورزی کشورهای در حال توسعه که از جمع‌بندی مطالعات به عمل آمده استنباط گردیده عنوان شده است.

مزیت‌ها و مخاطرات سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس در اراضی کشاورزی کشورهای در حال توسعه

مخاطرات	مزیت‌ها
تضعیف حقوق ملکی مزارع کوچک در مورد اراضی مشاع، اراضی جنگلی و منابع طبیعی به ویژه در ارتباط با کشاورزان فقیر و زنان	نوسازی تولید کشاورزی
وضعیت بالقوه برای عدم امنیت غذایی در کشور میزبان در صورتی که زمین صرفاً به تولید محصول برای کشورهای سرمایه‌گذار اختصاص یافته باشد	به حرکت در آوردن اقتصاد روستا
آسیب‌پذیری رو به فزونی نسبت به فرسایش زمین و تخلیه منابع آبی	هزینه‌های تولید کم‌تر و بازگشت سرمایه بیشتر برای کشاورزان
نابودی جنگل‌ها و تنوع زیستی	انتقال فناوری
کاهش فرصت‌های شغلی وعده داده شده در طول زمان به دلیل افزایش ماشین‌آلات	تولید اشتغال
آمادگی رو به تزاید برای درگیری در نتیجه فعالیت‌های خرید زمین، جابجایی‌ها و فرصت‌های محدود و کاسته شده معیشتی	تنوع‌سازی در معیشت‌های روستایی
	توسعه مناسبات قبل و پس از تولید در صنایع کشاورزی
	توسعه منابع طبیعی
	توسعه زیرساخت‌ها(راه‌ها، جاه‌ها، خدمات آبرسانی و ...)
	امکان افزایش تولید مواد غذایی برای بازارهای داخلی
	دسترسی دهقانان خرده مالک به خدمات ترویجی و مالی و نهاده‌ها و یک بازار قابل اتکا
	افزایش رشد تولید ناخالص ملی و درآمد دولت

FAO Principles , supra note ۴, at ۱; U.N. Food & Agric. Org. [FAO], From Land Grab to Win-Win: Seizing the Opportunities of International Investments in Agriculture, ECONOMIC AND SOCIAL PERSPECTIVES POLICY BRIEF ۴, June ۲۰۰۹, at ۲; S.HARALAMBOUS ET AL., INT'L FUND FOR AGRIC. DEV. [IFAD], THE GROWING DEMAND FOR LAND: RISKS AND OPPORTUNITIES FOR SMALLHOLDER FARMERS ۸ (۲۰۰۹), available at <http://www.ifad.org/events/gc/۳۲/roundtables/۲.pdf>.

۱۳ برای اطلاع از مخاطرات سرمایه‌گذاری‌ها در اراضی کشاورزی به ویژه برای مردم در ممالک در حال توسعه نگاه کنید به:

Some contracts attempt to reserve a percentage of food production for the host country, but many investors are seeking guarantees of ۱۰۰ percent production for export, regardless of the situation in the host country.

لازم به ذکر است که سران کشورهای اتحادیه آفریقا پیش از این "محوریت زمین برای رشد پایدار اجتماعی-اقتصادی، توسعه و امنیت معیشت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم" کشورهایشان را به رسمیت شناخته‌اند. با این حال برخی دولت‌ها همچون تیوپی همیشه مطابق با چنین قطعنامه‌هایی عمل نمی‌کنند. در تیوپی یک سوم سلب مالکیت‌های منجر به واگذاری اراضی به جای در نظر گرفتن منافع عمومی متوجه منافع سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی است.^{۱۴}

سلب مالکیت‌ها و واگذاری‌های مجدد بسیاری در مورد اراضی کشاورزی در مقیاس‌های وسیع صورت گرفته است. در آفریقا این موضوع به جابجایی و آوارگی شمار بسیاری از ساکنان روستاها منجر گردیده است. با این حال به دست آوردن آمار قابل اتکایی از شمار کسانی که به واسطه این پروژه‌ها آواره شده‌اند دشوار است. بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۹ در کشورهای تیوپی، غنا، موزامبیک، مالی و سودان نزدیک به دو و نیم میلیون هکتار از اراضی به پروژه‌های بزرگ مقیاس بالای هزار هکتار اختصاص یافت. به عنوان نمونه دولت‌های کره جنوبی، مصر و کشورهای خلیج فارس یک و نیم میلیون هکتار از اراضی مزروعی را در سودان اجاره کردند. در اوگاندا نیز ۸۴۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی برای دولت مصر فراهم گردید.^{۱۵}

تقاضای رو به افزایش سرمایه‌گذاران برای اراضی مزروعی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از راه‌های کم‌تر منصفانه و غیر داوطلبانه و با سازوکارهای سلب مالکیت زمین توسط دولت‌ها پاسخ داده می‌شود. این روش‌ها با خلع‌ید شدید، فقدان رویه‌های قانونی و منظور نکردن خسارت و یا در نظر گرفتن مبالغ ناچیزی برای جبران خسارات وارده بر متصرفین اولیه زمین به نقض حقوق بومیان منجر می‌گردند. ساکنان محلی به طور معمول باید در جایی دیگر استقرار و تغییر مکان یابند و چنین اجباری موجب نابسامانی شدید و در معرض فقر قرار گرفتن آنان می‌شود. در ژانویه ۲۰۱۰ مجموعه‌ای از اصول عمومی کاربردی برای سرمایه‌گذاری زمین توسط فائو، صندوق بین‌المللی توسعه کشاورزی^{۱۶}، کنفرانس ملل متحد برای مبادله و توسعه و بانک جهانی تحت عنوان "اصول سرمایه‌گذاری مسئولانه کشاورزی که حقوق، معیشت‌ها و منابع تجدید شونده را محترم می‌شمارد" منتشر شد. مجموعه این اصول که بر مبنای رابطه "برد-برد-برد" بین سه رکن مرتبط یعنی ساکنان محلی، سرمایه‌گذار و سرانجام دولت میزبان قاعده‌گذاری شده‌اند عبارتند از:

- (۱) حقوق موجود نسبت به زمین و منابع طبیعی تجدید شونده متعلق به آن به رسمیت شناخته شده و محترم می‌باشد.
- (۲) سرمایه‌گذاری‌ها امنیت غذایی را به خطر نمی‌اندازند، بلکه آن را تقویت می‌نمایند.

^{۱۴} Darryl Vhugen, LARGE-SCALE COMMERCIAL INVESTMENTS IN LAND: SEEKING TO SECURE LAND TENURE AND IMPROVE LIVELIHOODS.

^{۱۵} Knaup & Von Mittelstaedt, supra note ۶۳.

^{۱۶} International Fund for Agricultural Development (IFAD).

- ۳) فرآیندهای دسترسی به زمین و سایر منابع تجدیدشونده و انجام سرمایه گذاری‌های مربوطه شفاف بوده، پایش می‌گردند و در محیطی قانونی و قاعده‌مند توسط تمامی ذیربطان اصل جوابگویی را تضمین می‌کنند.
- ۴) با تمام کسانی که به طور مؤثر تحت تاثیر قرار می‌گیرند مشورت می‌شود و توافق‌های به دست آمده از مشاوره‌ها ثبت و اجرا می‌شوند.
- ۵) سرمایه‌گذاران اطمینان می‌یابند که پروژه‌ها به حاکمیت قانون احترام می‌گذارند، بهترین عملکرد صنعت را بازتاب می‌دهند، از لحاظ اقتصادی قابل اعتماد هستند و به ارزش مشترک مداومی منتج می‌شوند.
- ۶) سرمایه‌گذاران تضمین می‌کنند که پروژه‌ها آثار اجتماعی و اقتصادی مطلوبی پدید می‌آورند و آسیب‌پذیری را افزایش نمی‌دهند.
- ۷) بر حسب پروژه، آثار زیست‌محیطی به کمیت در آمده و برای تشویق استفاده از منابع تجدیدشونده پایدار اقداماتی صورت می‌گیرد، در همان حال که مخاطره/شدت آثار منفی به حداقل رسانده شده و کاهش می‌یابند.^{۱۷}

^{۱۷} Darryl Vhugen ,LARGE-SCALE COMMERCIAL INVESTMENTS IN LAND SEEKING TO SECURE LAND TENURE AND IMPROVE LIVELIHOODS.