



المرصد التونسي للإقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

مذكرة توجيهية | رقم 6

جدل حول الشركة العامة للملاحة التونسية «كوتيزال» :
هل يعدّ ملح البحر مورداً طبيعياً ؟

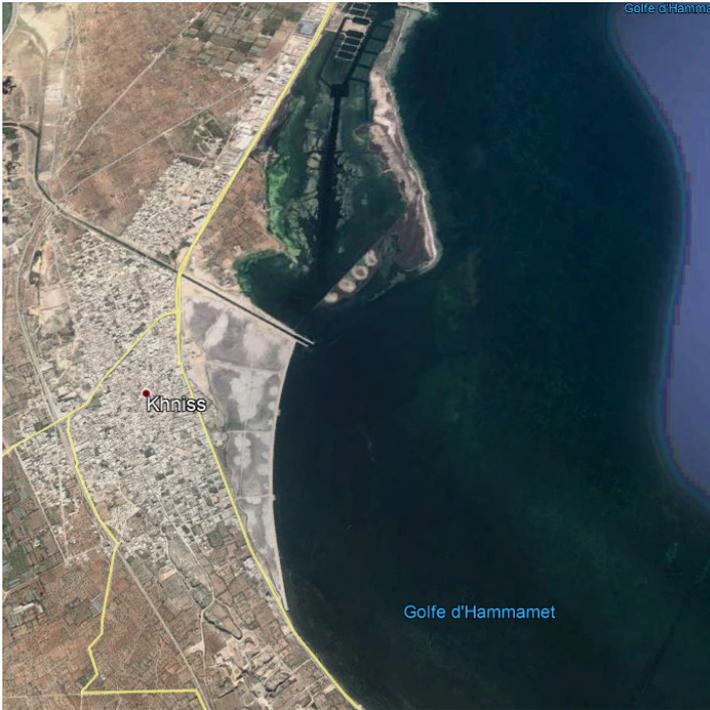
المرصد التونسي للاقتصاد

01/06/2018

مقدمة :

قدمت هيئة الحقيقة والكرامة مؤخراً، في إطار أنشطتها الرامية إلى «الكشف عن حقائق الانتهاكات المرتكبة في الماضي»¹، وثائق تكشف عن استغلال المستعمر الفرنسي للثروات الطبيعية التونسية بشكل تعسفي. وقد تم عرض بعض «الحقائق» على العموم حول تدخل فرنسا في الخيارات الاقتصادية التونسية حتى بعد الاستقلال. وبناء على ذلك، استنتجت هيئة الحقيقة والكرامة أن «الشركات الأجنبية وخاصة الفرنسية منها قد استغلت موارد البلاد التونسية استغلالاً فاحشاً»². وتستند هيئة الحقيقة والكرامة في استنتاجاتها إلى مجموعة من الوثائق من بينها اتفاقية أبرمت سنة 1949³ تم نشرها وتتعلق بحق الشركة العامة للملاحات التونسية «كوتيزال» في الإستغلال. وبموجب هذه الاتفاقية يتبين أن المقيم العام الفرنسي بتونس قد دمج أربع شركات ملاحية فرنسية خلال فترة الاستعمار، و كانت هذه الشركات تستغل ملاحات خنيس وسيدي سالم وصفاقس (طينة) ومقرين، وهو ما كوّن شركة كوتيزال ونظّم نشاطها.

و قد أثارَت اتفاقية 1949 جدلاً كبيراً لأنها تخدم مصالح شركة كوتيزال بشكل خاص، إذ مكنتها من احتكار سوق استغلال الملح في تونس إلى حين سنة 1994⁴، السنة التي ظهر فيها أول منافس لها في السوق. ووفقاً لهذه الإتفاقية، تدفع كوتيزال منذ الاستعمار إلى يومنا هذا، ضريبة استغلال يتم احتسابها على أساس السعر الأدنى للشبكة المتعلقة باستغلال الأراضي التونسية، وهو ما يخوّل لهذه الشركة استغلال المجال البحري العام بسعر رمزي. وبذلك، فإن كوتيزال، التي يُمثّل رأس مالها الأجنبي نسبة 65% ورأس مالها التونسي نسبة 35% تونسي⁵، تستغل الملاحات التونسية لمدينتي طينة⁶ والساحلين⁷ مقابل فرنك فرنسي للهكتار الواحد سنوياً.



الخريطة 1 : ملاحات صفاقس المستغلة من طرف شركة كوتيزال في إطار اتفاقية سنة 1949
المساحة: 1700 هكتار
متوسط الإنتاج السنوي : 300000 طن

الخريطة 2 : ملاحات سوسة-المنستير المستغلة من طرف شركة كوتيزال في إطار اتفاقية سنة 1949
المساحة: 1100 هكتار
متوسط الإنتاج السنوي : 125000 طن

وهكذا، أصبحت شركة كوتيزال محطّ الأنظار مرّة أخرى، إذ سبق لهذه الاتفاقية أن أثارَت جدلاً كبيراً بعد الثورة، والسبب الرئيسي في ذلك هو تمكينها لكوتيزال من استغلال ثروة وطنية تتمثل في الملاحات، مقابل فرنك فرنسي واحد عن كل هكتار سنوياً. وبناء على مصادقة المجلس الوطني التأسيسي على الدستور الجديد سنة 2014 وعقب تولّي مهدي جمعة منصب رئاسة الحكومة، تعهد بإعادة التفاوض بشأن العقود الاستخراجية وصرّح أنه على اطلاع بقضية الملاحات⁸. غير أنّ حكومته منحت بعد أشهر امتيازاً جديداً لكوتيزال يتمثل في 11200 هكتار من الأراضي الممتدة بين ولايتي المهديّة وصفاقس مع فترة استغلال تبلغ 30 سنة⁹. وعلى الرغم من دخول الدستور الجديد حيّز التنفيذ، فإن القرار لم يأخذ به عين الاعتبار¹¹ وتجاهل الفصل 13 منه. وعليه، فإنّ المبادئ الجديدة المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية والتي تمّ إدراجها ضمن الدستور الجديد لم تؤخذ بعين الاعتبار. في الواقع، وطبقاً للفصل 13، تعتبر «الثروات الطبيعية ملكاً للشعب التونسي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه. تعرض عقود الاستثمار المتعلقة بها على اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب. وتعرض الاتفاقيات التي تبرم في شأنها على المجلس للموافقة». وبالتالي، فإن الامتياز الجديد الذي تم منحه لكوتيزال لم يُعرض على البرلمان للمصادقة عليه.

وفي محاولة منها لتبرير هذا التجاهل¹²، قدّمت كوتيزال عدّة حجج أحدها، وأكثرها إثارة للاهتمام حسب رأينا، هو عدم اعتبار الملح المستخرج من البحر مورداً طبيعياً، ممّا يعني أن استغلاله لا يقتضي الخضوع للفصل 13 من الدستور. وأكدت كوتيزال «أنّ الجزء الأكبر من إنتاجها يتكوّن من الملح المستخرج من مياه البحر المركّزة بفضل ظاهرة التبخر الطبيعي، مما يعني أنّها لا تستغلّ أيّ مورد مهدّد بالنفاد على المدى الطويل». وهنا، تُصرّح كوتيزال: «يزعم البعض [التفاد] أن كوتيزال تقوم، بموجب الاتفاقية المبرمة سنة 1949، باستغلال الموارد الطبيعية الجوفية التونسية في حين أنّ الشركة وحتى هذا اليوم لم تقم بإنتاج الملح إلا من مياه البحر التي تعتبر مورداً لا ينضب، وهو ما يعني أنّها لا تستغلّ أيّ مورد مهدّد بالنفاد على المدى الطويل»¹³. ويرى السيد فؤاد الاخوة، رئيس مجلس إدارة شركة كوتيزال في آخر مداخلة له مع إحدى الإذاعات التونسية، أنّه من غير المناسب التكلّم عن استغلال الثروة الوطنية عند الحديث عن استغلال ملح

البحر وقال: «لا يمكن اعتبار الملح ثروة طالما أنه ليس موردا باطنيا ولا يمثل مخزونا ممكنا ومحتملا ومعتمدا ومؤكدا. وملح البحر مورد متوفر على الدوام وغير مهدد بالاستنزاف!». إضافة إلى ذلك، أشار إلى أن «كوتيزال لا تستغل مياه السبخات والبحيرات المالحة» وأن «الاتفاقية لا تهمّ كلفة استغلال مياه البحر، وأنّ الشركة، شأنها شأن جميع الأشخاص، من حقّها استغلال الملاحات البحرية، «فلا مجال للحديث عن ثروة طبيعية في هذا السياق»¹⁴. وغالبا ما تستند كوتيزال إلى هذه الحجة في مداخلتها وبلغاتها، إذ ورد في آخر بيان أصدرته السفارة الفرنسية: «أن شركة كوتيزال التي تملكها رؤوس أموال تونسية وفرنسية لا تنتج الملح إلا من الملاحات البحرية»¹⁵. فبالاستناد إلى هذا المنطق وإلى العبارات التي تهدف إلى تبسيط مسألة استغلال الملح وتهميشها، فإن كوتيزال تحثنا على غض النظر عنها إذ لا توجد مدعاة لذلك. وهكذا، يثير هذا الجدل سؤالاً حاسماً: هل يعتبر الملح موردا طبيعيا؟ تشير تصريحات كوتيزال إلى أن الملح ليس موردا طبيعيا ولا ثروة وطنية، ممّا يدفعنا إلى التساؤل عن ماهيته. سنحاول في هذا المقال الإجابة عن هذا السؤال.

الدكتورة إيمان اللواتي

باحثة — منسقة عمل ميداني

imen.louati@economie-tunisie.org

هل الملح مورد طبيعي؟

تُعرّف «الموارد» بـ «ما بإمكانه تحسين وضع رديء»¹⁶ ممّا يعني أن الموارد الطبيعية هي الوسيلة التي تمكّن من تحسين حالة الانسان وتمكّنه من الاستفادة منها. يمكننا تبين الرابط الوثيق بين تعريف الموارد الطبيعية ومنافعها على الإنسان وبالتالي فإن «الموارد الطبيعية هي جميع المواد ذات الأصل الطبيعي التي تعود بالفائدة على الإنسان أو التي من المحتمل أن تعود عليه بالفائدة تحت ظروف تكنولوجية أو اقتصادية أو اجتماعية مناسبة»¹⁷. بناء على ذلك، يمكن القول أن «الموارد لا تحمل تسميتها هذه في طبيعتها بل تكتسبها؛ فهي ليست ثابتة بل قابلة للتمدد والتقلص حسب الرغبة والأنشطة البشرية»¹⁸.

وقد ورد هذا المفهوم أيضاً في تعريف اليونسكو للموارد الطبيعية، والذي ورد فيه أن «المعنى الأوسع للموارد الطبيعية يشير إلى كل ما يمكن للإنسان أن يستخدمه في أي جزء من الكون للانتفاع به. ففي مجال الفيزياء، قد تتمثل الموارد الطبيعية في الطاقة الشمسية أو الطاقة الناجمة عن الجاذبية نفسها مثل الرواسب المعدنية والأمطار. وفي المجال البيولوجي، يمكن أن تتمثل الموارد الطبيعية في النباتات والحيوانات الأليفة والبرية وكذلك الموارد البشرية»¹⁹.

بغض النظر عن التعريف، يرتبط مفهوم الموارد الطبيعية بمدى نفعها للإنسان. ولكن في ظلّ هذه التعريفات المفتوحة للموارد الطبيعية، ينبغي علينا إيجاد تصنيف لمزيد التوضيح. علاوة على ذلك، تعتمد التصنيفات بشكل كبير على الزاوية التي يتم بموجبها تحليل هذه الموارد الطبيعية. فعالم الطبيعيات سيركز على مدة تجدد الموارد البيولوجية وغير البيولوجية، والخبير الاقتصادي سيركز على وفرة الموارد أو ندرتها وكيفية توزيعها في العالم وكلفة الوصول إليها، في حين أن حماة البيئة سيركزون على القيمة الكامنة لهذه الموارد والحاجة إلى استخدامها بشكل مستدام وسيدرّس الخبراء القانونيون الحق في امتلاك هذه الموارد واستخدامها.

في المراجع الحديثة، يتم تصنيف الموارد الطبيعية إلى ثلاث فئات: دائمة ومتجددة وغير متجددة. الموارد الدائمة من قبيل الشمس هي الموارد التي تتجدد باستمرار في النطاق الزمني البشري. والمورد المتجدد هو مورد يمكن استبداله في وقت وجيز (من بضع ساعات إلى بضعة عقود)، على غرار الغابات والمراعي والأراضي الخصبة والمياه والهواء. وأخيراً، الموارد غير المتجددة هي الموارد المتوفرة بكميات ثابتة لأن عملية تجديدها لا تتمّ إلا عبر العمليات الجيولوجية (من بضع مئات إلى بضعة آلاف من السنوات). نتيجة لذلك، يمكن استهلاك هذه الموارد خلال وقت أوجز بكثير من فترة تجديدها. وتعتبر الموارد الطاقية مثل النفط والغاز الطبيعي والمعادن الفلزية وغير الفلزية موارد غير متجددة²⁰. كما يمكن تقسيم الموارد الطاقية إلى موارد يمكن تجديدها، مثل المياه والرياح أو الشمس وموارد لا يمكن تجديدها مثل الفحم والغاز والنفط وبعض المعادن الثقيلة مثل اليورانيوم.

إلا أنه خلال محاولتنا وضع تعريف عملي ودقيق للموارد الطبيعية، اتضح أنه يجدر بنا أيضاً تحديد كمية الموارد وجودتها ودرجة تحويلها وتقييمها بشكل واضح. فبالإضافة إلى كونها دائمة ومتجددة وغير متجددة، يمكن للموارد الطبيعية أن تكون أوليّة أو محوّلّة.

فمن ناحية، قد يكون من السهل القول بأن كلّ بضاعة وكل عملية إنتاج تتطلب موارد طبيعية من أجل إنجازها، ويتربّب عن ذلك القول بأن كل بضاعة هي مورد طبيعي. ومن ناحية أخرى، يمكن القول أيضاً أنّ الموارد الأوليّة وحدها تعتبر موارد طبيعية. وإن كانت فحوى التعريف الأول أنّ كلّ منتج يمثل موردا طبيعيا، فليس من المنطقي تقديم تعريف منفصل. وأما التعريف الثاني، فقد أغفل حقيقة أنّ كلّ مورد يتطلب حدّاً أدنى من التحويل كي يصبح قابلاً للاستخدام. في تعريف قدّمته اليونسكو سنة 1964، هناك نوعان من الموارد الطبيعية: الموارد الأوليّة التي تُستخدم لتلبية احتياجات الإنسان

¹ أنشئت هيئة الحقيقة والكرامة بموجب القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 المؤرخ 24 ديسمبر 2013 والمتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها.

² البيان الصحفي الصادر عن هيئة الحقيقة والكرامة بتاريخ 14 مارس 2018.

³ <http://www.ivd.tn/wp-content/uploads/2018/03/%D9%88%D8%AB%D9%8A%D9%82%D8%A9-%D8%B9%D8%AF%D8%AF-4.pdf>

⁴ الفصل 3 من اتفاقية 1949

⁵ <http://www.cotusal.tn/>

تمتدّ الأرض المملّحة بصفاقس على مساحة 1700 هكتار وتنتج 300000 طن من الملح سنويا. وتمثّل هذا الموقع محمية طبيعية للطيور من أجل الهجرة في فصل الشتاء.

⁶ تمتدّ الأرض المملّحة بسوسة المستتر على مساحة تفوق 100 هكتار وتنتج ما معدله 125 ألف طن من الملح سنويا.

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=0smKqK-dlajs&w=640&h=360>

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=0smKqK-dlajs&w=640&h=360>

⁹ <http://nawaat.org/portail/2014/04/14/le-gouvernement-jomaa-ocroie-une-nouvelle-cession-de-sel-a-cotusal>

¹⁰ تم استئناف القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 الصادر في 16 ديسمبر 2011 بشأن التنظيم المؤقت للسلطات العامة.

¹¹ <http://www.cotusal.tn/communiquet/>

¹² <http://www.cotusal.tn/mise-au-point-et-droit-de-reponse-de-la-cotusal>

¹³ <http://www.cotusal.tn/lemission-la-matiale-de-shemsfm-a-propos-de-cotusal/>

¹⁴ <https://tn.ambafrance.org/Communiquede-presserelatif-a-l-exploitation-des-resources-naturelles>

¹⁵ لو بوتي رويو - القاموس الأجنبي والتناظري للغة الفرنسية 17 الموسوعة الأمريكية (1982)، ص. 792.

¹⁶ إيريك وولتر زهرمان (1951) الموارد والصناعات في العالم: التقييم الوطني لإتاحة المواد الزراعية والصناعية، نيويورك، هاربر آند براذر.

¹⁷ <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001436/143605fb.pdf>

¹⁸ ميلر (2002)، العيش في البيئة: المبادئ والزوايا والحلول، ص. 12. بلمونت (كال)، شركة طومسون للتعليم.



²¹ تتعلق الموارد الطبيعية الحيوية بالكائنات الحية والمواد الحية مثل المنتجات الزراعية والأسماك والخشب، إلخ. بينما تمثل الموارد الطبيعية اللاحيوية في الموارد الجامدة مثل التربة والمعادن والنفط.

²² الموارد الطبيعية العضوية هي موارد تصنعها الكائنات الحية مثل النفط والقمح، إلخ. بينما الموارد غير العضوية هي مواد كيميائية مثل الماء وثاني أكسيد الكربون وكلوريد الصوديوم وسيانات الأمونيوم، وما إلى ذلك.

²³ شفيق بن روين، (2014). هل تعتبر الطاقات المتجددة موارد طبيعية؟ المرصد التونسي للاقتصاد.

²⁴ الموسوعة الكونية

والموارد التي يحولها الإنسان بطريقة أو بأخرى. وهكذا، يعتمد تعريف المورد الطبيعي على درجة تحوّل الموارد المراد إدراجها ضمن فئة «الموارد الطبيعية». ومجرد تحديد هذا التمييز، يصبح من السهل تصنيف الموارد الطبيعية إلى متجددة أو غير متجددة وحيوية أو لحيوية²¹ وعضوية أو غير عضوية²²، سواء في الهواء أو في باطن الأرض أو فوق سطح الأرض²³. وبالتالي، في غياب هذا التمييز، يبقى مفهوم الموارد وتعريفها واستخدامها معتمدا بشكل كبير على تصور المجموعات المستخدمين لها، وهو ما تبيّنه قضية الملح في تونس.

يمثّل الملح أو كلوريد الصوديوم أحد المعادن الأكثر وفرة على الأرض. ويستخرج من مصدرين رئيسيين وهما الملاحات البحرية عبر تبخّر مياه البحر، أو من الملح الصخري (الهاليت) عبر عملية التعدين. وتقدر الاحتياطات من مادة الملح الصخري حاليا بـ 3,7.10¹⁸ طن في حين تبلغ احتياطات الملح المنحلّ في المحيطات و البحار 5.10²⁵ طناً، ويحتوي كل لتر من مياه البحر على كمية ملح تتراوح بين 30 و40 غراما. وهكذا، يمثّل الملح إحدى المواد التي يستبعد نفاذها خلال الألفيات القادمة باعتبار أنّ احتياطات الملح الصخري ضخمة وأنّ ملح البحر مورد لا ينضب تقريبا²⁴.

غير أنّه رجوعا إلى المناقشة الأخيرة حول شركة كوتيزال، إذا رأى جميع أطراف هذا النقاش أنّ الملح الصخري هو مورد طبيعي نظرا لاستخراجه من باطن الأرض ولطبيعته غير المتجددة، فهذا لا ينطبق بشكل قطعيّ على ملح البحر، إذ أقرت كوتيزال أنه لا يمكن وصف ملح البحر بالمورد الطبيعي باعتباره مادة غير قابلة للنفاذ وغير مستمدّة من باطن الأرض. لكن وكما كنا قد أشرنا من قبل، يتم تعريف الموارد الطبيعية بالرجوع إلى الفائدة التي تعود بها على الإنسان، ويستخدم وصفها بالمتجددة أو غير المتجددة لتصنيفها ضمن مختلف فئات الموارد الطبيعية وليس لتعريفها كمورد طبيعي. أما بالنسبة إلى مسألة أنّ الملح لا يستخرج من باطن الأرض، فإن تعريفات الموارد الطبيعية لم تقتصر على باطن الأرض فحسب، بل إن جميع التعاريف تأخذ بعين الاعتبار جميع عناصر البيئة التي من شأنها التأثير على قدرة مواكبة التطوّرات التكنولوجية. وفيما يخصّ «أهميته بالنسبة إلى الإنسان»، يعدّ الملح، سواء كان بحريا أو صخريا، معدنًا ضروريًا لحسن سير وظائف الجسم البشري وضرورة حياتية. فالملح يستجيب تمامًا لشروط الضرورة والفائدة الواردين في تعريف المورد الطبيعي.

وإن لم يكن ملح البحر مصدرًا خامًا نظرا لاستخراجه إثر تبخر مياه البحر التي تعدّ بدورها موردا طبيعيا لا ينفد، فهو مورد طبيعي على أية حال. والواقع أنّ عملية الاستغلال بسيطة للغاية نظرا لاستنادها إلى تبخر مياه البحر والتركز التدريجي للملح حتى وقت جمعه في شكله الصلب. إضافة إلى ذلك، كان استغلال الملح من الملاحات البحرية في الماضي يمثّل معجزة تقنية يقتضي تصميمها وتخطيطها دراية ومهارة مبنيتين على ملاحظات الطبيعة الفيزيائية والكيميائية والإلمام بمجال الطاقة المائية. وبناء على ذلك، أصبح إنتاج الملح سهلا بالنسبة للإنسان بفضل براعة القدماء. وبالفعل، يظلّ تحويل المورد الأساسي (وهو مياه البحر في هذا السياق) عملية طبيعية تتطلب عملية فيزيائية وكيميائية طبيعية للحصول عليه. وبالتالي، تبقى درجة تحول مياه البحر للحصول على الملح أمرا ثانويا ولا تبرّر استبعاد ملح البحر من فئة الموارد الطبيعية.

هل الملح ثروة وطنية؟

يلعب إنتاج الملح في العالم دورا اقتصاديا هاما. فبفضل توسع مجال الكيمياء والنمو السكاني العالمي، أصبح الملح أحد المنتجات الأولى للنشاط الاقتصادي. وعلى الرغم من أنّ وفرته وانتشاره على سطح الكرة الأرضية لا يجعلانه ملفتا للانتباه على غرار النفط، فلا يمكن نكران أهميته على الصعيد العالمي.

لقد نجح إنتاج الملح في تونس على مرّ السنوات في تلبية الاحتياجات المحلية والتصدير إلى دول أخرى. ويقدر إنتاج الملح بحوالي 1,5 مليون طن سنويا، 90% منها مخصصة للتصدير. تنشط حوالي 30 شركة و6 أشخاص طبيعيين في قطاع الملح، ويوفّر 665 موطن شغل²⁵ تملك من بينها شركة كوتيزال²⁶ 430 وظيفة. وتحقّق كوتيزال أرباحا قيمتها حوالي 30 مليون دينار مقابل إنتاج سنوي قدره مليون طن من الملح (من أصل إنتاج جملي قدره 1,5 مليون طن في كامل البلاد²⁷)، منها 750 ألف طن موجهة للتصدير²⁸. ويمثّل إنتاج كوتيزال السنوي لملاح البحر نسبة 70% من الملح المنتج في تونس.

بالنظر إلى هذه الأرقام، يتضح لنا أنّ استغلال ملح البحر في تونس هو ثروة وطنية باعتباره ثروة تنتجها عوامل إنتاج مقيمة وتحديدا الشركات المقيمة والموارد الطبيعية الموجودة في تونس. يعرّف الاقتصاد الكلاسيكي الثروة الوطنية على أنها: «مجموعة البضائع والخدمات التي يحقق امتلاكها أو استخدامها خدمة لصالح المجتمع بشكل عام». ومن هذا المنطلق، يبدو من غير المنطقي التأكيد على أنّ إنتاج الملح ليس ثروة وطنية.

يجدر التذكير بأنّ الملاحات تتطلب تربة مسطحة ومنبوعة وتقتضي توفير مياه مالحة ومناخا مواتيا للتبخّر دون هطول الأمطار خلال فترة معينة من السنة. وهكذا، تهيبّ الملاحات البحرية المسطحة الموجودة على مستوى سطح البحر ظروفًا طوبوغرافية وجيولوجية ملائمة²⁹. ويتطلّب الاستغلال البسيط المعتمد على تبخّر مياه البحر والتركز التدريجي للملح حتى وقت جمعه في شكله الصلب إلى أشعة الشمس والرياح كي تبخّر مياه البحر. وهو ما يجعل من سواحل البحر الأبيض المتوسط المناطق الأنسب لإنتاج الملح، فبعض السواحل ليست ملائمة لمثل هذه الترتيبات³⁰. وبفضل سواحلها الممتدة

²⁵ تصريح نجاح الشريف، مديرة البحوث والنشاط المنجمي في وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة، ندوة المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية: صناعة الملح في تونس: حقائق وأفاق.

²⁶ <http://www.cotusal.tn/mise-au-point-et-droit-de-reponse-de-la-cotusal/>

²⁷ المعهد الوطني للإحصاء، 2011 <http://www.cotusal.tn/reponses-aux-campagnes-de-presse-et-media/>

²⁹ الموسوعة الكونية

³⁰ ماري إيفان دير (1999)، الملح في عصر الحديد: تأملات في الإنتاج والتحديات الاقتصادية. مراجعة أثرية للغرب. المجلد 16، ص. 195 - 207

على 1400 كلم ومناخها المتوسطي، توفر تونس أفضل الظروف لاستغلال الملح البحري. وهكذا، من الواضح أن الإقليم التونسي يوفر ظروفا مثالية لاستغلال الملح وأن استخدام الملاحات البحرية التونسية يعود بفائدة كبيرة. ضف إلى ذلك أنه من غير المنطقي أن تقول كوتيزال ما يلي «كي يعتبر الملح ثروة، من الضروري أن يكون لهذه الثروة مخزونات ممكنة ومحتملة ومعتمدة ومؤكدة»³¹ لأن هذه القاعدة لا تنطبق على ملح البحر. فشرط الموارد المثبتة والمحتملة والممكنة لا يتعلق إلا بالموارد المعدنية الموجودة في باطن الأرض مثل الملح الصخري، وليس الملح البحري خاصة وأن هذه الشروط تتعلق بتعريف الموارد المعدنية وليس بتعريف الثروة الوطنية أو الموارد الطبيعية. وعليه، فإن الملح هو ثروة وطنية. ويتهم المنتقدون كوتيزال بنهب الثروات الوطنية ومنها الملح. صحيح أن مسألة نهب كوتيزال لهذه الثروة من عدمها تمثل سؤالا مشروعاً، ولكن المغالاة إلى حد استبعاد استغلال الملح من الثروات الوطنية أمر غير مقبول في هذا السياق.

³¹ <http://www.cotusal.tn/lemision-la-mati-nale-de-shemsfm-a-propos-de-cotusal/>

هل يشمل الفصل 13 استغلال الملح؟

طالما أن الملح هو ثروة وطنية ومورد طبيعي، يبدو أن دحض هذه الحقيقة من طرف بعض الأطراف الفاعلة في النقاش حول شركة كوتيزال هو حجة مقدّمة للغاية منها التملّص من الفصل 13 من الدستور التونسي. وفقا للفصل 13 من الدستور التونسي، فـ «إنّ الثروات الطبيعية ملك للشعب التونسي، وتُمارس الدولة السيادة عليها باسمه. تعرض عقود الاستثمار المتعلقة بها على اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب، وتعرض الاتفاقيات التي تبرم بشأنها على المجلس للمصادقة». وعلى الرغم من إجراء مناقشات مثيرة للاهتمام حول إدراج نشر العقود والملحقات التعديلية، فثمة ملاحظة في مناقشة عوامل تعريف «الموارد الطبيعية» في هذا الفصل.

في الواقع، إذا قارنا الفصل 13 من الدستور التونسي بالفصول المعادلة له في دساتير أمريكا اللاتينية المعترف بأنها رائدة في المسائل المتعلقة بالموارد الطبيعية³²، نلاحظ الشحّ في عدد العناصر المحدّدة لمفهوم الموارد الطبيعية في الفصل 13 نفسه. فعلى سبيل المثال، يحدّد الفصل 348 من الدستور البوليفي الموارد الطبيعية كالاتي: «الموارد الطبيعية هي المعادن في جميع أشكالها والهيدروكربونات والمياه والهواء والتربة وباطن الأرض والغابات والتنوع البيولوجي والطيف الكهرومغناطيسي وجميع العناصر والقوى الفيزيائية التي يمكن استغلالها». كما يرد في الفصل 408 من الدستور الأكوادوري تعريف واضح لما يمكن اعتباره موردا طبيعيا: «الموارد الطبيعية غير المتجددة، وبشكل عام، منتجات باطن الأرض والرواسب المعدنية والهيدروكربونات والمواد التي تختلف طبيعتها عن طبيعة التربة بما في ذلك المواد الموجودة في المناطق التي تغمرها المياه البحرية الإقليمية والمناطق البحرية وكذلك التنوع البيولوجي وتراثه الجيني والطيف الراديوي، جميعها ملك غير قابل للتصرف أو التقادم أو المراوغة للدولة».

³² يعود أصل نظرية السيادة الدائمة للدول على ثرواتها ومواردها الطبيعية إلى أمريكا اللاتينية. وقد كانت الشيلي هي من استهلت الحوار في إطار الأمم المتحدة سنة 1952. تمّ لاحقا تطوير حجج بشأن المشاكل السياسية والاقتصادية والقانونية المتعلقة بهذا المفهوم.

وبالتالي، فإنّ فهم ماهية الموارد الطبيعية بشكل أفضل في الفصل 13 في السياق التونسي يقتضي الاطلاع على نوايا النواب أثناء المناقشات حول هذا الفصل. ووفقاً لأعضاء مجلس نواب الشعب، يعود اقتراح الفصل 13 بالأساس إلى الخلافات التي نشبت بسبب الفسفاط والغاز والنفط. وهذا هو ما يعنيه الأعضاء بالموارد الطبيعية. ومع ذلك، أكد السيد حبيب خضر، المقرر العام للدستور أنّ «معنى الموارد الطبيعية أشمل من ذلك»³³. كما قال السيد محمد ضياء الهمامي³⁴ الذي تابع جميع المناقشات حول الفصل 13: «أثناء إعادة صياغة الفصل 13، انتبه النواب إلى أنّ مصادر الطاقة المتجددة والمجاري السطحية وحتى الهواء لم تكن متضمنة في هذا النصّ. لذلك، قرر حذف عبارة «الموجودة في باطن الأرض» لتوسيع نطاق نفاذ هذا الفصل كي يشمل مختلف أنواع الموارد الطبيعية بما في ذلك الأحافير والموارد المتجددة والمائية وغيرها، والإقليم الوطني بأكمله جواً وبحراً وبراً». ونتيجة لذلك، فإن النصوص القانونية المتعلقة بالموارد الطبيعية هي مجلّة المحروقات ومجلّة المناجم والقانون المنظم لاستغلال المحاجر ومجلّة الغابات ومجلّة المياه، إلخ.

³³ <https://nawaat.org/portail/2014/02/19/essai-dimension-dans-le-sens-profond-de-larticle-13-de-la-constitution-tunisienne/>

³⁴ القانون عدد 30 لسنة 2003 المؤرخ 28 أبريل 2003 المتعلق بإصدار مجلّة المناجم.

ووفقاً لمجلّة المناجم، يندرج الملح ضمن مجال «المناجم» ويصنّف ضمن المجموعة الرابعة، أي «الأملاح الطبيعية الصلبة أو الذائبة التي تتخذ شكل رواسب ضخمة أو موالح طبيعية مثل الكلوريدات (بما في ذلك ملح البحر) والبروميدي واليود والبورات والكبريتات والنترات والأملاح الأخرى المنتمية إلى نفس الرّواسب»³⁵. وبالتالي، بما أنّ الفصل 13 ساري النفاذ على الفسفاط، فإن الأمر نفسه ينطبق على الملح المستخرج من المياه الإقليمية التي تعتبر جميعها «مناجم»، وفقاً لمجلّة المناجم.

³⁵ وزارة الصناعة تعتبر استخراج الملح غير خاضع للفصل 13 من الدستور المتعلق باستغلال الثروات الطبيعية

إذا كانت كوتيزال تحتج بأن استخراج الملح من الملاحات البحرية التونسية يقع خارج نطاق الفصل 13 لأن عملية الاستغلال هذه لا تستند إلا إلى استغلال مياه البحر والشمس والرياح عن طريق التبخر وأنها لا تستهلك إلا الطاقات المتجددة دون تعريض الأجيال القادمة لخطر الحرمان من هذه الثروة³⁶، يبدو من الضروري تذكيرها بأن الشمس والهواء والبحر جزء من الأقاليم الوطنية. وعليه، فإن استغلال هذه العناصر الطبيعية يخضع للفصل 13. إضافة إلى ذلك، يجدر لفت الانتباه إلى أنّ الغرض الرئيسي من صياغة الفصل 13 ليس حماية الأجيال القادمة فقط، بل ضمان ملكية موارد

³⁶ جورج فيشر، (1962). السيادة على الموارد الطبيعية. الدليل الفرنسي للقانون الدولي. المجلد 528-516، ص. 8.

الوطن للشعب التونسي وتكريس سيادة الدولة على هذه الموارد. في الواقع، تستند أهمية الفصل 13 في المقام الأول إلى تناول مبدئي «الملكية» و «السيادة».

بموجب مبدأ السيادة، تتمتع الدولة بحق ملكية الموارد الطبيعية الموجودة على أراضيها. وبالتالي، فهي وحدها من يخول لها استغلال هذه الموارد. بالاستناد إلى بعض عناصر القانون الدولي التقليدي والمكرسة بشكل خاص في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد 1803 لعام 1962، تمثل السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية أحد معايير القانون الدولي المعاصر باعتبارها نتيجة طبيعية لحق الشعوب في تقرير مصيرها. خلال الفترة الاستعمارية، كانت السيادة تمثل الإجابة على ما يسمّى بالعقود غير المتكافئة ولا سيما من خلال عقود «اللزمة» المفروضة على الحكومات فيما يتعلق باستخراج النفط والمعادن³⁷ في تلك الفترة.

وفقاً لمبدأ السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية، تتمتع الدولة بعدد من الحقوق على هذه الموارد. وعليه، يحق للدولة التونسية أن تتحكم في مواردها الطبيعية وأن تقوم بضبط إطارها القانوني والتنقيب عنها بكل حرية واستغلالها والتصرف فيها وتنميتها نيابة عن الشعب. إضافة إلى ذلك، يحق للدولة البحث عن استثمارات أجنبية فضلاً عن حق التأميم والمصادرة. وقد تمّ توضيح ذلك في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد 1803 لسنة 1962³⁸. ومن ثمة، فإن حق الشعب في التحكم في الموارد الطبيعية يخول للدولة القدرة على تحديد طريقة استغلال هذه الموارد، مثلاً عبر نظام الوضع العقاري الذي تخضع له هذه الموارد.

وقد حدّدت مجلة المناجم التونسية أن «المناجم» باعتبارها ثروة وطنية بحكم القانون، تنتمي إلى الممتلكات العامة للدولة التونسية وأطلقت عليها تسمية نظام اللزمة الذي يمنح صاحب اللزمة حق ملكية الموارد الطبيعية. ويحق لصاحب لزمة الاستغلال التصرف في المنتجات المنجمية المستخرجة من لزمته³⁹ والحق الذي ينص عليه الفصل 13 هو حق ملكية الدولة للأراضي. وبالتالي، فإن «المناجم» هي ملك للدولة وجزء من أراضيها. وتحدّد الدولة، نيابة عن الشعب وبعد موافقة مجلس نواب الشعب، حقوق وأجال استخدام هذه «المناجم» عبر تحديد شروط الاستغلال. ونتيجة لذلك، فإن البحث عن هذه الثروات الوطنية واستغلالها يتمّ بموجب العقود المبرمة مع الدولة.

بموجب الفصل 13 من الدستور، أصبح منح الامتيازات لاستغلال الموارد الطبيعية الآن أكثر شفافية وأصبحت شروطها خاضعة لموافقة البرلمان. وبناء على ذلك، ينبغي من الآن فصاعداً مناقشة مسألة استغلال الملح في تونس، سواء تمثّل في استغلال الرّواسب أو الملاحات البحريّة، مع مجلس نواب الشعب كي يوافق عليها.

أما بالنسبة للجدال الذي دار مؤخراً حول كوتيزال والجدال الذي أثير سنة 2014، فإنهما يمثلان قضية غير محلولة. ونظراً لخضوعها لاتفاقية 1949 الخاصة بالأراضي الملحية في سوسة وصفاقس، والتي تمثل نصف إنتاج شركة كوتيزال⁴⁰، فقد تم منحها الحق الحصري في استخراج ملح البحر لمدة 50 سنة كي تهيمن بذلك على القطاع العام بسعر رمزي، إضافة إلى حقّها الحصري في تصدير ملح البحر لمدة 30 سنة⁴⁰. كما ينبغي التذكير أن كوتيزال هي الشركة الوحيدة التي تستغل ملح البحر بموجب اتفاقية 1949 ولا تلتزم بمجلة المناجم فيما يخص استغلال الملاحات البحريّة في كلّ من سوسة وصفاقس مقارنة ببقية الأطراف الناشطة في مجال استغلال ملح البحر بتونس. في ظلّ هذه الاتفاقية غير المتكافئة، يعتبر تطبيق الفصل 13 أمراً منطقياً للغاية. وكما كنّا قد وضحنا سابقاً، يجسّد الفصل 13 السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية، وهو مبدأ ينبع عن إرادة الدول في مراجعة العقود غير المتكافئة المبرمة في الفترة الاستعمارية والتي تجسدها في هذا السياق اتفاقية 1949.

وقد أعلنت كوتيزال أنه «في حال تغيّر القانون غداً، فإن كوتيزال ستمتثل له⁴¹». وعلى الرغم من ذلك، فإن منح امتياز «سبخة الغرّة» بتاريخ 14 مارس 2014 بموجب قرار وزاري لا يتماشى مع الدستور الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في 26 جانفي 2014. وبالتالي، فإن القرار يتعارض مع أحكام الفصل 13 من الدستور التونسي. ولكن، هل تلمح كوتيزال بتصريحها هذا إلى أنها قد تخضع للقانون في حال تغيّره «بشكل يخدم مصالحها»؟

في الواقع، خلال الجلسة العامة التي عقدت يوم الاثنين الموافق لـ 21 ماي 2018 بمجلس نواب الشعب لغرض طرح أسئلة شفوية على وزير الطاقة و المناجم والطاقات المتجددة، أكّد السيد هاشمي الحميدي، كاتب الدّولة المكلف بالمناجم، أنّ وزارة الطاقة و المناجم والطاقات المتجددة لن تقبل طلب التمديد الذي ستقدمه لها كوتيزال، والحقيقة أنّ الوزارة عليها بالمبادرة بوقف التجديد الآلي للاتفاقية. تنتهي اتفاقية 1949 سنة 2029، وينصّ الفصل 3 من الاتفاقية نفسها على أن الدولة مطالبة بتنبيه كوتيزال قبل 10 سنوات من انتهاء فترة التمديد الحالية، أي قبل نهاية سنة 2019 في حال أرادت إنهاء هذه الاتفاقية. وإلاّ فإنّها ستجدد آلياً لمدة 15 سنة، أي حتى سنة 2044. وهكذا، فإن التصريح بانتظار طلب التمديد من طرف كوتيزال في حين يمكن اتخاذ الإجراءات الضرورية بمبادرة من وزارة الطاقة و المناجم والطاقات المتجددة يدفعنا إلى التساؤل: هل تريد الوزارة حقا وضع حد لهذا الوضع وقطع هذه الاتفاقية بين كوتيزال والدولة التونسية؟

عاد السيد هاشمي الحميدي التأكيد على التزام وزارته بوضع حدّ لتجديد اتفاقية 1949 في أقرب وقت ممكن والأخذ بزمام المبادرة فيما يخصّ اخطار كوتيزال⁴². ووفقاً لكاتب الدّولة المكلف بالمناجم، فقد سجلت الدولة خسارة إيرادات سنوية تقدّر بحوالي 500.000 دينار بسبب استمرار التعاقد مع كوتيزال بموجب اتفاقية 1949 عوضاً عن التزامها بمجلة

³⁷ <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>

³⁸ الفصل 55 من القانون عدد 30 لسنة 2003 بتاريخ 28 أبريل 2003 المتعلق بإصدار مجلة المناجم.

³⁹ بالنسبة للبقية، تضبط مجلة المناجم لسنة 1953 أو 2003 نوع العلاقة مع الإشراف.

⁴⁰ الفصلان 1 و3 من اتفاقية 1949

⁴¹ <http://www.cotusal.tn/communique-de-la-cotusal/>

⁴² جلسة يوم الاثنين 28 ماي 2018 التي عقدتها لجنة الصناعة والطاقة والموارد الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة (38:00) <https://www.youtube.com/watch?v=CtD7KTHvLQ>

المناجم، بمجموع يناهز 7.500.000 دينار منذ بدأ نفاذ مجلة المناجم (2003) و خسارة إيرادات سنوية تقدر بحوالي 400.000 دينار لوكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي بسبب استمرار التعاقد مع كوتيزال بموجب اتفاقية 1949 ما يمثل 9.200.000 دينار لهذه الوكالة منذ تأسيسها (1994) ⁴³.

إضافة إلى ذلك، كوّنت وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة لجنة استشارية لإيجاد حلول قانونية لإنهاء هذه الاتفاقية. وتمثل إحدى اقتراحات اللجنة في تعديل مجلة المناجم كي تتمكن كوتيزال من الانخراط فيها، مع العلم أن كوتيزال قدمت طلباً خارج المواعيد القانونية المسموح بها بموجب مجلة المناجم. وأشارت النائبة السيدة سامية عبّو إلى استعداد وزارة الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة لتعديل مجلة المناجم بغرض إدراج كوتيزال فيها ومدى خطورة هذا التعديل التعسفي ⁴⁴. فمن جهة، سيفضي هذا التعديل إلى تغيير آجال هامة من المحتمل أن تؤدي إلى تجديد اتفاقية كوتيزال في انتظار معرفة ما إذا كانت هذه الشركة ستخضع لمجلة المناجم، كما حصل من قبل حين تمّ تقديم الطلب الأول في وقت متأخر. ولم يكن ذلك سوى وسيلة لربح الوقت لتجديد الاتفاقية لمدة 15 سنة إضافية. ومن جهة أخرى، سيتضمن هذا التعديل تمتع كوتيزال بمحسوبية استثنائية، في حين تخضع جميع الشركات الأخرى لمجلة المناجم في نسختها الحالية. علاوة على ذلك، في حال تمّ تعديل مجلة المناجم من أجل إخضاع نشاط شركة لها، فما هو نطاق هذه التغييرات؟ عبارة أخرى، إذا كانت كوتيزال ترى أن ملح البحر ليس مورداً طبيعياً، ألن يكون تعديل مجلة المناجم فرصة لشطب ملح البحر من مجلات المناجم؟ وبالتالي، ألن تكون الاتفاقيات التي ستربط بين الدولة وكوتيزال وبين الناشطين المستقبليين في مجال ملح البحر غير خاضعة لموافقة مجلس نواب الشعب كما هو منصوص عليه في الفصل 13؟ أليست الغاية الأساسية من كل هذا التأخير ومحاولات التوصل إلى «الحلول» هي تجنب إخضاع نشاط استغلال كوتيزال للفصل 13 من الدستور؟

⁴³ جلسة يوم الاثنين 28 ماي 2018 التي عقدتها لجنة الصناعة والطاقة والموارد الطبيعية والبنية الأساسية والبيئة (37:35) <https://www.youtube.com/watch?v=CtD7KTHveLo>

⁴⁴ مداخلة النائبة سامية عبّو في الجلسة العامة بتاريخ 21 ماي 2018 (الساعة 04:15:30). <https://www.youtube.com/watch?v=CXxpG-b8EhYM>

في الختام، يعتبر ملح البحر موردا طبيعيا ولا يمكن تعريفه خلافا لذلك. وعليه، يتحتم على الاتفاقيات المبرمة بين الدولة التونسية والأطراف المستغلة لملاح البحر الخضوع لأحكام الفصل 13. وهكذا، من المؤكد أن الفصل 13 من الدستور يمثل خطوة أولى نحو إدارة الموارد الطبيعية بطريقة أكثر عدلا وشفافية. لكن الجدول القائم حول كوتيزال واتفاقية سنة 1949 التي تحكم أكبر منطقتين ملحيّتين في البلاد أماط اللثام عن الحاجة إلى المضيّ قدما لتوضيح مفهوم الموارد الطبيعية. بيد أنه من الواضح أنه في السياق التونسي الحالي، ساهم الجدال القائم حول كوتيزال واتفاقية 1949 في دعم المناقشات حول الموارد الطبيعية والخيارات السياسية وتداعياتها. كما مكّن الباحثين والصحفيين وأعضاء المجتمع المدني من المساهمة بشكل إيجابي وبناء في النقاش العام.

بيبلوغرافيا

إدغار بارتون ورثينغتون، (1964). تعريف الموارد الطبيعية. مؤتمر حول تنظيم البحوث وتدريب للموظفين في أفريقيا، فيما يخص دراسة الموارد الطبيعية وحفظها واستخدامها. UNESCO / CORPSA / 4.A.

شفيق بن روين، (2014). هل تعتبر الطاقات المتجددة موارد طبيعية؟ المرصد التونسي للاقتصاد.

ماري إيفان دير (1999)، الملح في عصر الحديد: تأملات في الإنتاج والتحديات الاقتصادية. مراجعة أثرية للغرب. المجلد 207 - 195. ص. 16.

جورج فيشر، (1962). السيادة على الموارد الطبيعية. الدليل الفرنسي للقانون الدولي. المجلد 516-528. ص. 8.

محمد ضياء همّامي ، (2014). تعتبر وزارة الصناعة أن استخراج الملح لا يخضع للفصل 13 من الدستور بشأن استغلال الموارد الطبيعية. موقع نواة.

محمد ضياء همّامي ، (2014). محاولة للخوض في المعنى العميق للفصل 13 من الدستور التونسي. موقع نواة.

محمد ضياء همّامي ، (2014). حكومة المهدي جمعة تمنح امتيازا جديدا فيما يخص الملح لكوتيزال. موقع نواة.

ميلر تي (2002). العيش في البيئة: المبادئ والرؤى والحلول؛ ص. 21. بلمونت (كال): شركة طومسون للتعليم.

إيريك وولتر زيرمان (1951) الموارد والصناعات في العالم: التقييم الوظيفي لإتاحة المواد الزراعية والصناعية، نيويورك، هاربر آند براذر.