

التخطيط والتنمية المستدامة:

فرص لتغيير اجتماعي

PLANNING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: PROSPECTS FOR SOCIAL CHANGE

فيل ماكناجتن وجراهام بنفيلد

Phil Macnaghten and Graham Pinfield

مقدمة

مع اقترابنا من الألفية الجديدة يوفر مفهوم التنمية المستدامة السياق الجديد لوضع إطار للسياسة العامة المعنية باستخدامات الأراضي والبيئة. ويمثل التأييد والقبول الرسمي لهذا المصطلح من قبل المجتمع الدولي، إلى جانب توقيع حكومات الدول على الخطة العالمية (الأجندة ٢١) بهدف تنفيذها، والذي تم في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (UNCED) عام ١٩٩٢م الذي انعقد في ريو دي جانيرو بالبرازيل، نقطة تحول للبداية التأسيسية للمشكلة البيئية. وتعتبر جميع الآثار المتعلقة بالتغيرات المطلوبة للمجتمع البشري الرامية لتحقيق التكامل الاجتماعي، والبيئي، والاقتصادي، وصنع القرار على جميع المستويات الحكومية هي التحدي الكبير الذي يواجهنا جميعاً.

إلا أن "التحول الألفي" الذي يتطلبه النموذج الحالي والقضايا الإلزامية السائدة التي توجه سياسة المجتمع الدولي وحكومات الدول (فعلية سبيل المثال، تشجيع النمو الاقتصادي، وتحرير التجارة ورفع القيود التنظيمية) نحو نموذج التنمية المستدامة الجديد، لا يمكن أن يتحقق بدون تغيير مؤسسي وثقافي كبير. وقد انعكس ذلك في الجزء الثالث من الأجندة ٢١ الذي يتناول دور المجموعات الرئيسية، كما أنه انعكس بشكل جزئي في إصلاح الأمم المتحدة ذاتها، وهي العملية الجارية الآن بقيادة موريس سترونج (Maurice Strong) الذي قام أيضاً على تنظيم مؤتمر البيئة والتنمية بالأمم المتحدة- والذي تم تعيينه نائب الأمين العام المسئول عن إصلاح الأمم المتحدة.

وقد لعبت المملكة المتحدة دوراً رائداً في الاستجابة على المستوى الوطني للتحديات الدولية التي فرضها مؤتمر ريو ديجانيرو. وقد تمثلت إحدى الاستجابات الرئيسية للحكومة في مجال السياسة في إصدار وثيقة إستراتيجية بعنوان التنمية المستدامة: سياسة المملكة المتحدة للعام ١٩٩٤م (الحكومة البريطانية، ١٩٩٤م). وفي الآونة الأخيرة، قامت حكومة العمل الجديدة بإعداد إستراتيجية منقحة وعرضتها للمراجعة (الحكومة البريطانية، ١٩٩٨م). ومع ذلك، فقد فشلت الوثيقتان في التعامل مع الإصلاح المؤسسي والتشريعي الذي قد يمثل أهمية في تشجيع التنمية المستدامة. ويبقى التقسيم الوزاري للحكومة كما هو دون تغيير (باستثناء دمج وزارتي البيئة والنقل في عام ١٩٩٧م) وحتى الآن لا يوجد سوى دليل مادي ضعيف يوحي بأن مفهوم التنمية المستدامة قد وصل إلى "قلب السياسة الحكومية" كما يردد ذلك كثيراً جون بريسكوت نائب رئيس الوزراء ومايكل مايتشر (Michael Meacher) وزير البيئة. وتبدو مشكلة الإقصاء الاجتماعي، وبشكل خاص وحدة الإقصاء الاجتماعي المنشئة حديثاً لجمع جهود الوزارات الحكومية لمعالجة مشكلة الفقر، قريبة جداً من مركز آلية وفكر حكومة حزب العمال الجديدة.

وفيما يتعلق بالتخطيط، وتلك قضية ثابتة في التقرير الموجز لوزارة البيئة والنقل والأقاليم، فإن أطر العمل المؤسسة لنظام التخطيط في المملكة المتحدة بقيت كما كانت منذ إعدادها في القانون الأصلي لتخطيط المدن والريف لعام ١٩٤٧م، ولا يوجد في الوقت الحالي أية مقترحات في إستراتيجية المملكة المتحدة أو في البرنامج البرلماني للحكومة لإدخال تشريع جديد. وقد تم تفويض مستشارين للحكومة لدراسة كيفية تغيير نظام التخطيط سعياً نحو تشجيع وتعزيز التنمية المستدامة، ولكن إلى الآن لم ينشر هذا التقرير. وفي غضون ذلك سوف تشكل جمعية تخطيط المدن والريف لجنة استعلام برئاسة البارونة هاموي (Baroness Hamwee) للنظر في مستقبل نظام التخطيط.

وسوف نبرز في هذا الفصل بعض الجدليات التي تواجه نظام التخطيط ليستطيع مواجهة التحديات التي يفرضها النقاش الدائر حول التنمية المستدامة. وبالنسبة لتخطيط المدن والريف، وبعد ما يزيد عن خمسين عاماً من صدور قانون ١٩٤٧م، فقد حانت الفرصة لتحديد التغييرات الضرورية لنظام التخطيط لكي يتماشى بقدر أكبر مع مبادئ وقيم التنمية المستدامة.

ونحن بحاجة حقيقية لطرح بعض الأسئلة البحثية الشاملة عن كيفية قيامنا بالتخطيط لمجتمع مستدام في الألفية الجديدة. على سبيل المثال، ما هي الإمكانيات الموجودة في الخطاب البلاغي السياسي، واستخدام لغة حوار مقنع للتنمية المستدامة والتي من شأنها أن تغير الجمود المؤسسي الدائم ومقاومة التغير الموجود حالياً في كافة مستويات الحكومة؟ وعلاوة على ذلك كيف يمكن على أفضل وجه تفعيل مبادئ التنمية المستدامة داخل إطار ممارسة تخطيط المدن؟ وما هي علاقة التخطيط بمبادرات الأجندة المحلية ٢١ (LA21)، وما هي العقبان الرئيسة التي تواجه التخطيط فيما يتعلق بقبول التنمية المستدامة بشكل شامل؟

وللإجابة عن هذه الأسئلة لابد لنا من التركيز على أصول ومبادئ التنمية المستدامة ، والتحديات التي تفرضها هذه الأصول والمبادئ على تخطيط المدن. ثم سنتناول بالتفصيل أحد هذه المبادئ الأساسية للتنمية المستدامة ، والذي يتعلق بالمشاركة الشعبية ودراسة الحواجز الثقافية والمجتمعية التي تحول دون المشاركة ، وما الذي يعنيه ذلك بالنسبة لممارسة التخطيط. وهذا ما سنعينا إليه من خلال أخذنا بالاعتبار لدراستين نوعيتين معنيتين بالإدراك الشعبي لمبادرات الاستدامة والتعرف عليها. ومن خلال هذه الدراسات ، وجدنا أن مهمة التشجيع على المشاركة قد أثارت العديد من الأسئلة المتعلقة بوضع التخطيط في الحفاظ على الوضع الراهن ، وفرص التغيير الجذري التي يوفرها النقاش حول التنمية المستدامة لإيجاد مخرج للتعبير عن احتياجات الناس والرغبة في تحسين "جودة الحياة" والحصول على بيئة صحية.

ولتوضيح درجة التغيير المطلوبة ، لابد لنا من دراسة الظواهر الحالية للاحتجاج البيئي المباشر. كما أجرينا دراسة لنمو هذه الحركة في الفترة الأخيرة في المملكة المتحدة ، وبوجه خاص في هذا السياق ، فقد تطرقنا لتلك الاحتجاجات المعارضة لشق طرق جديدة وما يمثله ذلك بالنسبة لخطط التنمية المستدامة. وأخيراً ، نختتم باستنتاج بعض الاقتراحات التي تتعلق بالطريقة التي قد يسهم بها التخطيط في برامج شاملة من التنمية المستدامة.

التنمية المستدامة والتخطيط

كان مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية والذي عقد في عام ١٩٩٢ م في ريو ديبيانرو ، والمعروف أيضاً بقمة الأرض - هو المكان الذي تم فيه التصديق الرسمي على حوار التنمية المستدامة من قبل حكومات الدول. وقد كان ذلك المؤتمر أكبر المؤتمرات

التي عقدتها الأمم المتحدة وأكثرها اشتمالاً على الأفكار والموضوعات. وقد حضرته ١٧٨ حكومة، وما يزيد عن ١٢٠ رئيس دولة، والآلاف من الأطراف المعنية من المنظمات البيئية غير الحكومية، وأصحاب المصالح التجارية، ومنظمات الإغاثة، ونقابات العمال والأكاديميين.

وعلى الرغم من أن المؤتمر لم يتمخض عنه أي تغير جذري كما كان ينشد المهتمون بالبيئة إلا أنه ساهم في إنتاج مجموعة رائعة من المخرجات من بينها مؤتمران عالميان (عنيا بالتغير المناخي وتنوع الكائنات الحية)، وميثاق الأرض، وبرنامج عمل التنمية المستدامة أطلق عليه الأجنحة ٢١، إلى جانب لجنة تابعة للأمم المتحدة معنية بمتابعة التنمية المستدامة تم تأسيسها لهذا الغرض. وعلاوة على ذلك فقد أصبحت حكومات الدول من خلال المؤتمر ملتزمة بمبدأ وبرنامج التنمية المستدامة الأشمل، وما يتطلبه ذلك من وضع إستراتيجية وطنية للتنمية المستدامة لوضع الأجنحة ٢١ موضع التنفيذ وتشجيع الإدارات المحلية لوضع خطط الأجنحة ٢١ بالمشاركة مع المجتمعات المحلية.

وقد كان من بين المؤثرات الحقيقية لمؤتمر ريو ديجانيرو هو تقديم مصطلح مشترك - للتنمية المستدامة - بمقتضاه يتوجب على الدول والمؤسسات تحليل سياساتهم وممارساتهم ليس فقط فيما يخص التأثيرات البيئية الحالية أو المحتملة، ولكن فيما يتعلق بالأثر المفترض على الأجيال المستقبلية. وقد امتدت أصداء مؤتمر ريو ديجانيرو إلى جميع أطراف المجتمع. فلم يعد الخطاب البيئي حكراً على المنظمات البيئية فقط. ففي الوقت الحالي تعرب المؤسسات المتعددة الجنسيات بشكل مستمر عن الحاجة إلى التنمية المستدامة كما فعلت من قبل منظمات الإغاثة، والوزارات الحكومية، وشركات التأمين، والشركات الكبيرة، والاتحاد الأوروبي، والحكومات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني.

وقد لاقت تعريفات العمل المتعلقة بالتنمية المستدامة منذ مؤتمر ريو ديجانيرو قبولاً عاماً من قبل الحكومات والمنظمات غير الحكومية ومجتمع الأعمال، كما كانت هناك قوة دفع متزايدة داخل مجتمع الممارسين لتخطي مرحلة الحديث عن المبدأ والتعريف (ماكانتن وجايكوب، ١٩٩٧م) إلى مرحلة التطبيق العملي للسياسة. وقد بذلت الهيئات الوطنية والدولية جهداً جباراً في تطوير وسائل وأساليب تستهدف ترجمة أهداف التنمية المستدامة إلى إجراءات محددة، وتسعى إلى إحراز أي تقدم ملموس في سبيل تحقيق هذه الأهداف. وفي هذا الشأن أثبت تطوير مؤشرات الاستدامة شعبيته (انظر: أدريانز ١٩٩٣م، وزارة البيئة ١٩٩٦م C، - مجلس مقاطعة لانكشاير ١٩٩٧م، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٣م، بنفيلد ١٩٩٦م، صندوق الحياة الفطرية ومؤسسة الاقتصاديات الجديدة [NBF/WWF] ١٩٩٤م)

ولكن ما المقصود بالضبط من مصطلح "التنمية المستدامة"؟ وهل بإمكاننا تطوير القواعد التي تضم في طياتها جميع الظروف الاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية؟ وهل بإمكاننا أن نقارب بين القيم والمبادئ المركزية التي تؤيد الموضوع وتساعد في تطوير المبادرات السياسية؟

وفي النصوص الرسمية كان تعريف براندتلاند (Brundtland) مقبولاً إلى حد ما بشكل عالمي، وقد تم التصديق عليه في وثائق، مثل: العناية بكوكب الأرض (Caring For the Earth)، برنامج العمل الخامس، وجدول أعمال القرن الـ ٢١ للاتحاد الأوروبي (انظر: هيئة المجتمعات الأوروبية ١٩٩٢م d، الاتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة [IUCN]، ١٩٩١م مفوضية الأمم المتحدة للبيئة والتنمية [UNCED]، ١٩٩٢م المفوضية الدولية للبيئة والتنمية [WCED]، ١٩٨٧م، وهي تفترض أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستمرة لن تكون ممكنة إلا بالحفاظ على الموارد الطبيعية التي

يعتمد عليها النمو، إذا ركزت هذه التنمية على تلبية الاحتياجات الحالية واحتياجات الأجيال القادمة. وتم الاعتراف رسمياً بأن الطبيعة هي مورد الأنشطة الاقتصادية البشرية، وقد أصبح مشروع التنمية المستدامة يتعلق بدمج هذا المفهوم في مشروع التنمية (والذي تعرض للنسيان في مشروع العصرية).

ويقترح هاي (١٩٩٥م) أنه على عكس المناقشات العقيمة التي كانت في أواخر الستينات والسبعينات، والتي ميزت قيود مناقشات النمو فإن الاقتراح الأكثر جاذبية المنبثق من براندتلاند هو أن التنمية المستدامة بوسعها في نفس الوقت تحسين جودة البيئة ورفاهية الحياة للناس.

أما فينجر ١٩٩٣م فقد تناول بالتحليل المتعمق شكل البيئة الخاص كما ورد في تقرير براندتلاند. ويرى أن المصادقية السياسية للتقرير في الساحة العالمية قد انبثقت، بصورة جزئية، من طريقة عرضها للتنمية المستدامة كموقف مرضي لجميع الأطراف ينظر فيه للاستدامة البيئية على أنها تعود بالنفع على التنمية الاقتصادية، وأن التنمية الاقتصادية تعود بالنفع على الاستدامة البيئية. ومثل هذا التعليل يقود لتوقعات متفائلة كما تم ملاحظته في أولى فقرات التقرير:

لدينا القدرة على التوفيق بين الشؤون البشرية والقوانين الطبيعية.
وتحقيق النجاح في العملية. وفي هذا الصدد سوف يدعم تراثنا الثقافي
والروحاني مصالحنا الاقتصادية و ضروريات البقاء (المفوضية الدولية
للبيئة والتنمية، مقتبسة في فينجر ١٩٩٣م: صفحة ٤٢-٤٣)

وفي هذا الإطار، ما الذي تعنيه التنمية المستدامة من منظور التخطيط؟ ففي نواح كثيرة توفر أصول التخطيط الأساس الجيد للتنمية المستدامة: فالتخطيط ينبع من الحاجة للمحافظة على الصحة العامة، وتفادي التطوير المادي غير المخطط له، وحماية عناصر الطبيعة كملجأ من الحياة الحديثة، والعمل على حماية المنفعة العامة، وإدارة

البيئة، وإيجاد توازن بين الأنواع المختلفة والمتنافسة من الطلب (أبركرومي ١٩٣٣، هال ١٩٧٣م، هيلي و شو ١٩٩٤م، نيوي ١٩٧٩م). وجميع هذه الطموحات التقليدية تتميز بتناغم واضح مع الأفكار والمبادئ الكامنة خلف التنمية المستدامة التي تم الإسهاب بشأنها في الآونة الأخيرة.

إلا أن هناك حاجة لدمج العديد من العوامل الأخرى والمتطلبات الجديدة في العملية التخطيطية. ولتحليل ذلك، فإنه من المفيد التذكير بتعريف براندتلاند (المفوضية الدولية للبيئة والتنمية، ١٩٨٧م):

التنمية المستدامة هي تلك التنمية التي تلبي الاحتياجات الحالية، دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء بمطالباتهم.

وعلى الرغم من أن هذا التعريف قابل لتفسيرات متعددة قابلة للنقاش (انظر: جايكوب ١٩٩٨م، ماكمانس ١٩٩٦م، أوينز ١٩٩٤م، ريدكلفت ١٩٩٣م، ساتش ١٩٩٣م)، إلا أنه يبدو أن هناك إجماعاً حديثاً ينشأ في الوثائق الرسمية بخصوص العناصر المختلفة لحوار التنمية المستدامة. بما في ذلك دمج مبادئ البيئة ونوعية الحياة والأجيال المستقبلية والعدالة والمشاركة (انظر: بلوارز ١٩٩٣م، مجلس إدارة الحكومة المحلية [LGMB]، ١٩٩٣م، مفوضية الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ١٩٩٢م). وبأي شكل تؤثر هذه المبادئ على التخطيط؟ وما هي الآثار المترتبة على ممارسة دليل سياسة التخطيط المتبعة في المملكة المتحدة وخاصة الملاحظات ١ و ١٢ التي تنص على أن التخطيط وتخطيط التنمية بصفة خاصة لا يد وأن يتبع مبادئ التنمية المستدامة؟

وإلى حد ما تقبل مهنة التخطيط فكرة القيود البيئية وقدرة تحمل النظم الأيكولوجية. على الرغم من أن تحديد هوية هذه القيود وقدرة تحمل النظم الأيكولوجية لا يزال أمراً قابلاً للجدل (بريهني و هال، ١٩٩٧م). والأمر لا يتعلق

ببساطة بالمكونات التي تشكل القدرة البيئية ، وإنما أيضاً بالثقل الذي يجب ربطه بهذه القيود لكبح جماح الأنشطة الاقتصادية. حددت أوينز (١٩٩٤م) فكرتين رئيسيتين في أدبيات الموضوع ، إحداهما : التعريف الضعيف للاستدامة ، والأخرى : التعريف القوي للاستدامة. وترى أوينز أن تعريف الاستدامة الضعيف يقتصر فقط على إعطاء ثقل أكبر للقدرات البيئية ، أما التعريف القوي للاستدامة فينظر إلى القدرات البيئية... عن طريق وضع قيود غير محددة للأنشطة الاقتصادية (أوينز ١٩٩٤م : ٤٤٢ ، وانظر أيضاً : جمعية مخططي المقاطعة [CPOS] ١٩٩٣م ، هيلمي وشو ١٩٩٤م ، جايكوب ١٩٩٣م ، ويليام ١٩٩٣م). وتؤكد أوينز على أنه بينما يمكن استيعاب التعريف الضعيف للاستدامة بسهولة ويسر في إطار الممارسات الحالية للتخطيط ، فإن التعريف القوي يتطلب المزيد من التغييرات الأساسية في مهنة التخطيط يتم فيه تقييم الطبيعة لذاتها بشكل مستقل عن قيمتها المفيدة للكائن البشري.

وتعد "نوعية الحياة" ونقاش "الاحتياجات" المنبثقة من تعريف براندتلاند مهمة جداً بالنسبة للقواعد الرسمية للتنمية المستدامة. ولكن مثل هذه المصطلحات تسبب في بعض المشكلات أحياناً للمخططين الذين ارتبطت مهنتهم في المعتاد بتحليل الجوانب الكمية للتنمية كما اقترح أعلاه ، فيما يتعلق بنمو الأسر والحاجة إلى مساحات من الأراضي للاستخدامات السكنية والصناعية. وتمثل صياغة فهم أكثر تفصيلاً لما من شأنه أن يحدد احتياجات الناس ، وما قد يمثل "نوعية الحياة" هما ميدان جديد للمهنة. إذ أن مثل تلك الحساسية قد لا تتطلب فقط تبني عمليات استماع جديدة لما يريده أو يحتاجه الناس في حياتهم اليومية ، ولكنها تتطلب أيضاً عقد شراكات بين المخططين والمتخصصين بمجال الصحة ، والجماعات المحلية ، واختصاصيي التنمية المحلية ، وعلماء الاجتماع. فمن خلال هذه الشراكات قد تتمكن مهنة التخطيط من تقديم طرق مبتكرة

لإعادة تشكيل السياسة نحو مبادئ "نوعية الحياة" فيما يتخطى الاستخدام التقليدي للأرض واختصاص التنمية العمرانية.

العدالة أيضاً من المبادئ التي وردت كثيراً في التقارير المختلفة للتنمية المستدامة (واجل، ١٩٩٣م). فعلى سبيل المثال من القضايا التي تناولها أجندة القرن الحادي والعشرين قضية جعل الأولوية القصوى لاحتياجات الفقراء (مفوضية الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، ١٩٩٢م). ومثل هذه الاعتبارات تفرض المزيد من المتطلبات على نظام التخطيط مثل مواقع مكبات النفايات السامة، أو التجديد المستدام للمجتمعات التي تعاني من الفقر. ولكن يقترح تحليل "العدالة الاعتيادية" في مطويات الاستدامة المختلفة وجود توتر متأصل بين الحاجة للعدالة في تقسيم تكلفة الأضرار البيئية، والحاجة لعمل مشترك كرد على تهديد مشترك مايرز وماكانتن، ١٩٩٨م. وسوف يحتاج المخططون أن يكونوا أكثر حساسية لاعتبارات العدالة، خاصة بسبب الإلزام الجديد للحكومة بقضية الاحتواء الاجتماعي. وقد يستلزم ذلك تحليل إذا ما كانت السياسات التخطيطية تسعى لإعادة توزيع فوائد استخدام وتطوير الموارد وتقليل تأثير التطورات العكسية في المجتمعات الأكثر فقراً.

ولعل الاهتمام بسلامة الأجيال القادمة تعتبر من أكثر المزايا المدركة جيداً في التنمية المستدامة كما يمكن القول بأن التخطيط مهياً تماماً لتحقيقه. ومن المؤكد أن نظام التنمية الموجه بالخطط والذي ظل معمولاً به منذ سريان قانون التخطيط والتعويض لعام ١٩٩١م بالمملكة المتحدة قد جعل من عملية التخطيط عملية تطلعية. إلا أن التنمية المستدامة تتطلب سياسات يتم توجيهها نحو مستقبل طويل الأمد. ويفرض دمج الإطارات الزمنية طويلة الأمد تحدياً كبيراً على المهنة (مثلاً، الأجندة ٢١ تعتمد على رؤية مستقبلية حتى العام ٢٠٢٠م). ولا بد لها من تجاوزها عقلياً وكذلك ما يخص

المعلومات والتوقعات. وهي الأصعب على الإطلاق في عالم تحكمه اعتبارات قصيرة المدى بشكل متزايد (وفيما يتعلق بالأبعاد طويلة الأمد لقضايا البيئة المرتبطة بالجليد، انظر أدام ١٩٩٨ م، كاستيلز ١٩٩٦ م، غروف وايت ١٩٩٧ م، ماكناتن وأوري ١٩٩٨ م الفصل الخامس). تلك هي بعض التحديات والعقبات التي يتعين على التخطيط مواجهتها إذا ما كان يستهدف تقديم سياسات ترمي إلى التنمية المستدامة. وفي بعض الأحيان فإن الدمج بين المبادئ السالفة الذكر قد قطع شوطاً كبيراً (التعريف والدمج الأكثر دقة لفكرة الحدود البيئية مثلاً). ولكن قد تكون التغييرات التنظيمية والمؤسسية مطلوبة هي الأخرى. ومن القضايا الرئيسة الأخرى التي قد تكون بحاجة كبيرة للتغيير تلك المتعلقة بالمشاركة الشعبية. فالتنمية المستدامة تقتضي علاقة جديدة ومباشرة مع العامة في عملية صياغة السياسات التي لم يوضع لها تصور في القانون الأساسي لعام ١٩٤٧ م. وفي الجزء التالي سنتناول بالدراسة مسألة مشاركة العامة.

التخطيط والمشاركة العامة

إن إشراك المجتمعات المحلية في برامج التنمية المستدامة، وبخاصة في قضايا الأجندة ٢١ قد أصبح يمثل قضية ذات أهمية قصوى لدى المخططين، وصناع القرار والسياسيين على الساحة السياسية للحزب. فإشراك العامة يبدو ضرورياً؛ لضمان توفر تأييد شعبي والتزام سياسي يشكّلان في بعض الأحيان أمراً صعباً ومثيراً للجدل. ويقر جدول أعمال القرن الـ ٢١ بأن التغيير البيئي والاجتماعي لا يمكن فرضه من أعلى، بل لابد من تحفيز الدعم على المستوى المحلي.

على الرغم من أن فكرة المشاركة - كما تم وضع تصور لها في الأجندة ٢١ - تتجاوز الأشكال التقليدية للمشاورات المألوفة في نظام التخطيط الحالي. إلا أن الشروط

الحالية والمحدودة لمشاركة العامة في عملية التخطيط ترجع إلى قانون تخطيط المدن والريف لعام ١٩٦٨م والذي تم دمج لاحقاً في قانون ١٩٧١م. أما التفاصيل المتعلقة بكيفية أداء ذلك فقد وردت في تقرير لجنة سكيفنجتون (Skeffington) في عام ١٩٦٩م والذي هو بعنوان التخطيط والناس (وزارة الإسكان والحكومة المحلية، ١٩٦٩م) وفي النظام الجديد للمخططات المحلية والهيكلية الموضحة في قانون المدن والريف لعام ١٩٧١م. وعلى الرغم من أن تقرير سكيفنجتون قد أكد على أن الشعب كان يتحتم عليه أن يؤدي دوراً كاملاً في عملية وضع الخطط وإعداد المخططات، إلا أن الأمر كان محدوداً من الناحية الواقعية. ويميّز هيل (١٩٩٤م) الأشكال الحالية للمشاركة على أنها ذات طبيعة استشارية كبيرة، وتبدو وكأنها تتمركز على استخلاص آراء الأشخاص من خلال الاستقصاءات والمسوحات إلى غير ذلك.

وتوفر عملية إعداد خطة التنمية أفضل فرصة لمشاركة العامة في عملية التخطيط، وعلى الرغم من التعديلات التي أجريت على قانون التخطيط والتعويض لعام ١٩٩١م إلا أنها - باستثناء عدد قليل من الأساليب الإبداعية المينة أدناه - تظل عملية غامضة ومعقدة فنياً وبعيدة المنال بالنسبة لغالبية الناس. فنظام التحقق والاستقصاء العام وفحص دور العامة فيما يتعلق بخطة التنمية كما وردت في قانون التخطيط والتعويض، يوفر معظم أجزاء إطار العمل لمساهمة العامة في نظام التخطيط. فنظام التحقق والاستقصاء العام يشكل ميداناً يستطيع فيه العامة التعبير عن آرائهم بشأن مقترحات التنمية. ولكن في أرض الواقع، لا سيما في اختصاص البيئة، لقي نظام التحقق نقداً لاذعاً؛ بسبب تحيزه للتنمية، واستثناء العديد من المعايير المهمة من النقاش، وتهميش السكان المحليين من خلال استخدام لغة فنية للغاية (للاطلاع على الانتقادات المختلفة، انظر واين، ١٩٩٢م: تايم، ١٩٧٨م). وعلى الرغم من أن

جروف وايت (١٩٩٢م) يزعم أن نظام التحقق والاستقصاء العام قد أصبح الأداة الرئيسية التي من خلالها يمكن صياغة وتوضيح معالم الأجندة البيئية طوال فترة السبعينيات والثمانينيات - في سياق الثقافة الإدارية البريطانية - إلا أن غالبية المهتمين بالبيئة ينظرون للنظام نظرة استخفاف على أنه ممارسة للحفاظ على الوضع الحالي مع التظاهر في الوقت نفسه بالحوار الديمقراطي. وفي هذا الصدد، فإن تجديد النداءات لتوسيع المشاركة في مقابل الأجندة ٢١ يشكل لحظة ملائمة لمهنة التخطيط.

فالذي قمنا به لتشجيع مشاركة عامة أوسع في التخطيط للتنمية المستدامة؟ ولتناول ذلك، فنحن بحاجة أولاً لدراسة السياق الثقافي الواسع الذي حلت به المخاوف والاحتجاجات البيئية حتى يتسنى لنا البحث عن حلول تتعلق بكيفية تعزيز المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة.

من المعترف به منذ فترة طويلة، أنه على الرغم من أن حوار الاستدامة قد تشكل من خلال أصوله في المؤسسات الدولية كطريقة تتمكن من خلالها الحكومات ومنتديات الحكومات الدولية من الحديث عن أجندة بيئية مشتركة إلا أن النجاح يعتمد على مدى قدرتها على حشد الاستجابات المحلية للمطالب العالمية (ريدكلفت، ١٩٩٢م. فعلى سبيل المثال، ترى الأجندة ٢١ أن نتائج عملية اتخاذ القرار لن تكون جيدة إلا بمشاركة أفراد المجتمع لاسيما المجموعات المتضررة في هذه العملية. وكما جاء في أحد المراجعات الحديثة للأجندة المحلية ٢١ بالملكة المتحدة فإن الهدف هو وجود ديمقراطية فعلية يساهم عدد كبير من السكان في تطوير وتنفيذ حلول للمشكلات التي يواجهها المجتمع (جمعية الأمم المتحدة UNA وصندوق التنمية الثقافية CDF ١٩٩٥م: ٤٥).

ولكن يبقى السؤال الحاسم، هل سيشارك الناس على أرض الواقع؟ فربما لا تحدث المشاركة إلا إذا وافق العامة، أو وثقوا بالمشروع الذي يُطلب منهم المشاركة فيه.

أليس كذلك؟ وقد يبدو أنه من الحتمي أن يتعرف الناس على الاستدامة في بعض معانيها. كما يجب أن يوافقوا بصورة عامة على المناقشة المطروحة، فيما يتعلق بعدم الرغبة و/أو عدم استدامة الوضع الحالي، أو الرغبة في مقترحات المستقبل، وجدوى السبل المقترحة في الانتقال من واحدة لأخرى. وبعبارة أخرى، لابد وأن يتعرف الناس في حياتهم اليومية على المخاوف البيئية العالمية، وقبول الحاجة إلى للعيش بطرق تحترم الحدود المتناهية لهذا الكوكب والاستعداد لتغيير الأوجه غير المستدامة لنمط حياتهم الشخصية بالإضافة إلى دعم مبادرات الاستدامة التي تتبناها الحكومة ومؤسسات مجتمع الأعمال.

وفي السنوات الأخيرة، سعى عدد من الدراسات لفحص الحد الذي تتشابه فيه هذه الافتراضات مع الحياة اليومية. وسوف نركز في هذا الجزء على مشروعين بحثيين من هذا القبيل، أحدهما: يتناول الطريقة التي ينظر بها المواطنون في لانكاشاير لقضايا الاستدامة في الحياة اليومية (للحصول على نتائج البحث كاملة، انظر مكناتن وآخرون، ١٩٩٥م). والثاني: قدم استفساراً من أجل دراسة العوامل الاجتماعية والمؤسسية التي من شأنها أن تؤثر على تعريفات واستجابات العامة للقضايا البيئية العالمية (انظر: هاريسون وآخرون، ١٩٩٦م). وقد استعانت كلتا الدراستين بمجموعة من المناقشات المتعمقة للمجموعات المستهدفة من العامة غير المتخصصين مع التركيز على طريقة فهم الناس للقضايا والمخاوف البيئية في الحياة اليومية. وكلاهما تشيران إلى أن مشروع تشجيع الدعم والمشاركة الشعبية في البرامج الرسمية للاستدامة قد يكون أصعب مما تم تصوره حتى الآن.

وفي البداية، وجدت الدراسات أن تقبل الناس للمعرفة كما هي مقدمة من قبل الهيئات العلمية أو السياسية يشكلها شعور القوة بداخلهم أي بإحساسهم الضمني بمدى قوتهم الشخصية أو حرية التصرف بناء على هذه المعرفة أو استخدامها. والمفردى

من ذلك هو أن عدم قدرة الأشخاص على استيعاب المعلومات، أو عدم استعدادهم لذلك، كثيراً ما يكون بسبب البنية السياسية أو الثقافية الضمنية للتمكين أو عدم التمكين، وهما قد لا يكونان على صلة واضحة مع القضايا البيئية محل الدراسة. ولذلك فقد لاحظ (هاريسون وآخرون، ١٩٩٦م) ميولاً عاماً تجاه وعي شعبي أكبر، وفهم أوسع للقضايا البيئية في هولندا أكثر من المملكة المتحدة، وهذا يرتبط بشكل واضح بالشعور الكبير بالقوة العامة والمشاركة في هولندا.

يبدو أن المجموعات المماثلة في المملكة المتحدة قد شعرت بانفصال أكبر عن المؤسسات السياسية، وقد يسهم هذا الشعور العام بالانعزال النسبي وعدم إتاحة إحساس بالانخراط الفعال أو الإحساس بمسئولية تجاه السياسات المتصلة بمثل هذه القضايا أو بالمعلومات المتعلقة بها. وفي ظروف كهذه فإنه من غير المدعش وجود أشخاص أقل اطلاعاً، أو تناغماً مع المشكلات البيئية والتجاوب معها. والنقطة الحاسمة هي أنه قد يكون من التضليل أن ننسب مثل هذا الجهل الواضح إلى قلة المعلومات أو الوعي أو الاهتمام أو الذكاء. ويكمن العامل الأساسي فيما يتعلق بهيكلية العلاقات الاجتماعية داخل المجتمعات المختلفة. ويبين لنا هذا البحث أهمية تحديد الخصائص العامة التي تؤثر في نوعية انسجام الأشخاص مع المؤسسات العامة لتفسير الثقل الواضح في مواقف الأشخاص وسلوكياتهم تجاه البيئة.

ثانياً: لقد أظهرت الدراسة مدى الحاجة لوضع اهتمامات الاستدامة في إطار تغيير اجتماعي واقتصادي أوسع. وقد كشفت دراسة لانكاشاير صورة مدهشة ومألوفة ومشتركة لحياة غير مستقرة، ووظائف لا تتميز بالأمان، وشوارع غير آمنة، وفقدان الإحساس بالمجتمع والجوار السكني (مكناين وآخرون، ١٩٩٥م). وقد كان الإحساس بتسارع وتزايد الاتجاهات الموجودة هو الأوضح والأكثر هيمنة على النقاشات. فقد انتشر التشاؤم بشأن مستقبل متدهور، وقد برزت المشكلات البيئية بجانب الجريمة

وانعدام الأمان الوظيفي والتفكك الأسري. والأهم من ذلك أن هذه الانطباعات كانت مرتبطة بانعدام القوة الذاتية، حيث شعر الناس بالانعزال عن هياكل القوة والديمقراطية. وقد فسّر ذلك بالنسبة للبعض على أنه كان نتيجة لقوى العولمة المؤثرة ونتيجة لنظام السوق الذي ينتشر بدون تحكم في جميع مجالات الحياة اليومية. بينما رأي آخرون أن ذلك نتيجة للممارسات الحالية للشركات والهيئات الحكومية التي بدت أنها لا تملك دراية بالاهتمامات طويلة الأمد لدى العامة. ومثل هذه الآراء التي سادت الاختصاص البيئي تدعم الإدراك العام بأن الممتنعين بالسلطة لم يكن هناك احتمال أن يستجيبوا للمشكلات البيئية، ولم تكن لديهم النية لذلك.

ثالثاً: تلقى مفهوم الاستدامة دعماً من قبل أوساط الشباب والجماعات ميسورة الحال، على الرغم من عدم الإلمام بالمفهوم ذاته. ويبدو أن الاستدامة قد أمدت الناس بالمفردات الاصطلاحية ليتحدثوا عن المستقبل البعيد في ثقافة بدت قصيرة الأمد بشكل بارز تسود فيها المصالح الذاتية. وقد استشعر العديد من الأشخاص مسؤوليتهم تجاه المشكلات البيئية على الرغم من اللغظ الشديد بشأن مدى خطورة هذه المشكلات وكيفية الحصول على معلومات موثوقة ومعقولة. كما نظر إلى الخبراء العاملين لدى الحكومات والشركات على أنهم يقدمون معلومات متحيزة تماماً لا تخدم إلا المصالح الشخصية، ومن ثم دعم الميل تجاه عدم المشاركة. كما صرح أحد المشاركين العاطلين "أنهم يتركونك في الظلام ثم يخرجون بمصطلح مثل الاستدامة" (مكناين وآخرون، ١٩٩٥م: ٦٣).

كيف تؤثر هذه النتائج على أنماط الاستدامة كما وضعتها الحكومة؟ نفترض الحوارات الرسمية للاستدامة وجود علاقة قائمة على الثقة بين المواطنين والمؤسسات استناداً للنظر للحالة على أنها غير مستعصية.

فهم يزعمون أن الناس ينظرون إلى المعلومات الرسمية على أنها موثوقة، وأنها تمثل الاهتمام المتزايد، وتؤدي إلى المسئولية الشخصية وتغيير أسلوب الحياة. ولكن هذه

الدراسات تؤكد أنه يمكن إثبات عدد قليل من هذه الافتراضات. كما كان ينظر للمؤسسات الحكومية على أنها جزء من النظام الذي يولد المشكلات الاجتماعية والبيئية بدلاً من القيام بدور الوسيط في حلها. كما أن فقد الثقة في المؤسسات الحكومية كان بارزاً في جميع نقاشات الجماعات المتخصصة. وقد اعتبرت هذه المؤسسات مسؤولة نظرياً عن تطوير مبادئ الاستدامة، ولكن هناك اعتقاد أنها لا يمكن أن تقوم بذلك حيث إنها كانت تدار من أجل مصالح أعضائها ومصالح مؤسسات الأعمال الكبرى.

وبعبارة أخرى، فنحن نرى أن عدم مشاركة الناس في مبادرات الاستدامة لا يرجع ببساطة إلى الجهل أو الفتور، ولكن إلى الإحساس المتزايد بالعجز الناتج عن تجربتهم المباشرة والسلبية مع المؤسسات العامة. وفي ظروف كهذه، وحيث إن التخطيط هو بمثابة عملية تبدأ من أعلى لأسفل، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتشريعات والعمليات المؤسسية والإجراءات، فيبدو أنه غير مهيأ في الوقت الحالي لتشجيع مشاركة أوسع للمجتمع. فهل باستطاعة الأجنحة ٢١ أن تساعد في عودة الثقة في عملية التخطيط لدى العامة؟ وهل مبادئ المشاركة كما هي واردة في الأجنحة المحلية ٢١ قادرة على إثبات جداتها كأداة للتمكين وذات موثوقية واعتمادية.

وقد اقترح في الأجنحة ٢١ أنه بحلول عام ١٩٩٦ م يجب على جميع السلطات المحلية في كل الدول أن تكون قد اضطلعت بعملية استشارية مع المواطنين، وأن تكون قد توصلت إلى إجماع حول الأجنحة المحلية ٢١ الخاصة بالمجتمع (المفوضية الدولية للبيئة والتنمية ١٩٩٢ م، القسم ٢٨: ٢٨). بينما يؤكد ذكر الاستشارة مرة أخرى على نوع سلبي من المشاركة، إلا أن فكرة التوصل إلى إجماع تدل على الرغبة في تحقيق مشاركة أكثر فاعلية للعامة في التنمية المستدامة. وفي آخر اجتماع للجلسة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة (UNGASS) بنيويورك في يونيو لعام ١٩٩٧ م الذي عقد لأجل دراسة التقدم الذي تم إحرازه في خمس سنوات بعد مؤتمر ريوديجانيرو، أشار

توني بليير رئيس الوزراء البريطاني أنه على جميع السلطات المحلية بحلول عام ٢٠٠٠م وضع سياسة تنمية محلية مستدامة في مناطقهم. وعلى أرض الواقع، يتضح أن عدداً كبيراً من السلطات المحلية تسعى لصياغة الأجندة المحلية ٢١ من خلال طرق المشاركة المحلية القائمة على التشاور والاستفادة من الخبرة المحلية.

فهل إعداد خطط الأجندة المحلية ٢١ من قبل السلطات المحلية سيوفر الفرصة لزيادة المشاركة العامة الموسعة؟ بالتأكيد هناك عدد من العمليات المثيرة والمبتكرة تحدث في المملكة المتحدة في إطار عملية إعداد خطة الأجندة المحلية، وذلك قد يوفر ميادين يمكن من خلالها بناء الثقة بين المجتمعات المحلية والمؤسسات الحكومية، وعقد شراكات تنمية مستدامة واسعة النطاق. ولعل هناك المزيد من الدروس العامة التي يمكن تطبيقها على العملية القانونية للإعداد لخطة التنمية. ومن أكثر التجارب إثارة ما يلي:

- *الحياة في هيرتفوردشاير واستراتيجيات التجمعات العمرانية الشاملة*: كجزء من تطوير المخطط الهيكلي، أجرى مجلس مقاطعة هيرتفوردشاير ممارسة استشارية عامة تضمنت توجيه المجموعات المتخصصة من الأطراف المعنية من أجل التعرف على الرؤى والطموحات المستقبلية بالنسبة للمقاطعة ومدنها بشكل منفرد، مثل هيتشن و بوترزبار. فهاتان المدينتان يجرى استخدامهما كمثالين لاختبار فكرة إستراتيجية التجمعات العمرانية الشاملة التي تنظر إلى المدينة بأكملها وإلى الاحتياجات المطلوبة؛ لتحسين نوعية الحياة هناك (LGMB)، ١٩٩٧م.
- *خطة العمل في ليستر*: هذه المبادرة التي يرعاها مجلس مدينة ليستر بمساعدة إحدى المؤسسات الخيرية المستقلة، وهي (Environ) قد تضمنت تطبيق استشارة مجتمعية شاملة في جميع أرجاء المدينة كأساس لوضع إستراتيجية الأجندة المحلية ٢١ للمدينة.

• الاتجاه نحو التنمية الخضراء، مشروع المجتمعات المستدامة التجريبي: هذه المشروعات التي تجرى على مستوى المجاورات السكنية، والتي ترعاها الحكومة البريطانية، وتتضمن مجتمعات في لانكشاير وفي مناطق عديدة في المملكة المتحدة تتولى في الوقت الحالي استكشاف أوضاع للمشاركة الشعبية المحلية في التنمية المستدامة.

• لجان المجاورات السكنية في مجلس مقاطعة هايندبرن: هذه اللجان المتكونة من أشخاص محليين تعمل على استكشاف أنماط جديدة لاتخاذ القرارات بشأن قضايا الاستدامة على المستوى المحلي كجزء من الأجندة المحلية لمجلس هايندبرن، والتي أطلق عليها "التوقعات".

• لجان وهيئات المواطنين في مانشيستر وسانت هيلين: تساهم هذه المبادرات، التي يضطلع بها مركز دراسة التغيرات البيئية بجامعة لانكاستر، باستكشاف سبل جديدة للمشاركة المدنية تستطيع من خلالها المجتمعات التمتع بتأثير مباشر على القرارات التي تسهم بما في ذلك القرارات النابعة من القضايا البيئية العالمية مثل التغير المناخي.

وفي السنوات الأخيرة أصبحت مثل هذه التجارب المتعلقة بالمشاركة الشعبية أمراً شائعاً، ويأتي تحت ما يسمى بالمؤسسات الاستشارية. ويتمثل سياق هذه المبادرات في أنه في الوقت الحالي هناك القليل من الأشخاص يشعرون أن بإمكانهم التأثير على العالم المترامي الأطراف من خلال التحرك الشخصي. وقد تقدم العمليات الاستشارية التي تنطوي على مشاركة المحلفين، ولجان المواطنين، واجتماعات سكان المدن، وجلسات الاستماع، والمجموعات المتخصصة طرقاً جديدة تستطيع من خلالها المجتمعات المشاركة بشكل أكبر في عملية اتخاذ القرار. وبالفعل فإن مهنة التخطيط بحاجة ماسة للاستفادة من هذه التجارب. وإذا ما تم التعامل معها بحساسية فهي توفر نطاق

لاستكشاف التعقيد الكبير للمواقف ووجهات النظر التي يتبناها الأشخاص بشأن قضايا الاستدامة واحتمالية تحقيق دعم أوسع في اتخاذ خيارات صعبة ومثيرة للجدل. ومع ذلك فيبدو من غير الواضح في الوقت الحالي ما إذا كان بوسع التجارب التي أُلقي عليها الضوء أعلاه، والتي تنطوي على أنماط جديدة، أن تجدد أو اصرر الثقة التي تبدو هشة لانفراط المجتمع المدني ونظام الحكم. وبالنسبة للكثيرين سوف يكون هناك الكثير من الشك تجاه المبادرات التي تجريها السلطة المحلية أو الحكومة المركزية. وفي مثل تلك الظروف ربما يبقى خيار التدخل المباشر هو الخيار الوحيد الموثوق والقابل للتطبيق لتعزيز المزيد من أساليب الحياة المستدامة. وسوف نتناول في الجزء القادم بشيء من الإيجاز إذا ما كان التدخل المباشر أو الاحتجاج المباشر ضد الطرق قد يعطينا الحل في كيفية التشجيع على مشاركة أوسع في المبادرات البيئية.

التخطيط وحركات المعارضة الجديدة

لقد شاهدنا منذ مؤتمر ريوديجانيرو ظهور نماذج جديدة ومباشرة من الاحتجاج البيئي في بريطانيا، وفي أماكن أخرى من العالم. وأكثر هذه الاحتجاجات نشاطاً كان هو الاحتجاج الموجه ضد بناء الطرق الجديدة، والذي عززه الإحساس بفشل التخطيط وأنظمة التحقق والاستقصاء العام في عيون العامة، وحصل على الدعم من جماعات ضغط خاصة أبرزها "الأرض أولاً" (Earth First) كما أنها تعكس حالة من فقد الثقة في المؤسسات الرسمية وبداية التحرك المنظم على المستوى المحلي والاعتماد على الذات. وفي فبراير ١٩٩٤م وصف جيفري لين (Geoffrey Lean) "الذي يعمل حالياً كمراسل للشئون البيئية لصحيفة الإندبندنت التي تصدر يوم الأحد" المجموعات البريطانية المناهضة لبناء الطرق، والتي يبلغ عددها ٢٥٠ مجموعة، أنها تشكل أكبر قوة جديدة في الحركة البيئية في بريطانيا. وقد تمثل الإطار المؤسسي حينئذ في برنامج الطرق

المقترح الذي بلغت ميزانيته ٢٣ بليون جنيه إسترليني، والذي أطلق عليه "طرق من أجل الرخاء" والذي لاقى معارضة كبير من قبل تحالف واسع من المجموعات البيئية. وعلى النقيض من الحملات السابقة، استعان المحتجون على الطرق الجديدة المتمون للعامه بأسلوب الاحتجاجات السلمية.

وقد حدثت أولى هذه الاحتجاجات في توافورد داون (Twyford Down)، وهي إحدى المدن التي تتمتع بطبيعة خلابة ورمزية عالية التي هدها امتداد الطريق السريع ٣ (M3)، في وقت تقابلت فيه تلك الحركات المؤسسة وعالية المهنية نتيجة الحملة الشرسة وغير الناجحة التي اشتملت على تحقيق عام موسع. ثم ظهر نوع جديد من الاحتجاج، يركز على "قبائل" من أشخاص يعيشون في الموقع، يضم مجموعة غير مترابطة من الناشطين تشارك في احتجاجات سلمية لعدة أشهر. ومن بين هذه القبائل أصبحت قبيلة دونجاس (Dongas) بعد فترة قصيرة أهم بؤر الاحتجاج، حيث كانت تشكل مجموعة لفعل شيء حيال التهديد بهدم الموقع. ولكن بدلاً من الانخراط في المجموعات البيئية السائدة كالمجموعات الراديكالية الموجودة الآن مثل السلام الخضسر (Greenpeace) وأصدقاء الأرض (Friends of the earth). قرر القائمون بالحملة استحداث حملات "قم بها بنفسك".

اتخذت هذه الاحتجاجات أشكالاً متنوعة بعد توافورد من الاحتجاج ضد الطرق والتعمدين المكشوف إلى تطوير الخدمات الترفيهية والسياحية، وحتى مهبط الطائرات الثاني المقترح في مطار مانشستر الدولي. وقد تنوعت أشكال الاحتجاجات، حيث زادت خبرة المشاركين في الاحتجاجات، عن طريق الانتهاكات والتعمديات الجماعية، والمكث في مبانٍ، والعيش في الأشجار أو الأنفاق المهددة ببرامج الطرق. وقد أصبح هؤلاء المتظاهرون أكثر خبرة في استخدام التقنيات الحديثة بما فيها الهواتف الجواله، وكاميرات الفيديو، والإنترنت. وقد ساعد ذلك في النقل الفوري لوسائل الإعلام إلى جانب توفير

المعلومات المتعلقة بالاحتجاجات لصالح مجموعة متنامية من المعارضين مستعدون للسفر في جميع أنحاء البلاد للاحتجاج ضد أعمال التطوير المقترحة.

يضاف إلى ذلك، وجود جيل جديد من أنصار البيئة يتخطون المجموعات البيئية التقليدية "التي ينظر إليها دائماً على أنها مختارة من قبل الحكومة والصناعة، والذين ينظر إلى التزامهم تجاه البيئة على أنه ظاهري فقط" للاشتراك في احتجاجات أكثر تطرفاً. وبالنسبة لهؤلاء الأفراد، لم يقتصر الأمر على مجرد تجاوز المجموعات البيئية التقليدية فقط، بل شمل تلك العمليات الاستشارية المعهودة، والتخطيط، وصنع القرار، والتي ينظر إليها على أنها تخضع للتلاعب والتزوير. ويستغل أنصار البيئة الجدد أنواع جديدة من الاحتجاجات السلمية في مواجهة تعنت ما ينظر إليه على أنه "النظام". وهذه الاحتجاجات تستهوي فئات الشباب على وجه الخصوص الذين ينخرطون بصورة مباشرة وشخصية في العمل من أجل مستقبل أفضل.

وتشارك هذه الاحتجاجات في مفاهيم عامة: حيث إنها غالباً ما تجذب فئة الشباب وأنها كحركات احتجاج ومعارضة قد تشكلت كرد فعل للمهنية والنخبوية المتزايدة للجماعات البيئية القائمة. تؤكد هذه الحركات على الإبداع بطريقة تضمنت الاستخدام المذهل لأحدث التكنولوجيا، كما أكدت أيضاً على جانب المرح والتعبير عن الذات، ولعل الأهم من ذلك أن أنصار هذه الحركات أظهروا سخرية واضحة تجاه المنظمات والعمليات الرسمية (ولمزيد من التفاصيل حول ذلك، انظر مكنتان وأوري، ١٩٩٨م: الفصل الثاني).

وبشكل عام سمحت سلطات التخطيط المحلية بمثل هذه الاحتجاجات. فغالباً ما كان ينظر إليها على أنها تقع بعيداً عن عملية التخطيط الرسمية، وبالتالي فالأمر ليس ذا أهمية. فعلى سبيل المثال: قام المتظاهرون ضد توسعة الطريق السريع ٦٥ (M65) في لانكاشاير، والذي قامت به وزارة النقل في عام ١٩٩٥م بترك المخيمات الشجرية في

غابة بليسورث، ثم قاموا بمسيرة علنية نحو منطقة العمل المجاورة متجهين إلى مخطط لانكاشاير البيكلي حاملين معهم فروعاً من الأشجار من الغابات المجاورة. وقد سمح المفتش للمتظاهرين بالدخول والتعبير عن احتجاجهم ضد خطط لبناء المزيد من الطرق في مسودة المخطط، ولكن لم يتم تسجيل الحدث في محاضر المتابعة؛ ولذا فقد اعتبرت تلك المقابلة من كلا الجانبين على أنها مجرد اجتماع رمزي. ومثل هذا الحدث يبين لنا التناقض بين نظام التحقق والاستقصاء الرسمي الذي اعتبر أنه ينصب نحو المصلحة الشخصية، وأنه بعيد كل البعد عن المتظاهرين، كما نظر إلى احتجاجات التدخل المباشر على أنها غير ديمقراطية وساذجة من قبل المخططين والمتخصصين الآخرين في نظام التحقق العام.

فما الذي توضحه النماذج السابقة عن دور مبادرات الاستدامة الرسمية في الوصول إلى تأييد واسع النطاق؟ من المدهش أنهم يرون أن الميادين التي أعرب فيها الناس عن شغفهم والتزامهم بعمل تحسينات بيئية طويلة المدى قد ظهرت في عالم يتجاهل الهيئات والإجراءات الرسمية. وفي معظم الحالات، تفاعلاً المستولون من حجم الاحتجاجات، وقلة المفردات التي تضيف معنى للالتزام والحماس المستمر. ومع ذلك يبقى هذا الاحتجاج موقعاً يتخرب فيه عدد كبير من المشاركين، ويتعرف فيه الكثيرون على أهداف وممارسات هؤلاء المحتجين. وقد شهدت السنوات الأخيرة خروج المجتمع المدني عن السياسة المعهودة والمؤسسات السياسية في شكل شبكات دعم ذاتي وشبكات معالجة وإرشاد، والرياضة، والحرف، والممارسات الصحية البديلة، وغير ذلك (غروف وايت، ١٩٩٧م b).

وهناك تشابه أيضاً مع ميادين الاحتجاج الأخرى كحملة السلام الخضراء (Green Peace) ضد شركة شل النفطية بسبب إغراق المنشأة النفطية برنت سبار

إلى جانب الاحتجاج المباشر ضد نقل الحيوانات الحية. وفي هذه الحالات لم تدرك الهيئات الرسمية أن العامة لا يهتمون بالأسباب الفنية والتقنية المتعلقة بالتكاليف مقابل الأرباح، فهم فقط لا يريدون إلقاء القمامة في المحيطات (غازي وآخرون، ١٩٩٥م).

وتشير هذه الأمثلة إلى إطار عمل أخلاقي جديد، يتوقع الناس أن تعمل فيه الهيئات ومؤسسات مجتمع الأعمال مع تجاوز المخاوف المحدودة لدى الأطراف المعنية واهتمامات المتخصصين. ولكن إلى متى ستبقى هذه الحركات قائمة. إن التحدي الذي يواجهه نظام التخطيط يتعلق بتسخير هذه الطاقات في الأوساط الشعبية كفرصة رئيسة للبرامج المصادق عليها رسمياً، والتي تهدف إلى تحقيق أنماط معيشية مستدامة.

توقعات التغيير

يبدو أن الحاجة الملحة التي سيطرت على الجلسة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة (UNGASS) والتي أطلق عليها مسمى قمة الأرض الثانية أوريو+٥ لمواجهة التحدي البيئي العالمي المشترك، والتي كانت واضحة في مؤتمر ريوديجانيرو قد تبددت. فعلى الرغم من الوفود رفيعة المستوى التي شملت حضور توني بلير رئيس الوزراء البريطاني وثلاثة من وزرائه في وزارة العمل المنتخبة حديثاً إلا أنه لم يكن هناك دليل أنه قد تم إنجاز الكثير على الساحة الدولية، بل لم تكن هناك إرادة سياسية لتحرك جذري مشترك. فقد واصلت الكثير من التوجهات البيئية وغيرها من التوجهات التي حُددت في مؤتمر ريوديجانيرو التدهور على مدار خمس سنوات، وحتى مؤتمر نيويورك، وببساطة لم تدخل أي اتفاقية من الاتفاقيات التي تم التوصل إليها في مؤتمر قمة الأرض حيز التنفيذ. فقد نشب خلاف بين الدول النامية والدول المتقدمة المتمثلة في مجموعة الدول الصناعية

السبع الكبرى بشأن مساعدات التنمية وتمويل مرفق البيئة العالمي الذي تم تأسيسه لإفادة الدول الفقيرة. كما لم يتم التوصل إلى اتفاقيات بشأن الحد من استهلاك الطاقة، ويرجع ذلك إلى حد ما إلى ضغط الدول المنتجة للبترو، كما لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن الحاجة إلى عقد مؤتمر معني بالغابات. فكيف لنا أن نتفهم مثل هذه الأوضاع المحيرة؟

لماذا لم تحقق الحكومات سوى القليل على مدى الخمس سنوات منذ مؤتمر ريوديجانيرو؟ ولماذا كانت الفجوة بين الشمال والجنوب من العالم متسعة كما كانت في الماضي؟ ولماذا قل الفهم أو الإدراك العام للتحدي العالمي الذي تفرضه التنمية المستدامة؟

يرى توم بيرك (Tom Burke) المستشار الخاص السابق لوزارة البيئة البريطانية أن الأجندة قد تحولت من مجموعة من القضايا السهلة والمألوفة يمكن فيها تحقيق التقدم البيئي في سياقات ملائمة سياسياً إلى أجندة يصبح معها حماية المستقبل على المدى الطويل أمراً محفوفاً بالمخاطر، وغير مفضل على الصعيد السياسي (بيرك، ١٩٩٧م). ويصف لنا بيرك الأجندة الجديدة فيما يتعلق بتدهور حالة النظم البيئية - الأراضي الزراعية، وأرضي المراعي، والغابات، والمياه العذبة، والمحيطات، والغلاف الجوي- التي يقوم عليها الاقتصاد العالمي. وأشار إلى احتمالات أن يصبح العمل التحسيني باهظاً لاسيما مع الدول الفقيرة والأقل تكيفاً. وإجابة بيرك تعني أن التحرك من قبل الحكومات وحدها لن يكفي، وأن أي أمل في بناء مجتمع مستدام بحق سيتوقف على المشاركة الفعالة لمجتمع الأعمال والمنظمات التطوعية والمجتمعات المحلية.

وهذا يوضح وجود سياق ناشئ للمناقشات بشأن المشاركة العامة ومدى التحديات التي تواجه الدول والشركات للدخول في شراكات فعالة مع المجتمع من خلال عمليات التجديد. فلو أقدمت الحكومة على تعزيز المبادرات البيئية التي ستعمل

على إشراك العامة فسيحتتم عليها أن تظهر تصميماً مثالياً أمام العامة الذين يساورهم الشك. وسيتعين على هذه الشراكات إدراك أن الخطط الموضوعة لمستقبل مستدام ليس بوسعها الاعتماد على الطرق والمنهجيات الحالية من التشاور أو الاعتماد على معرفة الخبراء، وإنما على أساس أن كل فرد سوف يشارك ويدلي برأيه.

ومن الجوانب المضيئة للجلسة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة هو النجاح المعلن للأجندة المحلية ٢١ التي حظيت بإشادة خاصة. بل ورد في أحد التقارير التابعة للأمم المتحدة أن "الجهود التي تبذلها السلطات المحلية تجعل من الأجندة ٢١ والسعي وراء التنمية المستدامة واقعاً على المستوى المحلي (بيج، ١٩٩٧م : ١٣). وكما ذكرنا في السابق، فالنجاح الذي حققته الأجندة المحلية ٢١ من جانب السلطة المحلية بحاجة إلى إيجاد حالة من التوازن والتوافق مع أفراد مجتمع فقدوا الثقة أكثر من أي وقت مضى بالهيئات الحكومية في الوفاء بالتعهدات والالتزامات البيئية على المدى البعيد. فعمليات التجديد لا تزال في مهدها وسوف تشكل أجندة ذات أهمية متنامية للمخططين والمهنيين من التخصصات الأخرى في الألفية القادمة.

الخاتمة

بعد مضي ما يزيد عن خمسين عاماً على قانون تخطيط المدن والريف الصادر في عام ١٩٤٧م فإن بداية الألفية الجديدة تمثل فرصة جيدة لجرد ما حققناه، وما يتبقى لتحقيقه فيما يتعلق بالتخطيط والتنمية المستدامة. وبصفته مفهوماً حديثاً، فإن التنمية المستدامة تفرض عدداً من التحديات، مثل: الحاجة للتفكير في الحدود البيئية، وجودة الحياة، والعدالة، واحتياجات الأجيال القادمة. وهناك أيضاً الحاجة التي تقتضي ضرورة تبني المشاركة الشعبية بصورة أشمل وأعم. ومن خلال ذلك، فإن نظام

التخطيط في حاجة للتحديث وربما صياغته من جديد. والمشاركة الشعبية هي واحدة من القضايا الهامة، ولكننا نرى أفراد المجتمع هنا وهم في حالة من الشك في قدرة المؤسسات الحكومية المسئولة عن تعزيز التنمية المستدامة بالإضافة إلى عدم الاستعداد للانخراط في عمليات التخطيط. وتبدو فرص المشاركة عبر نظام التخطيط الرسمي فيما يتعلق بالمشاورات والمداورات التي تدور حول مخططات التنمية أو من خلال النقاش العلني أو من خلال التحقق والاستقصاء العام تبدو قديمة جداً إذا ما قورنت بالعمليات الخالقة التي يجري دفعها للأمام تحت مظلة الأجندة المحلية ٢١.

وكرد فعل على التجارب غير المرضية مع نظام التخطيط والمؤسسات الحكومية، فإن حركات المعارضة الجديدة تطرح بعض الأفكار المثيرة للاهتمام بشأن حاجة بعض الأمور للتغيير حتى تفي بمتطلبات الكثيرين من الشباب. وبالنسبة لهؤلاء المعارضين، فإن فكرة التوفيق بين المصالح المتضاربة لم تعد كافية، حيث إن المناطق الطبيعية القيمة والبيئات الطبيعية للكائنات الحية معرضة للخطر والنظام يمكن تطويعه لصالح المطورين. والآن ما الذي يجب القيام به؟ أولاً: يبدو أن هناك سبباً وجيهاً لإجراء نظرة أكثر شمولاً لنظام التخطيط في سياق التنمية المستدامة والعوامل الأخرى كالتكامل الأوروبي. ويبدو أن التحقيق الذي تقوم به جمعية تخطيط المدن والريف حول مستقبل نظام التخطيط قد يعكس الاتجاه الذي قد تسلكه الحكومة. ولا شك أن هناك حاجة لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات البيئية، وتشريعات تخطيط المدن والريف بحيث تعكس مبادئ التنمية المستدامة.

وهذا بدوره يفضي إلى علاقة بين التخطيط وبين التخطيط في الأجندة المحلية ٢١ وبين الأعداد المتزايدة من مخططات المناطق التي أصدرتها السلطات المحلية (انظر: مجلس مقاطعة ريديتش (Redditch Borough Council)). وقد اقترحت الحكومة الجديدة أن بإمكانها تقديم صلاحيات جديدة من المبادرة المجتمعية للسلطات المحلية، ومسئولية

جديدة لرعاية السلطات المحلية ؛ لتعزيز السلامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية للمناطق المحلية. فهل لابد من الجمع بين هذه المسؤولية والمسئولية القانونية ؛ لإعداد خطط محلية للتنمية المستدامة في شكل خطط الأجندة المحلية ٢١ ، وهل ينبغي أن تدمج مع مخططات استعمالات الأراضي؟

ثالثاً: ما الذي ينبغي فعله للارتقاء بالمشاركة الشعبية في نظام التخطيط؟ فأحد العوامل المحددة لأي مبادرة يتمثل في إعادة بناء أواصر الثقة بين أفراد المجتمع وبين المؤسسات السياسية والعامّة. وقد يتطلب ذلك محاولات أوسع للكشف عن عملية اتخاذ القرار لدى الحكومة والتقريب ما بين الحكومة وجامعة الشعب. فهل بإمكان المخططين المساهمة في إعادة تمكين المجتمع المدني من خلال برامج المحاسبة الديمقراطية التي وضعتها المؤسسات العامة؟ وهل هناك دور لمزيد من اللامركزية في اتخاذ القرار نزولاً إلى المستوى المحلي بصورة لا تكرر الهياكل الحالية على مستوى أكثر محلية؟ وهل ينبغي تطبيق أساليب جديدة للمشاركة الشعبية جنباً إلى جنب مع هذه العملية ، وكيف نضمن أن رغبات العامة قد أخذت في الاعتبار؟ وكيف تستطيع السلطة المحلية أن تسهم بشكل خاص في هذه العملية من خلال تنمية مهارات الاستماع للمجتمعات المحلية ومن خلال تفويض ونقل عملية صنع القرار؟ تمثل هذه التساؤلات تحديات تتجاوز قدرات حدود المهنة.

وقد كان نظام تخطيط المدن أحد المكونات الرائدة في تشريعات القرن العشرين على قدم المساواة مع تطوير البرنامج الحكومي للرعاية الاجتماعية. إلا أن نظام التخطيط شأنه شأن برنامج الرعاية الاجتماعية بحاجة إلى مراجعة وتحديث ؛ حتى يمكن إعداده للتحديات المتوقعة في الألفية الجديدة.

