الفصل الرابع

تنمية القواعد الشعبية
Grassroots Development

- الاحتياجات الأساسية
- اللامركزية
- دور المنظمات غير الحكومية NGOs وتعاظم أهميتها
- مفاهيم المشاركة والتمكين
- المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي

تستند النظريات التي ناقشناها في الفصلين السابقين على نشاطات على المستوى القومي وتتعلق بقرارات تتخذها الحكومات بدون المشاركة المباشرة للناس. ويركز هذا الفصل بشكل أكبر بكثير على ما أطلق عليه اقترابات "من الأسفل للأعلى" أو "الجذور".

الاحتياجات الأساسية

شهدت سبعينيات القرن الماضي إدراكًا متزايدًا بمحدودية نجاح اقترابات "من الأعلى للأسفل" كما وصفت في الفصلين الماضيين في تقليص حدة الفقر في مناطق واسعة من العالم، فبدلا من "تساقط الآثار الإيجابية" 'trickling down' لمساعدة الأجزاء

الأفقر، كانت البلدان والجماعات الأغنى هي المستفيد الأكبر من منافع التنمية الاقتصادية (Hettne 1995). وأدى ذلك إلى إعادة التفكير حول الطريقة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية فيما يتعلق بتحسين معايير ونوعية الحياة.

وقد تم الترويج لمفهوم "الاحتياجات الأساسية" بين المنظمات متعددة الأطراف الكبيرة، وخاصة منظمة العمل الدولية (ILO) والبنك الدولي تحت زعامة روبرت ماكينمارا. ووفقًا لهذا الاقتراب، لابد أن يتجه تركيز السياسات التنموية بشكل مباشر على الفئات الأفقر من الناس في المجتمع، بدلا من سياسات المستوى الكلي التي ستساعد الفقراء بطريقة غير مباشرة. وأصبح هذا الاقتراب يعرف باقتراب الاحتياجات الأساسية (BNA). وتم تحديد طبيعة "الاحتياجات الأساسية" في مؤتمر التوظيف العالمي لمنظمة العمل الدولية في ١٩٧٦م (انظر الإطار ٤,١). ولا تقتصر تلك الاحتياجات الأساسية على الضروريات اللازمة للبقاء المادي فقط ولكنها تشمل أيضًا فرص الحصول على الخدمات والتوظيف واتخاذ قرار بتوفير قاعدة حقيقية للمشاركة. ويزعم ليز Leys (1996:11-12) أن التوجه نحو الاحتياجات الأساسية كان متأثرًا بنظريات التبعية على الرغم من عدم اعتراف منظمة العمل الدولية بذلك إطلاقًا (انظر الفصل الثالث).

الإطار (٤,١)

تصنيف الاحتياجات الأساسية وفقًا لمنظمة العمل الدولية

١- أساسيات الاستهلاك الشخصي - غذاء، مسكن أو مأوى، ملابس.

٢- الحصول على الخدمات الأساسية - مياه نظيفة، صرف صحي، تعليم، مواصلات، رعاية صحية.

٣- الحصول على عمل مقابل أجر.

٤- احتياجات نوعية - بيئة صحية وآمنة، القدرة على المساهمة في صناعة القرار.

المصدر: adapted from Hunt (1989:265-6)

اللوحة (١ , ٤). بيت مشيد بجهود شخصية، الاستيطان غير الرسمي، مدينة أواكساكا، المكسيك.

وفيما يتعلق بالسياسة، تبنى هذا الاقتراب تركيزًا على التنمية الزراعية ودعم القطاع الحضري غير الرسمي، وتضمن ذلك أبحاثًا أكبر عن آليات الإنتاج القائمة على تكثيف عنصر العمل التي كانت ملائمة للنشاطات صغيرة الحجم. فضلا عن ذلك تطلب اقتراب الاحتياجات الأساسية توسيع نطاق توفير الخدمات الاجتماعية وتطويرها للإيفاء باحتياجات الفقراء. وكما يؤكد هنت Hunt (1989) لم يكن معظم أنصار اقتراب "الاحتياجات الأساسية" يطالبون بإلغاء مشروع التحديث، وإنما كانوا يطالبون بضرورة إعطاء اهتمام أكبر للنشاطات الصغيرة الحجم والقطاعات الأفقر من المجتمع جنبًا إلى جنب مع الاستثمار المستمر في البنى الأساسية كبيرة الحجم. إذ إن الإيفاء باحتياجات الفقراء لن يساعد في تقليص مستويات الفقر فقط بل إنه سيحسِّن أيضًا مستويات تعليم ومهارات السكان مع الإمكانية المصاحبة للمساهمة في تحقيق نمو اقتصادي أعظم.

كذلك عندما يصبح الفقراء أكثر غنًى سيكون بمقدورهم شراء مزيد من السلع والخدمات ومن ثم يساهمون مرة أخرى في زيادة الطلب لصالح الشركات المحلية.

اللوحة (٢ , ٤). شارع التجار، مكسيكو سيتي.

وبرغم الدعم الواسع النطاق لمثل هذا الاقتراب من قِبَل كثير من المنظمات والحكومات إلا أن هناك كثيرًا من الانتقادات ومشاكل في التنفيذ. وكان من بين الانتقادات تلك المتعلقة بموضوع التكلفة – إذ إن تحسين مستوى الخدمات العامة يعتبر مكلفًا من الناحية المالية وكانت الحكومات في أحيان كثيرة غير راغبة أو غير قادرة على تحمل مثل ذلك الإنفاق. فضلا عن ذلك يرى كثيرون أن اقتراب "الاحتياجات الأساسية"، بتركيزه على الإنتاج الزراعي صغير الحجم، ونشاطات القطاع غير الرسمي،

إنما كان يقوم بدور الكابح للنمو الاقتصادي السريع ويستمر في حصر بلدان الجنوب في إنتاج المواد الأولية والتصنيع ذي الفائدة المضافة المنخفضة. وكما عرضنا في الفصل الأول كان هناك جدل أيضًا حول كيفية تقييم التحسينات في مجال الاحتياجات الأساسية (Hicks and Streeten 1979). ويوضح فريدمان Friedman (1992a: 59-66) كيف كان بمقدور اقتراب "الاحتياجات الأساسية" تقديم بديل حقيقي للاقترابات والسياسات التنموية السابقة، خصوصًا مع تركيزه على المشاركة الجماهيرية وإعادة توزيع الثروة، خصوصًا مع تركيزه على المشاركة الجماهيرية وإعادة توزيع الثروة. إلا إنه يؤكد أن التطبيق الرئيس للاقتراب كان تكنوقراطيًا بدرجة كبيرة وركّز على الإنتاج مما جعل فكرة "الاحتياجات الأساسية" تفقد بريقها وجاذبيتها بحلول ثمانينيات القرن العشرين.

اللامركزية

استمر التأكيد على المستوى ما دون القومي للتنمية حتى ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، ففي اقتصاديات السوق كانت هناك نزعة للابتعاد عن نشاطات وصنع القرار في الحكومة المركزية إلى اقتراب لا مركزي بدرجة كبيرة. وتم تبرير تبني اللامركزية سياسيًا واقتصاديًا، فمن المنظور الاقتصادي زعم أن لا مركزية نشاطات الحكومة سيؤدي إلى قدر أكبر من الكفاءة وترشيد التكاليف. وينسجم هذا بوضوح مع الأجندة الليبرالية المحدثة. أما فيما يتعلق بالجانب السياسي، فإن تحويل صناعة القرار إلى المستوى المحلي بأكبر قدر ممكن، يعطي الناس قدرًا أكبر من التأثير في القرارات التي تتخذ فيما يتعلق بخدماتهم.

وأصبحت عملية اللامركزية هذه سمة رئيسة لصناعة السياسة في معظم البلدان في كل من الشمال والجنوب. بل كانت هناك عملية نحو مزيد من اللامركزية حتى في تلك البلدان ذات النظام الفيدرالي حيث تمتعت الحكومات الفيدرالية فيها دائمًا بسلطة

صناعة القرارات الهامة. وينظر للامركزية ضمن الأجندة الليبرالية المحدثة كوسيلة لتقليص سيطرة الدولة ولو أنه اقتصر في بعض الحالات على مجرد نقل صناعة السياسة من الحكومة المركزية إلى الحكومة الإقليمية أو المحلية.

وقدمت اللامركزية كجزء من التحول من اقتصاد الدولة الموجه إلى اقتصاد السوق في الصين والاقتصاديات الانتقالية لأسباب مشابهة (انظر الفصل الثالث). ففي أعقاب ثورة ١٩٤٩م في الصين، كان الاقتصاد مقسمًا إلى وحدات إنتاجية ذات حجم صغير جدًّا بدءًا من القرية الجماعية صعودًا إلى مؤسسات الدولة الكبيرة، إلا أن الحكومة المركزية احتكرت الكلمة الأخيرة في اتخاذ القرارات. ففيما يتعلق بتوفير الخدمات كانت نفقات الصحة والتعليم، مثلا، يتم تحديدها مركزيًّا ويقدم التمويل للحكومات الإقليمية والمحلية. وكان هذا يعني أن الرعاية الصحية كانت متوفرة في متناول غالبية الشعب، ففي نهاية السبعينيات كان لدى قرابة ٨٥٪ من قرى الصين مراكز صحية تدار من قبل موظفي الرعاية الصحية الأولية، الذين كانوا يعرفون بـ "الأطباء الحفاة". ومع أنه كان على المرضى أن يدفعوا مقابل العلاج الطبي، إلا أنه يتم تعويضهم دائمًا. أما الحالات الطبية المعقدة والصعبة فكانت تحال إلى المراكز الصحية والمستشفيات في مناطق حضرية أكبر (Chetley 1995). وكجزء من عملية الإصلاح في الصين، أصبحت الحكومات الإقليمية والمحلية مسئولة بشكل متزايد عن توفير التمويل اللازم لتقديم الخدمات (Tang and Bloom 2000). وكان من نتيجة ذلك تنامي التفاوت (اللا مساواة) الإقليمي في تقديم الرعاية الصحية في الصين (الجدول ٤.١).

ومع أن انخراط الناس المحليين في تلك الأشكال من صناعة القرار اللامركزية كان جذابًا جدًّا بالمعايير النظرية، إلا أنه لم يؤدِّ دائمًا إلى نتائج عملية محبَّذة. وكما سنرى لاحقًا، أصبحت المشاركة عنصرًا أساسيًّا لنظريات التنمية وتطبيقاتها، إلا أن تحقيق المشاركة الفاعلة والواسعة النطاق يعتبر أصعب بكثير مما كان متوقَّعًا.

الجدول (١ , ٤). الإصلاح الصحي والتفاوت الإقليمي في الصين.

	معدل إنفاق الدولة على الصحة	
	الشرق: الوسط	الشرق: الغرب
١٩٨٦م	١: ٤٤، ١	١ : ٠٤، ١
١٩٨٨م	١ : ٦٦، ١	١ : ١٧، ١
١٩٩٠م	١ : ٧١، ١	١ : ٣١، ١
١٩٩٢م	١ : ٦٩، ١	١ : ١٦، ١
١٩٩٤م	١ : ٩٨، ١	١ : ٢٨، ١
١٩٩٥م	١ : ١٣، ٢	١ : ٤٠، ١
١٩٩٦م	١ : ٠٩، ٢	١ : ٤٢، ١
١٩٩٧م	١ : ٠٧، ٢	١ : ٥٥، ١

المصدر : استنادًا إلى بيانات غير منشورة من مركز معلومات الإحصاءات الصحية ، وزارة الصحة ، الصين.

المنظمات غير الحكومية (NGOs) كحل للتنمية

مع أن التحول عن الدولة المركزية كلاعب رئيس في "التنمية" كان موضع جدل بشكل دائم ، إلا أنه تعرض للتحدي بشكل متزايد منذ ثمانينيات القرن الماضي، وترافق ذلك التحدي بالتوجه نحو اقترابات توجه السوق في الليبرالية المحدثة كما عرضنا لها في الفصل الثاني. كذلك فإن تفويض عناصر من السلطة وصناعة القرار للحكومة المحلية كما رأينا في الفقرة السابقة ، أي التحول عن اقترابات الأعلى – الأسفل كان مرتبطًا بشكل خاص مع نمو المنظمات غير الحكومية (NGOs).

وأصبحت المنظمات غير الحكومية ، بنظر أفراد من عدد من المنظورات المختلفة ، بمثابة العلاج الشافي لـ "مشاكل التنمية". ومع ذلك فلابد أولا من ضرورة الإلمام بنطاق المنظمات التي يمكن تصنيفها تحت مسمى المنظمات غير الحكومية (انظر الجدول ٤,٢) (Vakil 1997). فهناك عدد من المحاور التي يمكن وفقها تقسيم المنظمات غير الحكومية.

فمثلا، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تكون صغيرة الحجم وتعمل في منطقة أو بلد واحد ويقابلها على الطرف الآخر المنظمات الكبيرة جدًّا مثل أوكسفام Oxfam وصندوق حماية الطفولة التي تتخذ من الشمال مقرات لها لكن لديها منظمات شريكة في أنحاء العالم. كذلك سيكون لمنظمات غير حكومية مختلفة أشكال مختلفة من الاقترابات، سواء فيما يتعلق بالفلسفة الكلية للتنمية، أو من خلال أنواع النشاطات المنخرطة فيها (انظر لهذا الرابط www.oneworld.net الذي يعرض لنطاق من التنظيمات التنموية).

الجدول (٢ , ٤). أبعاد تنوع المنظمات غير الحكومية.

الخاصية	التنوع
الموقع	الشمال
	الشمال وفي الجنوب
	الجنوب
مستوى المهمة	دولية
	إقليمية
	قومية
	محلية
التوجه	نشاطات الخدمة الاجتماعية وتوفير الخدمات
	إغاثة الطوارئ
	التعليم التنموي
	المشاركة والتمكين
	الاكتفاء الذاتي
	الدفاع عن قضايا
	الشبكة
الملكية	منظمات لا تعتمد على دعم العضوية
	منظمات تعتمد على دعم العضوية

المصادر: adapted from Farrington and Bebbington (1993); Vakil (1997)

وغالبًا ما ينظر للمنظمات غير الحكومية على أنها الحل للقيود الملاحظة التي تواجهها الدولة أو السوق في معالجتهما للتنمية وذلك لأسباب عديدة. فأولاً، يزعم أن المنظمات غير الحكومية تستطيع توفير الخدمات التي تعتبر ملائمة بشكل كبير جدًّا للمجتمعات المحلية. ويعود ذلك لكونها تعمل مع السكان على مستوى القواعد الشعبية لمعرفة ما يطلبون. كما أن لدى تلك المنظمات القدرة على توفير تلك الخدمات بكفاءة وفعالية أفضل من خلال الاعتماد على معرفة وخبرة الناس المحليين فضلا عن استخدام المواد المحلية. وبالنظر لحجم المهمة والروابط مع الناس المحليين، تستطيع أيضًا أن تستجيب للمطالب المحلية بسرعة أكبر (Green and Matthias 1995). وأخيرًا يعتقد أن المنظمات غير الحكومية مفيدة للجوانب غير المادية "للتنمية"، وخاصة عمليات التمكين empowerment، والمشاركة والديمقرطة democratization، حيث يزعم أنه نظرًا للطرق التي تتغلغل من خلالها تلك المنظمات في المجتمعات المحلية، فإنها لابد أن تكون خاضعة للمحاسبة من قبل الناس المحليين. وهذا يعني أن للناس المحليين قولاً أكبر فيما يتعلق بنوع النشاطات المنفذة، كما أن مشاركتهم في مثل تلك النشاطات تخلق بيئة تجعل التمكين أكثر احتمالاً. وإذا ما تم توسيع نطاق المشاركة تلك فإن تلك النشاطات يمكن أن تساعد في تطوير مجتمع مدني أقوى وتسهم في عمليات الديمقرطة (انظر لاحقًا).

ولذلك اعتبرت المنظمات غير الحكومية الحل لكل قضايا التنمية، أو ما أطلق عليه "الرصاصة السحرية" (Edwards and Hulme, 1995). ونظرًا لهذا الحماس، فإن قدرًا كبيرًا من المساعدات الأحادية والمتعددة يتم تقديمها عبر المنظمات غير الحكومية وذلك كجزء مما أصبح يعرف "أجندة السياسة الجديدة" 'New Policy Agenda'. وتشير هذه الأجندة الجديدة لاقتراب الليبرالية المحدثة ضمن المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي. وطبقًا لبيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD (quoted in Van Rooy 1998) فقد ذهب ما يقرب من بليون دولار أمريكي من المساعدات التنموية الرسمية (ODA) (انظر الفصل الثاني) مباشرة للمنظمات غير الحكومية في منتصف التسعينيات، بدلاً من

التبرع بها للحكومات في الجنوب. وفي هذا السياق يشار إلى أن ما يزيد عن ١٠٪ من المساعدة التنموية الرسمية لكل من سويسرا وهولندا قد وجه بهذه الطريقة، بينما بلغت تلك النسبة ٨٪ في حالة الولايات المتحدة، و٢٪ بالنسبة لبريطانيا.

اللوحة (٣, ٤). مشروع ري مموَّل خارجيًّا، كينيا.

وقد ارتفع عدد المنظمات غير الحكومية في أنحاء العالم بسرعة كبيرة جزئيًّا بسبب توفر التمويل، وأيضًا للافتقار إلى آليات دعم بديلة للمجتمعات المحتاجة. ويبدا هذا الأمر جليًّا بشكل خاص عندما قلصت الحكومات الإنفاق كجزء من سياسات التكيف الهيكلي، كما يمكن أن يعود إلى ضعف بناءات الدولة بسبب الحرب أو

الاضطرابات المدنية. ومع ذلك فإن تحديد عدد المنظمات غير الحكومية يعتبر صعبًا جدًّا. ويعود هذا في جزء منه إلى الصعوبات المرتبطة بالتعريف، لكنه يعكس أيضًا ممارسات تسجيل مختلفة عبر العالم. فطبقًا لأرقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP كان هناك ١٤٥٤٠٥ منظمة غير حكومية في سنة ٢٠٠٠م (الجدول ٤,٣)، مع اختلافات كبيرة بين المناطق. وعندما يتم أخذ عدد السكان في الحسبان، فإن أرقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تشير إلى أن الأغلبية الساحقة من سكان العالم لا يتوفر لديها أية فرصة للتعامل مع منظمة غير حكومية بأية وسيلة كانت. إلا أن فان روي Van Rooy (1998) يوظف بيانات كل من سالمون و آن هير Salamon and Anheier (1998) للتعبير عن حجم المنظمات غير الربحية في الجنوب، فعلى سبيل المثال، يوجد في الهند ما يقارب مليوني جمعية مسجلة كما يصل ذلك العدد في غانا إلى ٨٠٠ جمعية.

وهناك أمثلة كثيرة تشرح كيف استطاعت المنظمات غير الحكومية توفير الخدمات للمجتمعات عندما لا تصل مساعدات الحكومة أو تكون غير ملائمة، وتكون الخدمات التي يوفرها السوق مكلفة جدًّا.

الجدول (٣ , ٤). المنظمات غير الحكومية وفقًا لمستوى التنمية الإنسانية، ٢٠٠٠م.

منطقة	عدد المنظمات غير الحكومية	عدد السكان لكل منظمة
التنمية الإنسانية الأعلى	٨٥٩٨١	١٢٣٦٦
التنمية الإنسانية المتوسطة	٤٦٩٦٩	٨٦١٧٦
التنمية الإنسانية المتوسطة باستثناء الهند والصين	٤٣٩٧٦	٤٠١٠٤
الهند	١٧١٨	٥٨٧٢٥٣
الصين	١٢٧٥	مليون
التنمية الإنسانية المنخفضة	١٢٤٥٥	٦٧٣٩٤

المصدر : calculated from UNDP (2002: Table A1.2 and 5)

ويمكن أن تشمل نشاطات المنظمات غير الحكومية تلك توفير الرعاية الاجتماعية مثل السكن (الإطار ٤,٢)، والرعاية الصحية والتعليم. ويبدو واضحًا في حالات عديدة أنه لا يمكن تحسين ظروف الناس المعيشية ومستوى حياتهم بدون تدخل المنظمات غير الحكومية. وبرغم ذلك، يشار إلى أن المزاعم بشأن دور المنظمات غير الحكومية قد تم المبالغة فيها بعض الشيء، فمع أنه يمكن تحقيق كثير من الإنجاز في تحسين ظروف الناس، إلا أن المنظمات غير الحكومية لا يمكنها لوحدها تحقيق كل ما هو متوقع منها.

الإطار (٤,٢)

مشروع فيفينداس ديل هوجار دي كريستو في مدينة جوايا كويل بالاكوادور

شهدت مدينة جوايا كويل (السكان ١,٦ مليون) مثل كثير من مدن أمريكا اللاتينية نموًّا متسارعًا بسبب تدفقات الهجرة من الريف إلى المدن. وعندما لم تستطع الحكومة توفير سكن ملائم لكثير من المقيمين، ولم يكن بمقدور الأسر تحمُّل شراء المنازل التي شيدتها شركات القطاع الخاص، لجأ مئات الآلاف من الناس (قرابة ٦٠٪ من السكان) إلى بناء مساكنهم بأنفسهم. لكنها كانت ذات نوعية رديئة وتفتقر للخدمات الأساسية مثل الماء وشبكة الصرف الصحي.

وفي سنة ١٩٧١م أنشئت منظمة غير حكومية تسمى فيفينداس ديل هوجار دي كريستو بواسطة قسيس كاثوليكي للمساعدة في معالجة احتياجات السكن في المدينة. وشيدت المنازل المقدمة من قبل فيفينداس ديل هوجار دي كريستو من الخيزران بشكل كبير كما أن المشاركين شيدوا المساكن بأنفسهم. ونظرًا لبساطة تصميم المنزل المصنوع من إطار خشبي مع جدران من الخيزران فقد كان ممكنًا بناء المنزل في يوم واحد. بالإضافة إلى ذلك، خلقت فرص عمل في ثلاثة مصانع لإنتاج الجدران وزرع الخيزران في مستعمرات زراعية مستدامة.

ومن الناحية المالية كان المشاركون يدفعون ثمنًا لتلك المنازل أقل بكثير من المنازل الشبيهة التي تقدمها الدولة (انظر لاحقًا)، وكان لديهم فرصة الحصول على الائتمان من خلال المنظمة غير الحكومية. وفي ١٩٩٨م كان الحد الأدنى للأجر الشهري يبلغ ١٣٨ دولارًا، لكن بالنسبة لمعظم الأسر التي كان أفرادها يعملون في القطاع غير الرسمي كان الأجر الشهري أقل من ١٠٠ دولار. وبالنسبة لتلك الأسر غير القادرة على تحمل حتى المستويات الأدنى من أقساط الديون كان لدى المنظمة غير الحكومية تمويلات جمعتها من خلال التبرعات مما مكنها من توفير المساكن مجانًا. ويقدم قرابة ثلث المنازل بدون ثمن للمستفيدين. ونظرًا لكونها مصنوعة من الخيزران فإن عمر تلك المنازل الافتراضي لا يتجاوز عشر سنوات لكنها مع ذلك تمثل نموذجًا ممتازًا للمأوى على الأمد القصير.

مقارنة الأسعار للمنزل المقدم من الحكومة ومنزل المنظمة غير الحكومية

حجم المنزل (بالمتر المربع)	الحكومي (التكلفة بالدولار)	منزل المنظمة (التكلفة بالدولار)
٢١	غير متوفر	٥٢٢
٢٦	غير متوفر	٥٨٨
٣٦	٣٢٥٢	غير متوفر
٤٤	٦٠٩٨	٨٨٣
٥٤	٧٣١٧	غير متوفر

وبحلول ١٩٩٨م كانت المنظمة غير الحكومية قد وفرت السكن لثلاثين ألف أسرة وفي ١٩٩٥م فاز المشروع بجوائز المنزل العالمية. ولم تكن الخدمات مثل الماء والكهرباء متوفرة كجزء من المشروع ولذلك يجب على المقيمين أن يعملوا معًا للضغط على السلطات المحلية لتوفير الخدمات الحضرية الأساسية.

المصادر : adapted from BSHF (2003); Diacon (1998); INBAR (2003)

التمكين أو التفعيل (Empowerment)

مثلت قدرة المنظمات غير الحكومية على "تمكين" الأفراد والمجتمعات جزءًا هامًّا من الحماس الذي استقبلت به تلك المنظمات. حيث أصبح مصطلح "التمكين" كما أوضح رولاندز Rowlands (1997, 1998) واحدًا من المفردات الأساسية الأكثر استخدامًا في السياسة التنموية منذ بدايات التسعينيات، برغم أنه يحمل معاني متنوعة ومتنافسة. وتتمثل الفكرة المركزية للمفهوم في الحصول على مزيد من القوة وبالتالي سيطرة أكبر على حياتك الخاصة، إلا أنها لا تأخذ في الاعتبار، كما يؤكد رولاندز، الطرق المختلفة التي يمكن من خلالها تعريف "القوة".

إن نوع القوة الذي يتبادر إلى الذهن في الغالب هو القوة التي تجعلنا قادرين على دفع الناس الآخرين للتصرف بالطريقة التي نريد، أو القوة التي لدى أناس آخرين وتجبرنا على عمل شيء ما. ويمكن أن يطلق على هذا النوع من القوة مصطلح "القوة

على" 'power over'، ويعتبر في الغالب أهم أنواع القوة لارتباطه بعمليات التهميش والإقصاء التي من خلالها تصور الجماعات على أنها "فاقدة للقوة" 'powerless'. ومع ذلك فهناك أبعاد أخرى للقوة يمكن التعرف عليها وينبغي اعتبارها جزءًا من عملية التنمية. وأطلق رولاندز على تلك الأبعاد مصطلحات "القوة إلى" 'power to' ، و"القوة مع" 'power with' ، و"القوة ضمن" 'power within' (انظر الإطار ٤,٣). وتعتبر كل تلك الأشكال من القوة مرتبطة معًا، إلا أن إدراك تنوع القوة وعدم اقتصارها على "القوة على" يساعد في وضع السياسات والبرامج التي تساعد "فاقدي القوة".

الإطار (٤,٣)

أبعاد القوة

القوة على: القدرة على فرض الهيمنة. ويعتبر هذا الشكل من القوة محدودًا، بمعنى أن اكتساب شخص ما مزيدًا من القوة فإن هذا يؤدي تلقائيًا إلى جعل طرف آخر أقل قوة.

القوة إلى: القدرة على رؤية إمكانيات التغيير.

القوة مع: القوة التي تنتج من عمل الأفراد معًا لتحقيق أهداف مشتركة.

القوة ضمن: الشعور بقيمة الذات وتقديرها التي تنبع من داخل الأفراد.

المصدر: adapted from Rowlands (1997, 1998)

ويتمثل العنصر الأساس في "التمكين" كحصيلة تنموية في معرفة ما هي أشكال التدخل التي يمكن أن تؤدي إلى "التمكين". وفي هذا السياق يزعم غالبًا أن باستطاعة المنظمات غير الحكومية "تمكين" الجماعات، إلا أن هذا ليس صحيحًا في الواقع. ويعود السبب في ذلك إلى أن التمكين هو شيء يأتي من الداخل (Townsend *et al.*, 1999). فمع أنه يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تكون قادرة على توفير إطار تصبح من خلاله عملية التمكين ممكنة، إلا أن الأفراد فقط هم الذين يستطيعون اختيار تلك الفرص واستخدامها. فمثلا، تعتبر الأمية غالبًا عقبة أمام المشاركة في العمل بأجر والحياة

السياسية. ومع أنه ربما تكون المنظمات غير الحكومية قادرة على توفير التسهيلات والمعلمين لمساعدة الناس على تطوير مهاراتهم المعرفية، إلا أنه لابد أن يتوفر لدى الأفراد الرغبة في المشاركة واستخدام مهاراتهم المكتسبة حديثًا. وهذا لا يعني أن الحرمان والإقصاء هو خطأ الأفراد، فهناك بوضوح قيود بنائية، لكن هذا يعني أنه لا يمكن النظر للمنظمات غير الحكومية كقنوات مباشرة للتمكين، وإنما بإمكانها المساعدة في تهيئة الظروف التي يستطيع من خلالها الأفراد والجماعات تمكين أنفسهم.

المشاركة

تعتبر "المشاركة" واحدة من الطرق الأساسية التي أريد للتمكين أن يتحقق من خلالها. ومع أنه غالبا ما يطلق على تنمية الجذور أو التنمية الشعبية مصطلح "التشاركية" 'participatory'، إلا أن من المهم إدراك المقصود من ذلك. فالمشاركة تستخدم عادة كمصطلح مظلة للإشارة إلى انخراط الناس المحليين في الأنشطة التنموية، التي تستند عليها المنظمات غير الحكومية في الغالب. إلا أن تلك المشاركة تتباين بطبيعتها (الجدول ٤,٤).

الجدول (٤ , ٤). أبعاد المشاركة.

البعد	المعنى
التقييمي	طريقة لفهم الجماعة المحلية وتصوراتها لعمليات أوسع، مثل PRA , PUA
وضع الأجندة	إشراك الجماعة المحلية في قرارات حول سياسات التنمية، باستشارتهم والاستماع إليهم منذ البداية، وليس بعد إقرار السياسة.
الكفاءة	اشتراك الجماعة المحلية في المشروعات مثل بناء المدارس.
التمكين	المشاركة التي تقود إلى مزيد من الشعور بالذات والثقة والإسهام في تطور الديمقراطية.

وفي هذا السياق يشار إلى أن المشاركة يمكن أن تتم بطرق عديدة وفي مراحل مختلفة عند إعداد المشاريع التنموية. ومع الاهتمام المتنامي بعلاقات القوة المرتبطة بأبحاث التنمية، بدأ ممارسو وباحثو المنظمات غير الحكومية في توظيف مجال من المنهجيات المختلفة للإطلاع بشكل أكبر على تصور الناس المحليين حول موضوعات عديدة. وقد أطلق على تلك الاقترابات في الغالب مصطلح "التشاركية". وتتبنى منظمات كثيرة في الوقت الحاضر اقتراب التقييم الريفي التشاركي أو ما يعرف اختصارًا (PRA) (Chambers 1997)، الذي تنص مقدمته المنطقية الأساسية على أنه ينبغي الاستفادة مما لدى القرويين في عالم الجنوب من معرفة ودراية ببيئتهم بدلا من استخدام نماذج معرفية "خارجية". فمثلا، عند محاولة تحديد المكانة الاقتصادية في داخل قرية ما، فإن أي اقتراب يستند على الدخل فقط سيطرح أسئلة عن المكاسب الناتجة عن الأجور والنشاطات السوقية. ومقارنة بذلك فإن اقترابات التقييم الريفي التشاركي لتقييم الثروة ستتطلب من القرويين أن يقدموا مؤشراتهم الخاصة لقياس الثروة في المنطقة ومن ثم تستخدم تلك المؤشرات لترتيب ثروة الأسر. ولذلك كانت الطرائق المستخدمة ملائمة للواقع. وقد تم تبني آليات التقييم الريفي التشاركي بشكل متزايد حتى في الأطر الحضرية بتوظيف المبادئ ذاتها وأطلق عليها مصطلح التقييم الحضري التشاركي (PUA) (Moser and McIlwaine 1999).

ويمكن استخدام المشاركة أيضًا للإشارة إلى مشاركة الناس المحليين في صياغة أجندة المنظمات التنموية، فلكي تكون الأجندة تشاركية تمامًا لابد من إعدادها بواسطة الجماعات ذات العلاقة بدلا من قيام وكالات خارجية بتحديد الأولويات التي ستتم معالجتها ثم العمل بعد ذلك مع الناس المحليين لتحقيقها.

ويمكن النظر للتفسيرين السابقين للمشاركة كإسهام في عمليات معالجة حالات انعدام المساواة في القوة والتأثير فيما يتعلق بالتنمية وأيضًا كمحاولة للتركيز بشكل أكبر على النماذج الشعبية للمعرفة بدلا من النماذج الخارجية وخاصة الشمالية منها. ولذلك فإن التركيز على المشاركة كطريق للتمكين يرتبط بهذا الأمر. ونظرًا لأن المنظمات غير

الحكومية قد وضعت في طليعة مثل تلك النشاطات، فقد تم الترويج لمفهوم المشاركة كطريقة لمنح الناس المحليين قدرًا أكبر من القوة والتأثير في صناعة القرار (الإطار ٤,٤). ومع ذلك فإن هذا الشكل من المشاركة لم يتحقق في غالب الأحيان، وبدلا من ذلك كان إسهام الناس المحليين يتم من خلال العمل لكن ذلك لا يعني المشاركة في معناها الأوسع الذي يمكن ربطه بالتمكين.

الإطار (٤,٤)

كلية الحفاة، الهند

كلية الحفاة هي منظمة تنموية ريفية تقع في مقاطعة أجمر في ولاية راجاستان الواقعة شمال غرب الهند. تم تدشينها في ١٩٧٢م من قبل مهتمين بالتنمية الحضرية الذين أنشأوا مركز العمل والبحث الاجتماعي والذي تغير اسمه فيما بعد ويتم تشغيله الآن من قبل السكان المحليين.

وتتمثل الفلسفة الأساسية للمنظمة في توفير التدريب والتقنية الملائمتين من أجل استخدامهما في المناطق الريفية المحيطة. ويتم تعليم المعرفة الأساسية والمهارات الصحية، لكن باستطاعة الأفراد عندها التوجه نحو التدريب في مجالات كالحاسب، والتعليم والعناية الصحية، أو كمهندسين ذوي خبرة في التعامل مع التقنية الملائمة. وهذا يشمل الطاقة الشمسية والمضخات اليدوية. ومن خلال توظيف تقنية منخفضة التكاليف يمكن صيانتها واستخدامها بسهولة. استطاعت كلية الحفاة تقديم خدمات لقرابة ١٠٠ قرية وأكثر من ١٠٠٠٠٠ من الناس. وبالإضافة إلى المقر الرئيس تعمل الكلية من خلال ١٢ مركزًا ميدانيًا.

وتتلقى الكلية تمويلها من عدد من الوكالات الحكومية الهندية والوزارات بالإضافة إلى ما تتلقاه من حكومة ولاية جامو وكشمير. ويأتي التمويل الخارجي من وكالات الأمم المتحدة وعدد من حكومات عالم الشمال ومنظماته غير الحكومية. كما تحصل الكلية على دخل من خلال العوائد التي تحصلها على الخدمات التي تقدمها، حيث تفرض الكلية رسمًا رمزيًا مقابل خدماتها لتعزيز "شعور التملك" بين المشاركين، فعلى سبيل المثال، تدفع الجماعات ٢٠ روبية شهريًا (قرابة نصف دولار أمريكي) مقابل الحصول على ساعتين من مياه الشبكة يوميًا.

كذلك ينعكس الاقتراب المحلي والتشاركي تجاه التنمية الريفية في سياسة الكلية تجاه المحاسبة والشفافية. وللمساعدة في هذه العملية قامت الكلية، منذ ١٩٩٧م، بعقد ما يعرف "شفافية/*لميلاس*" 'transparency/*melas*'. وهي عبارة عن لقاءات عامة تعرض فيها السجلات المالية للمنظمة ويستطيع القرويون طرح أسئلة حول استخدام التمويل.

المصدر: adapted from Barefoot College (2003)

وقد نظر كل من كوك و كوثاري Cooke and Kothari (2001) للمشاركة على أنها "الاستبداد الجديد" في العمل التنموي، حيث أشارا إلى أنه برغم أن فكرة المشاركة متضمنة في كل أبعاد السياسة التنموية، إلا أنه لم يكن هناك إدراك لما يلي:

- متطلبات الوقت والطاقة اللازمة لمشاركة الناس المحليين.
- التباين بين السكان المحليين مما يعني أن "مشاركة المجتمع" لا تشمل دائمًا كل قطاعات السكان.
- أن مجرد المشاركة لا يؤدي بالضرورة إلى "التمكين".
- أن التركيز على المستوى الجزئي يمكن أن يؤدي في الغالب إلى الإخفاق في إدراك البناءات الأكثر اتساعا للتهميش والاضطهاد.

ويدل تشجيع المنظمات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي "لاقترابات المشاركة والتشاركية"، كما يورد فرانسيس (Francis 2001)، إلى تبنيها لتلك الأفكار، إلا أنها لا تشمل أبعاد المشاركة التي يمكن أن تتحدى علاقات وممارسات القوة القائمة. وعندما يتم فحص المشاريع الفردية تصبح القيود على خطاب المشاركة واضحة (انظر الإطار ٤,٥). ويؤكد ديفيد موس David Mosse في نقده لسياسات المشاركة الحالية أن "اقترابات التشاركية قد برهنت على توافقها مع نظم التخطيط من الأعلى – للأسفل، ولم تبشر بتغيرات في الممارسات المؤسساتية السائدة للتنمية" (٢٠٠١م: ١٧).

الإطار (٤,٥)

المنظمات غير الحكومية والمشاركة في تنزانيا

كان هناك فرص محدودة جدًا للتنظيم خارج إطار الجماعات المرتبطة بالحكومة في ظل نظام الحزب الواحد في تنزانيا خلال الستينيات والسبعينيات (انظر الفصل الثالث). فقد منعت الاتحادات التجارية، والتعاونيات، وجماعات النساء وغيرها من المنظمات ولم يكن مسموحًا بالعمل إلا للجماعات الدينية (مسيحية وإسلامية) ولكن ضمن حدود مقيدة.

وفي أعقاب التحول إلى نظام تعدد الأحزاب وتبني سياسات التكيف الهيكلي (انظر الفصل الثاني) في الثمانينيات، ازداد عدد المنظمات غير الحكومية في تنزانيا بسرعة، فمع أنه لم يرخص إلا ٢٥ منظمة غير

حكومية مرخصة من قبل وزارة الشؤون الداخلية خلال الفترة من ١٩٨٦-١٩٩٠م، إلا أن هذا الرقم ارتفع إلى ٦٠٤ بحلول سنة ١٩٩٥م. وبالطبع، يحتمل أن الرقم الحقيقي للمنظمات غير الحكومية أعلى بكثير لأنه لم يتم تسجيل كل الجماعات، إلا أن التحول واضح جدًا من الناحية الكمية.

ومع أن الحكومة وقادة المنظمات غير الحكومية يتحدثون عن دور المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالتمكين والمشاركة، إلا أن نشاطات تلك المنظمات تعجز في الغالب عن تحقيق تلك الأهداف، حيث تركز معظم المنظمات غير الحكومية على تقديم الخدمات مثل الرعاية الصحية أو التعليم، أو تطوير قدرة تكوين الثروة. ويعد هذا التركيز منطقيًا وهامًا في إطار التكيف الهيكلي وتقلص الخدمات المقدمة من الدولة، لكنه لا يتناول بالطبع مفاهيم المشاركة والتمكين.

ويعكس التوزيع الجغرافي لنشاط المنظمات غير الحكومية في تنزانيا توزيع الثروة والتأثير السائدة، فرغم أنه غالبًا ما نظر للمنظمات غير الحكومية على أنها تهدف للإيفاء باحتياجات الأشد فقرًا في المجتمع، إلا أن قرابة ٦٠٪ من المنظمات غير الحكومية المسجلة في تنزانيا في ١٩٩٤م كانت في دار السلام وهي الجزء الأغنى من البلاد. كما كان هناك ١٠٪ أخرى تتخذ من أروشا مقرًا لها و ٦٪ في منطقة كاليمنجارو وكلتاهما من المناطق الأغنى. وافتقدت المناطق الأفقر بشدة لخدمات المنظمات غير الحكومية المسجلة مما حدَّ من قدرتها على الحصول على التمويل والدعم.

واستمر هذا التركيز على العناصر الأغنى من المجتمع حتى على أدنى مستوى محلي، ففي مقاطعة هاي على المنحدرات الغربية لجبل كليمنجارو ركزت الأغلبية الساحقة (٧٩٪) من الجماعات الـ٩٧ العاملة هناك في ١٩٩٦-١٩٩٧م على مشاريع توليد الثروة للنساء. ويمكن لمثل تلك المشاريع أن تساعد الجماعات المهمشة على تحسين مستويات دخلها وبالتالي التعليم والصحة لأعضاء تلك الأسر. كما يمكنها في بعض الحالات أن تؤدي إلى الشعور بالتمكين. ومع ذلك فإن مشاركة النساء في تلك الجماعات كانت مقيدة في الغالب بقيود زمنية ومالية. حيث هيمنت نساء من جماعات الدخول المتوسطة اللواتي كن أكبر سنًا ومتزوجات ومسيحيات وليس مسلمات على عضوية المنظمات غير الحكومية.

ويقدم الاقتباس التالي بعض المؤشرات حول سبب عدم مقدرة النساء الأفقر على المشاركة في نشاطات المنظمات غير الحكومية:

السائل: لماذا لم تنضم زوجتك إلى جماعة كاليلي النسائية؟

المجيب: سمعنا بها لكننا لا نتحمل تكاليف الانضمام اليها. نحن نعلم كم ستكلفنا.

المجيب ٢: أنا عضوة في كنيسة ناكرونجو لكنني لست عضوة في القسم النسائي. إنني أتمنى كثيرًا أن أنضم ولكن ليس لدي الوقت الكافي لذلك. يجب علي أن أبقى هنا للاهتمام بالأطفال، والدواجن، وأذهب للسوق - ليس لدي وقت لحضور لقاءات في الكنيسة.

المصدر: adapted from Mercer (1990)

وتنبع بعض المشاكل فيما يتعلق بتنفيذ حقيقي لمشاريع التنمية التشاركية من ضغوطات ما يمكن أن يطلق عليها "الصناعة التنموية"، حيث تشجع الحاجة إلى تحقيق نتائج كمية سريعة مدراء المشاريع للتركيز على أشكال محددة من المشاريع ذات المخرجات الملموسة، بدلا من تناول التفاوتات العميقة التجذر التي لا يمكن قياسها بسهولة. وكما يزعم كل من إدواردز وهلمي Edwards and Hulme (1995:9) فإن "لدى المنظمات غير الحكومية حسابات متعددة "نحو الأسفل"، أي تجاه شركائها، والمستفيدين من خدماتها، والموظفين، والداعمين، و"نحو الأعلى" تجاه مجلس أمنائها، والمتبرعين، والحكومات المضيفة". وفي هذا السياق يشار إلى أن السيطرة على تلك التوترات يعتبر أمرًا صعبًا وهو الذي قد يعرض الإستراتيجية التشاركية للمشاريع على الأمد الطويل للمعاناة والمتاعب، فالاعتماد على المعونة الخارجية (الجدولان رقما ٤,٥، ٤,٦) يجعل كثيرًا من المشاريع أكثر احتمالا للتعاطي مع المتطلبات والمواضيع التي يفضلها الداعمون المحتملون، وليس الناس المحليين (Hulme and Edwards 1997). وفي مراجعته لنشاطات المنظمات غير الحكومية في بنجلاديش يوضح هاشمي (١٩٩٥م) أن ١٠٪ من كل المساعدة المقدمة لبنجلاديش في بداية التسعينيات قد ذهبت إلى المنظمات غير الحكومية. بل إن اعتماد المنظمات غير الحكومية على التمويل الخارجي أوضح أن أهداف تنموية محددة مثل محو أمية الكبار يتم التقليل من أهميتها وتوضع خلف مشاريع يحبذها الداعمون كتلك التي تتناول مرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) والمجتمع المدني(انظر أيضًا إلى بورتر Porter, 2003 فيما يتعلق بغانا).

الجدول (٥ , ٤). الاعتماد على المساعدة الخارجية ١٩٩٠م و ٢٠٠١م

	المساعدة التنموية الرسمية (ODA) المتلقاة		٪ من إجمالي الناتج المحلي	
	المجموع (بملايين الدولارات) ٢٠٠١م	حصة الفرد (دولار أمريكي) ٢٠٠١م	١٩٩٠م	٢٠٠١م
البلدان النامية	٤٣,٨١١,٣	٩,٧	١,٦	٠,٦
البلدان الأقل نموًا	١٣,٣٨٣,٩	١٩,٨	١١,٩	٧,٥
الدول العربية	٥,٠٤٩,٩	١٧,٩	٣,٦	٠,٨
شرق آسيا والمحيط الهادئ	٧,٣٣٢,٠	٣,٩	–	٠,٤
أمريكا اللاتينية الكاريبي	٥,٩٣٤,١	١١,٤	٠,٤	٠,٢
جنوب آسيا	٦,٠٣٢,١	٤,٢	١,١	٠,٨
أفريقيا جنوب الصحراء	١٣,٠١٨,٧	٢٠,٦	–	٦,٢ أ
وسط وشرق أوربا ورابطة الدول المستقلة	٤,٦٢٦,٥	١١,٣	–	–
الدخل المرتفع	١٤٣,٥	١,٩	–	
الدخل المتوسط	١٥,١٨١,٢	٥,٧	١,٠	٠,٣
الدخل المنخفض	٢٤,٨٢٣,٢	٩,٩	٣,٥	٢,٢
العالم	٣٩,٩٢٣,٥	٩,٨	–	–

المصادر : adapted from UNDP (200): table 16, pp. 291-4) apart from UNDP (2002: table 16, pp. 203-6)

أ) ملاحظة : صافي الإنفاق.

الجدول (٦ ، ٤). البلدان الأكثر اعتمادًا على المساعدة التنموية الرسمية، ٢٠٠١م.

	المساعدة التنموية الرسمية المتلقاة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي
ساوتومي وبرنسيب	٨٠,٨
سيراليون	٤٤,٥
اريتريا	٤٠,٧
غينيا بيساو	٢٩,٤
موريتانيا	٢٦,٠
موزمبيق	٢٥,٩
مالاوي	٢٣,٠
جزر سليمان	٢٢,٢
الأراضي الفلسطينية المحتلة	٢١,٨
منغوليا	٢٠,٢

المصدر: adapted from UNDP (2003: Table 16, pp. 291-4)

أ) ملاحظة: صافي النفقات.

المجتمع المدني

يزعم أن بمقدور المنظمات غير الحكومية بجانب توفيرها لإمكانات المساهمة والمشاركة على مستوى القواعد الشعبية أن تساهم في العمليات الأوسع للتحول الديمقراطي من خلال دعمها للمجتمع المدني. وقد حظي مفهوم المجتمع المدني باهتمام متزايد خلال العقود الأخيرة، وخاصة فيما يتعلق بالانتقال من أشكال الحكم التسلطي مثل النظم العسكرية في أمريكا الجنوبية أو الحكومات الشيوعية في "العالم الثاني" إلى ديمقراطية التعدد الحزبي. ومع ذلك، فإن المفهوم ينطبق أيضًا على أشكال أخرى من السياسات القومية فضلا عن أن مفهوم "المجتمع المدني العالمي" هو الآخر قد اكتسب شعبية (انظر الفصل السابع).

إن فكرة "المجتمع المدني" ليست بالتأكيد جديدة حيث تعود جذورها إلى الفلسفة الاجتماعية والسياسية في القرنين السابع عشر والثامن عشر، لكنها أصبحت خلال

التسعينيات مصطلحًا رنانًا في دوائر التنمية وأصبح تعزيز "المجتمع المدني" يمثل عنصرًا أساسيًّا لكثير من اقترابات التنمية (McIlwaine 1998; Van Rooy 1998, 2002). وكانت الفكرة الرئيسة لتقرير التنمية البشرية عام ٢٠٠٢م هي "ترسيخ الديمقراطية في عالم هش" كما أكد على أهمية الحرية والاختيار في التنمية:

> تعد السياسة مهمة للتنمية الإنسانية؛ لأن الناس في كل مكان يريدون أن يكونوا أحرارًا في تحديد أقدارهم، والتعبير عن وجهات نظرهم، والمشاركة في القرارات التي تصوغ حياتهم. وتعتبر هذه القدرات فيما يتعلق بالتنمية الإنسانية - في توسيع خيارات الناس - بنفس أهمية القدرة على القراءة أو التمتع بصحة جيدة.
>
> (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٢م: ١)

وتعد قوة المجتمع المدني إحدى المؤشرات التي يستخدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لقياس مستوى تلك الحرية.

وكما هو الحال مع كثير من المفاهيم التي حظيت بشعبية كبيرة، فقد كان هناك نطاق واسع من التعريفات المتنوعة "للمجتمع المدني". ومع أنه يغطي، بشكل عام، النشاطات والمنظمات المنفصلة عن الدولة وعن السوق، إلا أن الخلافات ثارت حول الحدود الدقيقة للمفهوم. ويسهم هذا التنوع في التفسير في تقبله الواسع (Van Rooy, 2002). لكن، وكما تشير مكلوين في مراجعتها للمجتمع المدني والجغرافيا التنموية:

> مع أن هناك قدرًا قليلا من الاتفاق الدقيق حول ماهية النشاطات التي ينبغي أن تدخل ضمن المجتمع المدني، وخاصة بمعايير الروابط السياسية والاقتصادية... لكنها تشير عمومًا إلى منظمات العضوية الاختيارية، وتجمعات مجتمعية، واتحادات تجارية، وجماعات دينية، وتعاونيات، وقطاع الأعمال، ومنظمات احترافية وخيرية، فضلا عن نطاق من منظمات غير حكومية أخرى... وبرغم أن المجتمع المدني يعرف عادة على أنه يتكون من تلك المجموعات المختلفة، إلا أنه كان هناك أيضًا ميلا لاعتبار المنظمات غير الحكومية "محركات" أو "وكلاء" أساسيين للمجتمع المدني.
>
> (McIlwaine 1998: 416)

ويبدو هذا التركيز على المنظمات غير الحكومية ضمن المجتمع المدني جليًّا من مؤشرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث يعد عدد المنظمات غير الحكومية أحد "المؤشرات الموضوعية للحكم" المستخدم من قبل البرنامج (UNDP 2002: 442-5). (الجدول ٤.٣) وترى ميرسر Mercer (2002) أن هناك ثلاثة أسباب رئيسة دفعت للنظر إلى المنظمات غير الحكومية كعوامل أساسية لنشر وترويج الديمقراطية وهي:

- أنها توفر فرصة للناس غير المنخرطين في منظمات الدولة "ليكون لهم رأي". وتلك الأصوات يمكن أن تمثل تحديًا للدولة.
- يفترض أنها تعمل مع الفقراء والمهمشين (ومع ذلك انظر ص ص ١٣٥-١٣٩).
- يمكنها أن تقوم بمراقبة قوة الدولة من خلال وسائل الاحتجاج والانشقاق.

ومع أن المفترض في المنظمات غير الحكومية في الغالب الأعم، كما أشارت ميرسر، أن توفر هذه الأشكال من النشاط السياسي البديل، إلا أن هذا الأمر لا يتحقق في الواقع. وتقرر ميرسر أن مجرد حساب الزيادة في عدد المنظمات غير الحكومية لا يقدم لنا معيارًا مقنعًا لتوسع المجتمع المدني.

رأس المال الاجتماعي

يرتبط التركيز المتزايد على المجتمع المدني وخاصة المنظمات غير الحكومية في السياسة التنموية بقوة مع التركيز على أفكار "رأس المال الاجتماعي" كرصيد أساس للأفراد والجماعات في عملية "التنمية" (Fine 1999; McAslan 2002). وكما هو الحال مع "المجتمع المدني" يعد "رأس المال الاجتماعي" مفهومًا خلافيًّا بدرجة كبيرة، لكنه يعتمد في أساسه على فكرة العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والجماعات. وتستند تلك العلاقات على الثقة فضلا عن توقعاتٍ فيما يتعلق بالسلوك الأفضل للفرد في تلك العلاقات الاجتماعية.

وينظر لرأسمال المال الاجتماعي كرصيد آخر يمكن استخدامه من قبل أفراد وجماعات من أجل تقدمهم الاقتصادي والاجتماعي مثله في ذلك مثل رأس المال الاقتصادي (كالنقود والملكية) أو رأس المال الإنساني (التعليم والصحة). ولذلك فإن الأفراد الذين ليس لديهم رأس مال اجتماعي كافٍ أو مناسب يمكن أن يصبحوا عرضة للتهميش. ويتم تحديد رأس المال الاجتماعي عادة إما باعتباره "رأس مال رابط" 'bonding capital' يصف الروابط بين أفراد وجماعات من خلفيات متشابهة أو من الجماعة المحلية، أو باعتباره "رأسمال مجسّر أو عابر للفجوة" 'bridging capital' يمثل روابط خارج النطاق المباشر للجماعة أو المجتمع المحلي (McAslan 2002).

ومع أن مفهوم الروابط بين الناس التي يمكن توظيفها للإيفاء باحتياجات محددة للأفراد والجماعات ليس بالتأكيد محصورًا على اقتراب تنموي بعينه، إلا أن مصطلح "رأس المال الاجتماعي" قد تم تبنيه بوضوح أكبر كجزء من أجندة الليبرالية المحدثة للمؤسسات المالية الدولية (IFIs)، فعلى سبيل المثال، بدأ البنك الدولي استخدام المصطلح بشكل واسع خلال التسعينيات وأعلن أن "رأس المال الاجتماعي" كان "الرابط المفقود" في التنمية، بمعنى أنه كان يمثل القطعة النهائية في أحجية القطع المجزأة التنموية؛ وأن توليد رأس المال الاجتماعي مترافقًا مع تحسينات في الرفاهية الاجتماعية والترقي الاقتصادي، سيمثلان عملية ذات دعم متبادل. ويعرف البنك الدولي "رأس المال الاجتماعي" على أنه "القواعد والمعايير غير الرسمية والعلاقات طويلة الأمد التي تسهل الفعل المنسق وتمكّن الناس من الانخراط في مشروعات تعاونية لتحقيق مصلحة مشتركة" (World Bank 1997 in McAslan 2002: 139). ويبدو جليًّا من هذا التعريف أن مفهومهم "لرأس المال الاجتماعي" ينسجم جيدًا مع الاقتراب الذي يستبعد دور الدولة الذي تبنته المؤسسات المالية الدولية كجزء من الأجندة الليبرالية المحدثة.

وتعد شبكات الأصدقاء والقرابة والمعارف الشخصية مهمة جدًّا في مساعدة الأفراد في أنحاء العالم للإيفاء باحتياجاتهم الأساسية، فضلا عن تشكيلها الأسس

لمنظمات المجتمع التي تصنع المجتمع المدني (Bebbington 1997) (الإطار ٤,٦). ومع ذلك فإن الطريقة التي استخدم بها المفهوم من قبل المنظمات المالية الدولية وكثير من الحكومات، على سبيل المثال، قد أكدت على دور الأفراد والمجتمع المحلي في تطوير تلك الشبكات، واستبعدت الأخذ في الاعتبار القضايا البنائية الأكبر فيما يتعلق بالحصول على التمويل والفرص، ففي حالة سانتو دومينجو (الإطار ٤,٦)، يبدو واضحًا أن المجتمع يخدم بشكل معقول بوساطة رأس المال الاجتماعي، لكن المشكلة تكمن في كيفية مساعدة ذلك المجتمع على الأمد الطويل. ولأجل ذلك لابد من توفر روابط أكبر خارج المجتمع بناس ومنظمات (ومن ضمنها الحكومة) لديهم موارد مالية وفنية للمساعدة.

الإطار (٤,٦)

رأس المال الاجتماعي والقابلية للمخاطر في سانتو دومينجو

تعتبر مقاطعة لوس مانجيتوس الحضرية في سانتو دومينجو بجمهورية الدومينكان عرضة للمخاطر الطبيعية نظرًا لموقعها على نهر، فضلاً عن فقر ساكنيها. وتصنف حكومة الدومنيكان أكثر ٤٠٪ من السكان "كفقراء". وبدأ الاستيطان هناك من خلال وضع اليد على الأرض في ١٩٧٥م وبحلول ١٩٩٩م كان هناك أكثر من ٣٣,٠٠٠ ساكن.

وفي سنة ١٩٩٨م ضرب إعصار جورجز المنطقة وتسبب في دمار واسع النطاق نتيجة الفيضانات والريح العاتية المصاحبة للإعصار. واستطاع سكان لوس مانجيتوس التعامل مع كثير من المشاكل الناتجة من خلال طلب مساعدة الجيران وكذلك من خلال استخدام المنظمات المحلية. وقد انتقلت الأسر التي أجبرت على ترك منازلها للعيش مع الجيران في الغالب أو اتخذت من الكنيسة المحلية مأوى لها، فضلا عن ذلك نظمت الجماعات المحلية عملية الإجلاء وساعدت في إزالة المخلفات والاضطلاع بعملية الإصلاح فيما بعد. وتم ذلك بدون مساعدة الحكومة أو المعونة الدولية.

وتعتبر هذه التعبئة لرأس المال الاجتماعي في أوقات الشدة مؤشرًا مهمًّا لكيف يمكن لتلك الروابط أن تساعد الجماعات الفقيرة المهددة. ومع ذلك كانت الروابط مع المنظمات الخارجية سواء القومية أو الدولية ستساعد في تقليص حدة الانكشافية للمخاطر وستساعد كذلك ذلك المجتمع في حالة حدوث كارثة مرة أخرى. وفي الوقت الحاضر، فإن رأس المال الرابط بين الأفراد في المجتمع يعد قويًّا، وهناك شاهد على وجود رأس المال المجسر من خلال إنشاء منظمات محلية. وهناك حاجة إلى مزيد من رأس المال المجسر، للسماح للمواطنين والجماعات المحلية للحصول على النقود والمساعدة من خارج لوس ماجيتوس.

المصدر: adapted from Pelling (2002)

منظمات القواعد الشعبية وما بعد التنمية

رأينا في هذا الفصل كيف تم تبني التركيز على المستوى المحلي أو المستوى الصغير في أوقات مختلفة ولأسباب مختلفة في البحث عن "التنمية". ويعتبر هذا المستوى مهمًّا أيضًا بالنسبة لمنظري "ما بعد التنمية" 'post development' (انظر الفصل الأول). فبدلا من فرض أفكار "التقدم" و "التنمية" على أفراد ومجتمعات عبر العالم، ينبغي أن يتاح للناس أنفسهم اختيار طريقة حياتهم بدون أن يشعروا بأنهم بطريقة أو بأخرى "غرباء" أو "متخلفون" لعدم اتباعهم نمطًا تم تبنيه في مكان آخر.

لقد أصبحت مفاهيم نشاطات القواعد الشعبية ومشاركتها جزءًا مهمًّا من قاموس التنمية، حتى ضمن المنظمات الكبيرة المتعددة الأطراف. لكن، وكما قيل سابقًا، بقيت تلك التحولات مرتكزة بشدة على مفاهيم الليبرالية المحدثة الشمالية حول "التنمية" و "التقدم". ويلخص كل من بيت وهارتويك Peet with Hartwick (1990: 141) مزاعم ماجد راحنيمه فيما يتعلق بهذه الصيرورة بالقول إن رحنيمه قد:

> أكد بأن الحكومات والمؤسسات التنموية قد أصبحت مهتمة بالأمر؛ لأنه لم يعد ينظر للمشاركة كتهديد، وأنها جذابة سياسيًّا واقتصاديًّا، وأداة جيدة للحصول على التمويل، ومنسجمة مع التحول تجاه خصخصة التنمية كجزء من الليبرالية المحدثة.

إن المهم بالنسبة لمنظري وممارسي ما بعد – التنمية مثل رحنيمه (الذي كان ممثلا للأمم المتحدة في مالي)، هو جعل المشاركة واقعًا ملموسًا بدلا من تبني وجهات نظر الأفراد والمجتمع في برامج ومشاريع لمجرد "الاستعراض"، حيث ينبغي منح الأولوية لوجهات النظر المحلية عند بلورة أي سياسة.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي التركيز على الأفكار والأفعال المحلية بدلا من محاولة التفكير والعمل على "مستوى عالمي" (Esteva and Prakash, 1997). وهذا لا يعني استبعاد التحالفات والشبكات العابرة للقومية (انظر الفصل السابع). فمن خلال

دعوتهما "للتفكير والتصرف محليًا" يحاجج جوستافو ايستيفا و مادهو سوري براكاش Gustavo Esteva and Madhu Suri Prakash (1997:282) بأن :

> ما هو مطلوب هو بالتحديد النقيض للتصرف عالميًا: فالناس يفكرون ويعملون على المستوى المحلي، مع تضامنهم مع قوى أخرى تشاركهم تلك المعارضة "للفكر العالمي" و"القوى العالمية" المهددة للفضاءات المحلية. ونظرًا لقوتهم، فإن النضال ضد الأعداء الجالوتيين يتطلب ألا يكون هناك أي انحراف عن الطموحات المحلية والفكر المحلي المتجذر بقوة. وعندما تفقد الحركات والمبادرات المحلية مواقعها، وتنقل نضالها إلى ساحة الأعداء – الساحة العالمية المشيدة بواسطة الفكر العالمي – تتحول إلى لاعبين صغار في لعبة عالمية، مما يعرضها لخسارة معاركها.

ويشار في هذا السياق إلى أن مفهوم "ما بعد–التنمية" كان موضوعًا لجدال ساخن مع تحدٍ كثير من منظري التنمية للطريقة التي تناول بها كتاب مثل اسكوبار واستيفا "التنمية"، حيث يوضح جونثان ريج Jonathan Rigg (2003) في دراسته عن التنمية في جنوب شرق آسيا كيف أن منظري ما بعد–التنمية ينزعون للحديث عن "التنمية" كما لو أنها فقط نموذج تحديثي متمركز حول أوربا. ومع أنه من الواضح أن أهمية النشاط والمشاركة الفعلية للقواعد الشعبية في كثير من مجالات السياسة لا تكون ملموسة، إلا أنه من المبالغة القول بأن كل أشكال التنمية تنسجم مع ذلك التصنيف (انظر أيضًا Corbridge 1998; Nederveen Pieterse 2000). وسيكون هناك مزيد من المناقشة لاقتراب ما بعد التنمية في الفصل الثامن.

الخلاصة

- منذ السبعينيات كان هناك اهتمام متنامٍ بالتنمية من الأسفل إلى الأعلى أو تنمية القواعد الشعبية.
- أشير في الغالب إلى أن اللامركزية وخفض قيمة العملة هي أكثر كفاءة من النشاطات ذات الحجم الأكبر وهو ما كان يمثل جزءًا من أجندة الليبرالية المحدثة.

- أصبحت المنظمات غير الحكومية NGOs عوامل أساسية في اقترابات القواعد الشعبية.
- ينظر في الغالب إلى المنظمات غير الحكومية على أنها ذات نزعة تشاركية عالية وتسهم في التمكين، لكن هذا لم يحدث بشكل دائم نظرًا للعلاقات الاجتماعية القائمة والقيود المفروضة على نشاط المنظمات غير الحكومية.
- ينظر لجماعات المجتمع المدني مثل المنظمات غير الحكومية على أنها مهمة في عملية التحول نحو مزيد من الديمقراطية عبر العالم.

أسئلة نقاش

١- لماذا تم النظر للمنظمات غير الحكومية كحل لمشاكل التنمية؟

٢- كيف تنسجم اقترابات القواعد الشعبية مع الاقترابات النيوليبرالية (الليبرالية المحدثة)؟

٣- ما القيود التي تحدُّ من فعالية المنظمات غير الحكومية؟

٤- ما هو رأس المال الاجتماعي وكيف يمكن أن يسهم في التنمية المحلية؟

قراءات إضافية

Champers, R. (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, London: Intermediate Technology Books.

كتاب ميسَّر يتناول أهمية المعرفة المحلية وكيف يمكن لخبراء التنمية أن يستمعوا إلى الناس الذين يعملون معهم.

Cooke, B. and Kothari, U. (eds) (2001) *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.

مجموعة من الفصول المتميزة حول ما تعنيه المشاركة وكيف تم تبنيها كهدف معياري لكثير من مشروعات التنمية.

Edwards, M. and D. Hulme (eds) (1995) Non-Governmental Organizations Performance and Accountability: Beyond the Magic Pullet. London: Earthscan.

مجموعة مفيدة حول عناصر مختلفة من نشاط المنظمات غير الحكومية

Van Rooy, A. (1998) *Civil Society and the Aid Industry*, London: Earthscan.
مراجعة مبسطة لتعريفات "المجتمع المدني" وكيف أصبح جزءًا رئيسًا من ممارسة التنمية، كما توفر دراسات الحالة الأربع عن المجر، وكينيا، وبيرو، وسيريلانكا مادة إمبريقية مفيدة.

مواقع مفيدة على الشبكة العالمية

www.ids.ac.uk/ids/particip/information/ index.html
www.oecd.org
www.oneworld.net

obeikandl.com