

المساعدات الخارجية بين الأغراض الإنسانية والمصالح الوطنية

ورقة تحليلية صادرة عن مركز الحوكمة وبناء السلام، صنعاء، اليمن
ومركز التنمية الدولية، جامعة رادبوت، هولندا



© GPBC, August 23, 2018

الباحثة: إيمان غالب الحرزي

إن وجود البؤس إلى جانب عالم من الرخاء المتنامي، لهو أمر فطيع بالنسبة

لأولئك الذين يعيشون في المجاري وخطير بالنسبة لأولئك الذين يعيشون بجوارها"

كول ير 2007

مقدمة

تعتبر المساعدات الخارجية واحدة من أكثر الابتكارات السياسية الأصلية، حيث ساهمت الدول الأكثر ثراءً في تقديم المنح والمساعدات للدول الأفقر في الحقبة الأخيرة من القرن العشرين، ولكن زاد حجمها في الوقت الراهن مع تعدد الجهات المانحة، ويمكن تقدير أهمية هذا الابتكار عندما ينظر المرء إلى الحجم الضخم لتلك المساعدات، فمن الناحية السياسية، أصبحت المعونة الخارجية متجذرة إلى حد كبير في علاقة الدول ببعضها البعض، باعتبارها دعامة مهمة في العلاقات الخارجية للدول، والتي يعتبرها كثير من المراقبين جزءاً لا يتجزأ من القانون الدولي. وقد برزت المساعدة بصورة تدريجية كواحدة من الروافع الرئيسية لنظام ما بعد الحرب العالمية الثانية ابتداءً بمشروع مارشال 1945 كأحد أهم وأكبر المشاريع في مجال المساعدات الدولية الذي اعتمدته الولايات المتحدة لمساعدة الدول الأوروبية من أجل إعمار ما دمرته الحرب العالمية الثانية، ومن ثم انقسام العالم حول المعسكرين الشيوعي والرأسمالي في الحرب الباردة وما خاضته القوتين العظميين آنذاك من حرب مساعدات لكسب تحالف الدول.

غير أن المساعدات الخارجية تأثرت إلى حد كبير بالتغيرات الهيكلية في النظام الدولي، خصوصاً بعد فشل النظام الاقتصادي الدولي الجديد، ونهاية الثنائية القطبية. فتغيرت توجهات وأهداف المانحين¹، كما أن دخول مانحين جدد (ابرزهم الصين، الهند، البرازيل) مختلفين من حيث البنية الاقتصادية والوزن السياسي في النظام الدولي عن المانحين التقليديين، يضعنا أمام تساؤل وهو ما الأهداف التي تسعى الدول المانحة لتحقيقها عن طريق المساعدات؟ ولتغطية الإجابة حول هذا الاستفهام سنعمد إلى مراجعة جملة من الأدبيات التي احاطت بالموضوع، غير أننا سنبدأ بتعريف مختصر لمفهوم المساعدات الخارجية، وكذا النظر لموقف عدد من نظريات العلاقات الدولية حول أهمية المساعدات كأداة من أدوات السياسة الخارجية، وأخيراً استخلاص ما تسعى الدول المانحة إلى تحقيقه من أهداف ظاهرة وباطنة عند تقديم المساعدات والمعونات الخارجية.

مفهوم المساعدات الخارجية

لعبت المساعدات الخارجية دوراً مهماً في إطار العلاقات بين الدول، ويستطيع المتتبع لحركة الاقتصاد الخارجي أن يلحظ ذلك الارتباط الوثيق الذي لازم تدفق المساعدات الخارجية كماً ونوعاً مع التطورات الدولية المتسارعة خاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وفي الأربعينيات من القرن العشرين سارعت الولايات المتحدة الأمريكية إلى إنشاء مؤسسات برنتون وودز وأخراجها إلى حيز الوجود بعد أن ظلت فكرتها مخترمة في إطار النظام الرأسمالي منذ تقجر أزمة الكساد الكبير في الثلاثينيات. وقد شهد العام 1944م ميلاد مؤسستين عملاقتين هما صندوق النقد والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بهدف دعم البلدان التي تعاني من أزمات مالية. غير أن فكرة تحفيز المساعدات الخارجية وبشكل رسمي و بمفهومها الحالي تعود إلى الرئيس الأمريكي

¹ محمد مكاي، دور المساعدات الخارجية في إطار فلسفة وسياسات برامج الإصلاح والتكليف الهيكلي: مع إشارة خاصة للحالة السودانية، تحرير محمد صفي الدين، المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي (عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2001) 115-144.

ترومان والذي دَع العام 1949م الى عمل برنامج مساعدات خارجية لدعم البلدان الأفقرلتتمكن من مواكبة التطور الكبير الحاصل في الغرب والاستفادة منه في شكل مساعدات وتدفقات مالية ، وكانت تلك الفترة قد شهدت تقديم أمريكا لخطة مشروع إعادة أعمار أوروبا والمتمثلة بخطة مارشال والتي تعد من أكبر وأهم المساعدات في تلك الفترة.²

وعليه يمكن تعريف المساعدات الخارجية بحسب تعرف لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بأنها "تدفقات للموارد المالية أو الخدمات التي تقدمها الوكالات الرسمية بقصد تعزيز التنمية الاقتصادية في البلدان الفقيرة"، وتقوم على شروط ميسرة، وعادة ما تكون تلك المساعدات ذات طبيعة اقتصادية، مثل المساهمات المالية، غير أنها قد تشمل أيضًا المساعدة الفنية والسلع مثل المساعدات الغذائية أو المعدات الزراعية وأحيانًا تمضي الى ابعد من ذلك، فيمكن اعتبار تكاليف المعونة الإنسانية في إطار عمليات حفظ السلام كمساعدة خارجية ايضا وتشمل بيع معدات عسكرية، خبرات تدريبية.. الخ، على الرغم من أن منظمة التعاون والتنمية تنص على أن المساعدة الإنمائية الرسمية لا ينبغي أن تشمل المساعدات العسكرية أو أنشطة مكافحة الإرهاب.³

وتأتي هذه المساعدات في شكل تدفقات أما ثنائية أو متعددة الأطراف والثنائية هي التي تتم بين حكومتي بلدين (المانح والمتلقي)، أو متعددة الأطراف وتتم عن طريق المنظمات التي تضم عدد من الأطراف كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي مع حكومة الدولة المستفيدة، وتكون المساعدات أما على شكل قروض أو منح أو عطا.⁴

المساعدات الخارجية من منظور النظريات الكبرى في العلاقات الدولية

من بين المتغيرات الظاهرة والحقيقية التي أدخلها العصر الحديث فيما يتعلق بالسياسة الخارجية هي آلية فهم عمل المعونات الخارجية، حيث إن الافتراض بأن المعونة الخارجية هي أداة للسياسة الخارجية يعد موضوع خلاف وانقسام، فهناك اعتقاد واسع أن المعونة الخارجية يجب أن تكون غاية في حد ذاتها، ولا تحمل تبريرا خاصا بها، أو متجاوزا لها، ومن ناحية أخرى، يرى الكثيرون أن المساعدات الخارجية ليست أكثر من وسيلة أو أداة مهمة من أدوات السياسة الخارجية التي يجب على الدولة تفعيلها بما يخدم مصلحتها الوطنية.⁵

وما تطرحه النظرية الواقعية وهي إحدى أهم وابرز المدارس في العلاقات الدولية، أن الدولة عبارة عن شخصية اعتبارية تسعى لتأكيد مكانتها على الساحة الدولية، وبالتالي تعد المصالح القومية والأمنية والاستراتيجية هي الغاية الأولى في ظل نظام عالمي لا سلطة عليه وتحكمه الفوضى، وبالتالي وبحسب دراسة هانز مورغانثوالنظريات السياسية للمساعدات الخارجية⁶ أن المساعدات الإنسانية خلال تاريخها لم تخلو من جوانب ودوافع سياسية، كون الدول لا تستطيع تحقيق أغراضها السياسية بالوسائل التقليدية سواء الدبلوماسية أو العسكرية، فالمساعدات سابقا كانت تأخذ شكل أو طابع الرشاوى لكنها حاليًا تحمل طابع

² محمد مكاي، (دور المساعدات الخارجية..). نفس المرجع

³Elayah, M.A., (2014), 'Donor-Promoted Public Sector Reforms in Developing Countries and the Local Knowledge Syndrome' (Leiden University Press, The Netherlands; ISBN: 978-90-902805-1-6) & Elayah, M.A., (2016)

"Lack of Foreign Aid Effectiveness in Developing Countries between a Hammer and an Anvil" *Journal of Contemporary Arab Affairs*, Vol 9. Issue 1, PP. 82-99.

⁴ Lancaster, Carol. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics* (University of Chicago: Press, 2008).288-1

⁵- موسى عالية (2015) "المساعدات الدولية بين المطرقة والسندان", مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 69-70، 142-156.

⁶ Hans, Morgenthau. "A political theory of foreign aid." *American Political Science Review* 56.2 (1962): 301-309.

يسمى المساعدات الإنسانية، والغاية منها هو الحصول على امتيازات سياسية واقتصادية، وفي نفس الوقت تحقيق كسب معنوي عن طريق تجسيد قيم التضامن والتكافل العالمي (Solidarity). وبالمثل فإن الواقعيين الجدد ينطلقون من نفس الأساس ويؤكدون أهمية البعد الاقتصادي في علاقة الدول ببعضها.

غير أن ديفيد هالوران (1993) في دراسته الرؤية الأخلاقية في السياسة الدولية⁷ يرى أن النموذج المثالي أو النموذج الليبرالي يتحدى الفرضية الواقعية حيث عمد إلى تقديم رؤية أكثر إيجابية فيما يتعلق بدوافع الأطراف الفاعلة من الأفراد والدول حول إعطاء المساعدات، فالمثاليين يتجاهلون مفهوم العلاقات بين الدول القائم على المنافسة والصراع، ويؤكد الليبراليون على الأهمية القصوى لوضع الحاجة الإنسانية كحجر زاوية في العديد من برامج المساعدات الخارجية، على عكس نظرائهم الواقعيين، فإن هؤلاء العلماء متفائلون بشكل خاص حول الفائدة المحتملة للمعونة الخارجية من أجل تخفيف الفقر في العالم الثالث وتعزيز التنمية الاقتصادية المشتركة على نطاق واسع.

ويستند النموذج الثالث وهو النموذج الماركسي على افتراض مركزية المصالح الاقتصادية في حسابات المساعدات الخارجية للدول المانحة، التي تتراوح بين التبعية، ودور الاستغلال الرأسمالي في تعزيز قوة النخب في الدول النامية، والأهم من ذلك أن العلماء الماركسيين الجدد يجادلون بأن المساعدات الخارجية تشكل امتداداً لعلاقات الشمال والجنوب شديدة الاستغلال التي تحافظ أو توسع الفوارق الاقتصادية بين الدول الغنية وبلدان العالم الثالث. وقد جادل العديد من الماركسيين الجدد بوجود إلغاء المساعدات الخارجية في شكلها الحالي، وأنه ينبغي على المنظمات الدولية السيطرة على موضوع المساعدات والعمل على إعادة توزيع الموارد الاقتصادية لتحقيق المساواة الاقتصادية العالمية⁸.

أهداف المساعدات الخارجية

يزداد التساؤل حول الغاية من المساعدات الأجنبية عندما يتحول المرء إلى الأدبيات الوصفية بصورة كبيرة، والتي تركز على دراسة الحالة، وتسعى إلى تفسير الدوافع وراء برامج المساعدات المقدمة من المانحين، فيقارب غلبرت الأهداف السياسية في دراسته تطور النظريات السياسية الخارجية⁹ من خلال منظور المصلحة الوطنية، حيث تطرح هذه الدراسة أهمية المدركات التي تتعلق بصانع القرار أو السياسة الخارجية في تحديد ما يعد مصلحة وطنية من عدمه، وقد أكد في بداية الدراسة على أهمية الدور الذي تلعبه المساعدات الخارجية في انقاذ العديد من الدول من شبح الانهيار والمجاعة كما حدث في أمريكا اللاتينية أو الهند وكذا أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، وما مثلته خطة مشروع مارشال كأبرز قنوات المساعدات وإعادة الإعمار في تلك الفترة.

وبالنظر إلى خطة مارشال تحديداً، وبما أن السياسة الخارجية للامة هي انعكاس لنشاط يمارسه اشخاص، حيث تكون هناك مجموعة صغيرة هي من تتولى تقرير مصير الناس والنظر الى ما هو انفع للامة ، فإن إدراك صانع القرار كمتلقي لما يعد مصلحة وطنية يكون نتاج للبيئة المحيطة، ومن خلال تتبع غلبرت وتحليله لمحتوى مناقشات لصناع القرار في الولايات المتحدة

⁷ Lumsdaine, David Halloran. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime*, (Princeton University Press, 1993). 1949-1989.

⁸ Elayah, M.A., (2014), *'Donor-Promoted Public Sector Reforms in Developing Countries and the Local Knowledge Syndrome'* (Leiden University Press, The Netherlands; ISBN: 978-90-902805-1-6)

⁹ Gilbert R, Winham. " *Developing theories of foreign policy making: a case study of foreign aid*" (The Journal of Politics, 1970) 1-31.

الأمريكية عقب الحرب العالمية الثانية، خلص إلى أن خطة مشروع مارشال تم إطلاقها بناء على إدراك صانعي القرار لحاجة الدول الأوروبية للمساعدة غير أن الجانب الإنساني لم يأتي كصورة أساسية في هذا الإدراك وإنما كعامل عرضي، فقد تمثلت مخاوف صانعي القرار من مقدار الضرر الذي سيلحق بالولايات المتحدة الأمريكية إذا ما انهارت أوروبا تماماً، وكانت جل التعبيرات المستخدمة منهم هي أنه لا بد من صون التوافق الأمني، وصيانة المؤسسات الليبرالية والحفاظ على التكتل العسكري.. الخ وعليه فخطة المساعدة تلك لم تكن أكثر من خطة مصممة لتعزيز الأمن والمصالح الاقتصادية للولايات المتحدة.

على أن ما أوجد نظرة كهذه لم تكن أكثر من متخيل لدى صانع القرار حيث لم يوجد ما يدعمها على أرض الواقع، فاستخدام صانعي القرار لتعبير المصلحة الوطنية كان بمثابة وسيلة للضغط على القيم العامة للمجتمع، فصناع القرار في الولايات المتحدة كان اهتمامهم منصب حول التهديد السوفييتي، وما يشكله من تهديد للمصالح الأمريكية في أوروبا، فعندما وقع الرئيس ترومان على خطة مارشال ليصبح قانوناً، كان هناك اعتقاد ضمني بأن خطة مارشال كانت طريقة للحد من الخطر الشيوعي. ويحاجج الكاتب بأن لو كان الأمر ليس له علاقة بالشعور بالخطر وأن الدوافع إنسانية فإن الولايات المتحدة كانت استجابة لحالات أخرى في الهند وأمريكا اللاتينية كما استجابة للوضع في أوروبا، لكن سلوك الولايات المتحدة كان يتغير طبقاً للمصلحة الوطنية.

ويعزز **ناتانيال مايرز** في دراسته للمساعدات الأمريكية في الشرق الأوسط "المساعدات القوية.. دور المساعدات الخارجية في تحقيق أهداف أمنية وسياسية قصيرة الأجل"¹⁰ فكرة المصالح القومية، ففي ظل مواجهة الأزمات في الشرق الأوسط تسعى واشنطن إلى الاعتماد على أنظمة وهياكل المعونة ولكن غير التقليدية، لإدارة الأزمات في دول مثل سوريا واليمن وهو نهج تعتبره الولايات المتحدة ملائم إدارياً وسياسياً في مواجهة تلك الأزمات وأن كان يقلل من فعالية المساعدات في الجانب الإنساني ويقوض جهود التنمية طويلة الأجل، ويقصد بالمساعدات غير التقليدية تلك المساعدات التي تكون تكلفتها عالية وهي لا ترتبط بصورة مباشرة بالعمل الإنساني وإنما بمسائل مكافحة الإرهاب والتحول الديمقراطي وتعزيز الأمن والاستقرار وهي الأمور التي تتعلق بالمصالح الأمريكية، فدفع الولايات المتحدة بهذا الاتجاه هو فقط من أجل حماية مصالحها في تلك الدول وهذا هو نهج متعارف عليه في الإدارة الأمريكية منذ إنشاء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في عام 1961م، لتحقيق الولايات المتحدة من خلاله أهدافها غير المباشرة.

ويستطيع المنتبح تلمس ذلك من خلال تصريح للرئيس الأمريكي جون كينيدي بأن خطة المساعدات يجب أن تكون مدفوعة ليس فقط بالاعتبارات الأخلاقية والاقتصادية فقط ولكن أيضاً بالاعتراف فحسب قوله أن "أمننا الخاص سيتعرض للخطر وسيتعرض ازدهارنا للخطر" من خلال استمرار انتشار الفقر وعدم الاستقرار، وكان ذلك بمثابة إطار للعلاقة بين المساعدات الخارجية والأمن القومي الأمريكي بصورة أساسية على المدى الطويل، وبالفعل تم توظيف المساعدات الخارجية في مواجهة نفوذ الاتحاد السوفييتي، وجعل الولايات المتحدة أكثر أمناً وازدهاراً، وفي الوقت نفسه، سعت واشنطن أيضاً منذ فترة طويلة إلى توظيف مساعداتها الخارجية لأغراض سريعة ومباشرة، بمعنى آخر وظفتها كأداة ضغط في السياسة الخارجية من خلال التحكم في سلوك الحكومات الأجنبية ومثال على ذلك، المساعدات المقدمة لمصر وإسرائيل، والتي تلزمهما بالامتنال لمعاهدة "كامب ديفيد".

¹⁰ Nathaniel Myers, "Hard Aid: Foreign Aid in the Pursuit of Short-Term Security and Political Goals" (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, September 2015)

وتختلف أهداف المانحين باختلاف القوة الاقتصادية والمكانة أو الوزن السياسي للدولة في النظام العالمي، كما يرى بيتر شويدر وآخرون في دراسة بعنوان (توضيح لغز المساعدات الخارجية: مقارنة بين تدفقات المعونة الأمريكية واليابانية والفرنسية والسويدية)¹¹ وهي دراسة أجريت على أربع دول ديمقراطية وعمدت هذه الدراسة الى نقاش المعونة الخارجية من خلال التحليل التجريبي للعوامل المحفزة التي تقف وراء سياسات المعونة لأربع ديمقراطيات صناعية: فرنسا واليابان والسويد والولايات المتحدة، وقد استخدم نهج استقرائي لاختبار مجموعة متنوعة من محددات المعونة الأجنبية لمراجعة حجم واتجاه تدفقات المعونة وهي منح متعلقة بالمستفيدين في أفريقيا خلال عقد الثمانينيات، وهو العقد الأخير من الحرب الباردة وقد تم تحديد الروابط القائمة على أسس تجريبية بين مصالح السياسة الخارجية لهؤلاء المانحين وسلوكهم الملحوظ في صرف المعونة الأجنبية.

ووجدت الدراسة تباين في أهداف المانحين فعلى خلاف الولايات المتحدة في أن المصالح المستوحاة من الحرب الأيديولوجية (الحرب الباردة)، واحتواء انتشار الشيوعية، ومكافحة الإرهاب وتعزيز المكانة الدولية كانت بمثابة حجر الزاوية بالنسبة لسياساتها المتعلقة بالمعونة الخارجية تجاه العالم الثالث، بينما نجد بلد كالـيابان يعد العامل الاقتصادي هو أهم العوامل أو الدوافع المحركة له.

فاليابان منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية لم تخرج سياسيا من تحت العباءة الأمريكية ألا أنها أرادت تعزيز مكانتها من خلال التركيز على الجوانب الاقتصادية أما من خلال خلق اسوق جديدة وهي هنا تشبه الى حد كبير الصين أو من خلال إيجاد موارد اقتصادية، وقد استخدمت في سبيل ذلك المساعدات الخارجية، فقد قامت اليابان "بسياسة خارجية في مجال الأعمال" نسقت فيها مجموعات متداخلة من الجهات الفاعلة الحكومية والشركات ذات النشاط الاقتصادي أي "سياسة صناعية" هدفت إلى تعزيز الصادرات من خلال المساعدات الميسرة، وطالما أن الاعتماد في الحماية العسكرية لها ملقاه على عاتق الولايات المتحدة فأن اليابانيون قاموا بإعادة تشكيل "الأمن القومي" لكن من الناحية الاقتصادية وبصورة كبيرة جدا.

أما في حالة السويد فأن الأهداف من المساعدات كانت لأغراض إنسانية أكثر من غيرها الا أن وقوع السويد كقوة وسطى في النظام الدولي من حيث تمتعها بمستوى تنمية اجتماعية واقتصادية عالي وفي نفس افتقارها الى الموارد المالية الضخمة التي تمتلكها القوى العظمى، جعلها تتجه الى سياسة أعانيه انتقائية بدرجة عالية جدا، حيث أنها لا تستطيع توفير معونات خارجية لجميع المناطق الفقيرة، فربطت مساعداتها مع متلقين يتكامل اقتصادهم مع الاقتصاد السويدي.

ويمكن رؤية الدافع التجاري والاقتصادي للمساعدات الخارجية كذلك في ربط المعونة بجملة من المعاملات أي عندما تربط دولة ما مساعداتها لشراء السلع والخدمات من البلد المستفيد، على سبيل المثال، أن يقوم متلقو المعونة بشراء المعدات والأسلحة والمواد والإمدادات وقطع الغيار والخدمات، أو السلع الأخرى المصنوعة في البلد المانح أو من مؤسسات المانحين، مقابل بعض الامتيازات او المساعدات، أو أن يتم شحن المعدات عن طريق السفن أو الطائرات التي تصنع في بلد المانح، والقصد من ذلك هو زيادة فرص السوق أمام المصالح التجارية للمانحين وربط المساعدات بالجانب الاقتصادي والتجاري وهذا يعد ممارسة شائعة بين الدول المانحة

. وهذا الامر ينطبق على بعض الدول الأوروبية المانحة كهولندا والتي لا تتخذ من المساعدات الخارجية وسيلة إنمائية فقط ، لكنها تسعى لخلق مجال حمائي لأنها القومي عن طريق العامل الاقتصادي والتجاري وهو ما أوضحه موسى عالية في

¹¹ Peter J ,Schraeder. Steven W. Hook, and Bruce Taylor. " Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows."(*World Politics* ,1998) 1-31

دراسته (المساعدات الخارجية بين الأهداف الاستراتيجية والفواعل والمؤثرات الداخلية في الدول المانحة)¹² من خلال اسقاطه للنظرية البنائية على علاقة هولندا بدولة كاليمن، حيث تعد هولندا من ابرز المانحين لليمن، فإن هذه العلاقة مرتبطة بصورة رئيسية بالعامل التجاري والاقتصادي، فالحكومة الهولندية ترتبط بمصالح تجارية كبيرة في اليمن وهي تعد ثالث دولة مانحة فيها، حيث بلغ حجم المساعدات الهولندية لليمن خلال الفترة بين عامي 2003 و 2013 حوالي 8.461 مليون دولار امريكي، غير أن هذه المساعدة جاءت من حوالي 50 % من أجمالي الضرائب المفروضة على الصادرات التجارية الى اليمن. وتسعى هولندا بالإضافة الى الترويج من خلال استخدام المساعدات الخارجية الى الحصول على مكانه بارزة من منطلق الهوية، فهذه الدول تحاول تمثيل الصورة الجيدة للمواطن العالمي.

وفي بحث لعالمة السياسة سارة بلودجيت حول (الدوافع لاستراتيجية لمانحين في عالم مترابط)¹³، أي في ظل العولمة وما خلقتة من تبدلات على علاقات الدول ببعضها وما فرضته تلك التحولات على طبيعة وهياكل العلاقات، ترى أن العامل التجاري يعد ذا أهمية سابقة في الوقت الراهن اكثر مما سبق، حيث تشير بلودجيت الى أنه يمكن تصنيف المساعدات الى ثلاث مراحل أو فترات متميزة وهي فترة الحربين العالميتين وكذا الحرب الباردة والفترة من العام 1990 الى 2001، ومن ثم فأن الفترة ما بعد العام 2001، قد تميزت بتحويلات في نظرة المانحين للدول المستهدفة من المنح، حيث قدم المانحون المزيد من المساعدات للبلدان المستفيدة والتي كانت أكثر فقرا وأكثر كثافة سكانية، غير أن التدفقات التجارية ظلت عاملاً مهماً في تخصيص المعونات، وقد تركت العولمة البلدان المانحة أقل عزلة عن آثار التخلف، مما يشير إلى أن المانحين سيستمرون في الدفع بمساعداتهم نحو المستفيدين الذين يرتبط استقرارهم بالمصالح الاقتصادية والأمنية للدول المانحة.

وبما أننا تناولنا الفترة الزمنية والمتمثلة بالفترة ما بعد العام 2001، فأنا نتحرك في الفترة التي حظيت بزخم فيما يتعلق بالحروب والصراعات خصوصاً الحرب على الإرهاب، كما حظيت تجارة الأسلحة على اهتمام من قبل القوى الكبرى أكثر من ذي قبل خصوصاً الولايات المتحدة، ويمكننا هنا النظر الى دراسة هيلين ف. وميلنر (مقدمة في الجغرافيا السياسية للمعونة الخارجية)¹⁴ وهي مقارنة من منظور الجغرافيا السياسية وفيها حاول الباحثان إيجاد إجابة حول كيف يمكن للدول المانحة الاعتماد على المساعدات لتحقيق الأهداف الجيوسياسية؟ مركزين في الجزء الأخير من الدراسة على الجانب العسكري، وكيف تلعب الجغرافيا السياسية على وتر تحفيز الدول المانحة لتقديم مساعدات عسكرية بشكل خاص، وعليه ينطلقان من أنه يمكن أن تأتي المساعدات العسكرية بأشكال مختلفة، سواء من المعدات العسكرية أو التدريب العسكري، غير أن المثير للاهتمام، أنه في حين كان هناك اهتمام أكاديمي كبير بالمعونة العسكرية في الثمانينيات، مدفوعاً إلى حد كبير بالأحداث المعاصرة في أمريكا اللاتينية، لم يكن هناك تركيز على مسألة المساعدات العسكرية بحد ذاتها، لكن بعد التحولات التي شهدتها العالم فقد ظهرت الأسئلة حول ارتباط المساعدات بالمعونة العسكرية، ولكن ما الذي يدفع المانحين إلى تقديم مساعدات عسكرية؟ وما هو تأثير ذلك على المتلقين لتلك المساعدات؟ يجادل البعض بأن مصالح الأمن القومي توجه توزيع المساعدات العسكرية بدرجة أكبر بكثير من أشكال المساعدات الأخرى، مثل المساعدات الإنسانية أو الاقتصادية وهذا لا يعني مع ذلك، أن توزيع المساعدات العسكرية لا يتأثر بعوامل أخرى. فعلى سبيل المثال، أن انتهاكات حقوق الإنسان في البلد المتلقي للمساعدة يرتبط في الغالب بانخفاض المساعدات العسكرية سواء من الولايات المتحدة أو من غيرها، ومع ذلك، كانت أهمية حقوق الإنسان

¹² موسى علاية، "المساعدات الخارجية بين الأهداف الاستراتيجية و الفواعل و المؤثرات الداخلية في الدول المانحة" مجلة سياسات عربية، ع14 (مايو 2015) 1-14

¹³ Sarah Blodgett, Bermeo, "Development and strategy: Aid allocation in an interdependent world." (Duke University, Durham, 2010).

¹⁴ Milner, Helen V., and Dustin Tingley. "Introduction to the Geopolitics of Foreign Aid." Harvard University (2011).

هامشية مقارنة بالضغط الجيوستراتيجية الأخرى. فمع نهاية الحرب الباردة، افترض الكثيرون أن المساعدات العسكرية قد تصبح أقل أهمية، إلا إن الهجمات الإرهابية في عام 2001 وما بعد "الحرب على الإرهاب" عمدت بدلاً من ذلك إلى إحياء دوافع المساعدات العسكرية.

وقد تكون العوامل المحلية في البلدان المانحة هي نفسها دافعه نحو اتخاذ قرارات تقديم المعونة العسكرية، وبحسب الدراسة يعتقد بأنه في الوقت الذي قد تتعرض فيه البلدان المانحة لأزمات وضغوط مالية حيث تعدد الى تقليص حجم مساعداتها، فإنه في الوقت نفسه من المرجح أن تزدهر المساعدات العسكرية في ضوء التهديدات العديدة للأمن في مختلف أنحاء العالم، ويبقى أن نرى ما إذا كان بإمكان الدراسات الأكاديمية تحديد هذه التغييرات مع مرور الوقت ودور المجموعات المحلية في ذلك، غير أن السؤال الأساسي هو ما تأثير المساعدات العسكرية على الدول المتلقية؟ تكتشف الدراسة أن التأثير الرئيسي هو أن المساعدات العسكرية تقلل من حوافز الحكومات المتلقية للمساعدات في عملية التفاوض مع الجماعات الإرهابية، لأن القضاء على الجماعات الإرهابية يعني تخفيض في المساعدات العسكرية، وعليه فإن الحكومات المتلقية للمساعدات ليس لديها حافز للقضاء التام على المنظمات الإرهابية العاملة داخل أراضيها. وهو ما أوضحه كلا كيسنغاني وبيكرينغ في دراسة حول "التدخلات العسكرية من قبل الدول المانحة"¹⁵ بأن لها تأثير كبير على مخصصات المساعدات الخارجية للدولة، أثناء وبعد التدخل، حيث تزداد المعونات الخارجية للدولة المستهدفة بشكل كبير، فالمساعدات الخارجية هي أداة تستخدم لتكملة استخدام القوة العسكرية لضمان تحقيق أهداف السياسة الخارجية، وبعد الحصول عليها يتم تأمينها. أن مرحلة ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، قد ساهمت بتحول كبير فيما يتعلق بالمساعدات الأجنبية والتأكيد على أنها أداة مهمة في السياسة الخارجية، وقد أثارت المخاوف الأمنية وستظل تؤثر بشكل كبير على تخصيص تلك المساعدات، غير أن تقديم المعونة للدوافع الجيوستراتيجية لا يعد استخداماً فعالاً للمعونة، ويتنافى مع الغرض الإنساني للمساعدات.

ومن جهة أخرى يطرح نصر محمد عارف في بحث له بعنوان "الابعاد الثقافية للمساعدات الخارجية في العالم العربي"¹⁶ إشكالية العلاقة بين الثقافة والتنمية، حيث يعتقد بعدم القدرة على الفصل بينهما فالتنمية هي ثقافة في محتواها، وثقافية في منطلقاتها، ومثقفة في أهدافها وغاياتها، والثقافة هي عملية تنمية للذات الإنسانية والاجتماعية، وعليه فقد حاول نقد المنظور الترموي التقليدي والذي يفترض أن عملية التحديث والتنمية لا بد أن تكون وفقاً للنهج الغربي، غير أن الدكتور نصر يفترض العكس من ذلك فعملية الاعانة والمساعدة تكون ذات تأثير فعال إذا ما اشترك المانح والمتلقي في الخلفية الثقافية وتطابقت استراتيجياتهما التنموية وكانت هناك أرضية مشتركة بينهما. ويدل على ذلك بمشروع مارشال والذي حقق نجاحاً لم تحققه مساعدة أخرى على مر التاريخ على الرغم من قصر المدة الزمنية التي تدفقت خلالها المساعدات إذا ما قورن بالمدة الزمنية للمساعدات التي أعطيت لدول الجنوب، وذلك كون الطرف المانح بكل خلفيته الثقافية وابعادها لا يعتبر مغايراً أو غريباً عن الطرف المتلقي.

وقد حدث أن ربط الغرب مساعداته بشروط ذات ابعاد تهدف الى إعادة هيكلة القيم الثقافية والحضارية للدول المتلقية خصوصاً في العالم العربي بما يتلاءم ويعزز الثقافة الغربية، كشرط ارتبطت بما يطلق عليه تكييف النظام الاقتصادي أو الخصخصة

¹⁵ Kisangani, Emizet F., and Jeffrey Pickering. "Soldiers and development aid: Military intervention and foreign aid flows" (Journal of Peace Research 2015)215-227.

¹⁶ نصر محمد عارف، الابعاد الثقافية للمساعدات الخارجية للعالم العربي، تحرير محمد صفي الدين، المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي

وغيرها، في عمليات يقصد بها إعادة تشكيل البنية الاجتماعية والاقتصادية. فقيم الديمقراطية وحقوق الانسان والمشاركة.. الخ لا يمكن شراؤها وتركيبها مثل الآلات إنما لابد أن تكون نابعة من الثقافة الاصلية للبلد المتلقي، كما أن أخطر الابعاد المتعلقة بالمعونات هو اضعاف إمكانية الاعتماد على الذات إذا لم ترتبط تلك المعونات بالمجهود القومي وعلى رصدها لأغراض المقصودين بها.¹⁷ غير أن هذا الطرح يقوم على فكرة عالم الشمال والجنوب وهي فكرة قائمة على التفوق للحضارة الغربية في مقابل يقية الحضارات، وعليه كيف يمكننا تفسير المساعدات القادمة من نفس السياق الحضاري، فهناك مساعدات ارتبطت بمحاولة النهوض والندية أمام المساعدات الغربية لدول كالصين والبرازيل والهند وغيرها وهي دول في الجنوب وتقدم مساعدات لدول في نفس النطاق الجغرافي وأحيانا الحضاري.

وضمن الإطار القائم على فكره البعد الثقافي، وبالعودة الى دراسة بيتر شوور، فإن صانعي السياسة الفرنسيين سعوا غالبا إلى الترويج لانتشار الثقافة الفرنسية، وأهمها اللغة الفرنسية، يشار إليها في كثير من الأحيان باسم "القومية الثقافية" الفرنسية أو دعم الفرنكوفونية (المجمعات الناطقة بالفرنسية)، ومثل هكذا سياسة اتضحت من خلال أن جزء كبير من المساعدات الخارجية كانت موجهة إلى المستعمرات والمحميات الفرنسية السابقة، وكذلك لغيرها من البلدان التي تشكل فيها اللغة الفرنسية إحدى اللغات القومية (مثل المستعمرات البلجيكية السابقة في وسط أفريقيا). كما أن صناع السياسة الفرنسيين ينظرون إلى المصالح الاقتصادية على أنها متوازية ومتكاملة لتعزيز الثقافة الفرنسية ويضف كلير ابوداكا " المساعدات الخارجية كأداة للسياسة الخارجية" أن المستعمرة السابقة غير الديمقراطية وغير الفعالة والمغلقة اقتصادياً والمدارة بشكل سيئ تتلقى مساعدات أجنبية أكثر من دولة أخرى ذات مستويات مماثلة من الفقر، وموقف سياسي متفوق ولكن بدون ماضي كمستعمرة.

فيمكن أن تساعد المساعدات التي تقدمها القوى الاستعمارية السابقة على مواصلة أو إعادة تجديد مجالات النفوذ الاستعماري وتعزيز التحالفات السياسية، فغالبا ما يُشار إلى المعونة التي قدمتها فرنسا كمثال على قوة استعمارية سابقة ترغب في الحفاظ على علاقة خاصة مع مستعمراتها السابقة. يتم استخدام تلك المساعدات المقدمة من فرنسا لتمويل تدريب تعليم اللغة والثقافة الفرنسية.

ويجدر الإشارة بشكل خاص الى المساعدات المقدمة من الجهات متعددة الاطرف، من خلال السؤال هل ترتبط المساعدات المتعددة الأطراف بأهداف معينة أم أنها تختلف عن المساعدات الثنائية؟ فيمكن للدول أن تختار بين الإجراءات الثنائية أو متعددة الأطراف، وهناك من يدعون إلى استخدام المساعدات الأجنبية كأداة سياسة خارجية وجيوسياسية حيث يفضلون المساعدات الخارجية الثنائية كونها تحقق الأهداف الاستراتيجية التي يمكن تحقيقها، وبمساعدات ثنائية يحتفظ المانح بالسيطرة على الأموال ويحدد من سيحظى بالمساعدة وبأي شروط، ومعظم المعونات الأجنبية تخضع للإشراف ، وتدار بشكل متكرر ، من قبل المتبرع، والجهات المانحة لا ترغب في التخلي عن السيطرة على مساعداتها من خلال توجيهها عبر وكالة متعددة الأطراف، ما لم يكن لها بالطبع تأثير كبير على عمليات صنع القرار في الوكالة، حيث إن استلام المساعدات الخارجية الثنائية يجعل المتلقي ملزما للجهة المانحة بصورة مباشرة.

أما المعونة التي يتم توجيهها من خلال المنظمات الحكومية الدولية مثل البنك الدولي أو بنوك التنمية الإقليمية؛ أو صندوق النقد الدولي ووكالات الأمم المتحدة، وعلى الأخص برنامج الأمم المتحدة للتنمية، والتي تعرف بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فهي المساعدات متعددة الأطراف. حيث تصبح المعونة بمثابة الأصل للتنموي للمؤسسة متعددة الأطراف، التي تقوم بعد ذلك بتوزيعها على أساس عملية صنع القرار الخاصة بالمؤسسة نفسها، ولا تستطيع الدولة المانحة تخصيص أو

¹⁷ Curry Jr, Robert L. "A Review of Contemporary US Foreign Aid Policies" (Journal of Economic Issues 1990)

تحديد سلفا استخدام المعونة، ولا يمكن تقديم المساعدات المتعددة الأطراف إلا من خلال المنظمة المتعددة الأطراف، إلا أن المانحين لا يميلون إلى توجيه مساعداتهم من خلال المؤسسات المتعددة الأطراف، واستخدام مساعداتهم الثنائية لتحقيق أهدافهم الجيوسياسية، ذلك لا يعني أن المؤسسات المتعددة الأطراف فعلا محايدة وتمتلك استقلال سياسيا وأن أهدافها إنمائية، فقد تدخل عليه المحسوبية والفساد داخل هذه المؤسسات ما يسهم في خدمة أحد المانحين وهو ما حدث مع البنك الدولي بأن منح قروضا موجهة لخدمة الدولة التي تمتلك مقعدا في مجلس الامن ، عدا عن توجهات المؤسسات تلعب دور في توجيه المساعدات فعلى سبيل المثال لا يقوم بنك التنمية الإسلامي أحد أكبر الوكالات العربية المانحة بإقراض إلا البلدان الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي ويوفر التمويل المتوافق مع الشريعة الإسلامية التي تحظر تحصيل الفائدة على المعاملات المالية وعليه فهناك عدة تعقيدات تدخل في مسألة المنح فيما يتعلق كذلك بالأطراف المتعددة وأن كانت أكثر شفافية وقل تسييس من الأطراف الثنائية.¹⁸

خاتمة

أن عملية المنح أمر في غاية التعقيد وتتقاطع حولها الآراء، فبين مؤيد ومعارض، نجد أن المساعدات أخذت اشكالا عدة ابتداء من فترة الحربين العالميتين وما بعدهما، وانتهاء بالوقت الحالي والذي يشهد موجة كبيرة فيما يتعلق بالمساعدات، سواء ما يرتبط بالتحويلات التي شهدتها الالفية، أو من خلال ظهور عدد كبير من المانحين الذين تختلف مكانتهم وقوتهم على الساحة الدولية، فتجلت اشكال المنح بحسب طبيعة ووزن الدولة المانحة وما ترمي الى تحقيقه من خلال تقديم المساعدات، وقد تكشف لنا من خلال المراجعة البسيطة لعدد من الادبيات التي عنيت بهذا الموضوع، اختلاف الأهداف والدوافع للمانحين غير أنها جميعها فيما يبدو تتوافق والنظرة الواقعية، والتي تعتقد بأهمية بناء الدول لأمنها القومي وتحقيق مصلحتها الوطنية، عن طريق تفعيل جميع الأدوات سواء المعتمدة على القوة المادية أو القوة الناعمة، ومن مختلف الزوايا، ولذا كانت اهداف المانحين متنوعة بين أهداف سياسية وأخرى اقتصادية ومنها ما ارتبط بالفكر والايديولوجي، كما لم يغب البعد الثقافي عن تفسير تلك الدوافع للمانحين.

المراجع

- مكاي، محمد(2001) ، "دور المساعدات الخارجية في اطار فلسفة وسياسات برامج الإصلاح والتكيف الهيكلي: مع إشارة خاصة للحالة السودانية"، تحرير محمد صفي الدين، "المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي"، عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية
- عارف، محمد(2001) "الابعاد الثقافية للمساعدات الخارجية للعالم العربي"، تحرير محمد صفي الدين "المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي" عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية
- علاية، موسى (2015) ، "المساعدات الخارجية بين الأهداف الاستراتيجية و الفواعل و المؤثرات الداخلية في الدول المانحة" مجلة سياسات عربية.ع 14.

¹⁸ Clair Apodaca, " Foreign Aid as Foreign Policy Tool"(Oxford Research Encyclopedia of Politics, Online Publication Date: Apr 2017)1-22.

• عالية, موسى (2015) "المساعدات الدولية بين المطرقة والسندان", مجلة بحوث اقتصادية عربية ، العدد 69-70, 142-156.

- Curry Jr, Robert L. (1990) "A Review of Contemporary US Foreign Aid Policies" (Journal of Economic Issues).
- Clair A (2017), "Foreign Aid as Foreign Policy Tool" (Oxford Research Encyclopedia of Politics, Online Publication Date: Apr 2017
- Elayah, M.A., (2014), 'Donor-Promoted Public Sector Reforms in Developing Countries and the Local Knowledge Syndrome' (Leiden University Press, The Netherlands; ISBN: 978-90-902805-1-6)
- _____, (2016) "Lack of Foreign Aid Effectiveness in Developing Countries between a Hammer and an Anvil" *Journal of Contemporary Arab Affairs*, Vol 9. Issue 1, PP. 82-99.
- Gilbert R, W (1970). "Developing theories of foreign policy making: a case study of foreign aid" (The Journal of Politics, 1970
- Lancaster, C. (2008) "Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics" (University of Chicago: Press,).288-1
- Hans, M. (1962). "A political theory of foreign aid." *American Political Science Review* 56.2: 301-309.
- Lumsdaine, D.H (1993). *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. (Princeton University Press, 1993).
- Milner, H. V., and Dustin T. (2011) "Introduction to the Geopolitics of Foreign Aid." Harvard University.
- Nathaniel M. (2015) "Hard Aid: Foreign Aid in the Pursuit of Short-Term Security and Political Goals" (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, September 2015).
- Peter J ,S (1998). Steven W. Hook, and Bruce Taylor. "Clarifying the foreign aid puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows." (*World Politics* ,1998
- Sarah B (2010), "Development and strategy: Aid allocation in an interdependent world." (Duke University, Durham.
- Kisangani, E. F., and Jeffrey P (2015). "Soldiers and development aid: Military intervention and foreign aid flows" (*Journal of Peace Research*.