

عدم فاعلية المساعدات الخارجية للدول النامية بين المطرقة والسندان

موسى عالية(*)

جامعة رادبوت نيميخن - هولندا، وجامعة
صنعاء - اليمن.

مقدمة

منذ عدة عقود حتى الوقت الراهن، نجد على الساحة المعرفية تراكمًا أدبيًا واسع المجال، يُناقش مشكلة عدم فاعلية المساعدات الخارجية، لكنه في معظمه توصل إلى استنتاجات متضاربة حول المبررات الوجيهة والمقبولة في إعطاء المساعدات الإنمائية، وأثر هذه المساعدات في النمو الاقتصادي والإصلاحات المؤسسية في الدول المستفيدة.

وما يهْمُنَا أكثر في هذا المقال، هو أن العوامل والأسباب المُحتملة لأوجه القصور في إعطاء المساعدة الإنمائية لتعزيز النمو الاقتصادي والاكتماء الذاتي في البلدان الفقيرة، في الخطاب النظري حول فاعلية المساعدات الخارجية، على ما يبدو، متنوعة أيضاً، وتتراوح ما بين سندان فساد وضعف السياسات والمؤسسات في البلدان المُتلقية أو الجهات المُستقبلية للمساعدات، ومطرقة أهداف ومشاكل داخل الدول والمنظمات المانحة نفسها. ومن هنا تأتي أهمية هذا المقال في أنه محاولة لدراسة - بالوصف والتحليل - موضوع مبررات إعطاء المساعدات الخارجية من قبل الدول المانحة للدول النامية، وتحديد العوامل التي تُؤثر في مستوى فاعليتها.

على أساس ما نعرفه، والإشارة إلى ما لا نعرفه، يبدأ هذا المقال بالمبحث الأول من خلال تعريف مفهوم المساعدات الخارجية وفعاليتها بإيجاز، ولإيضاح السياق المفاهيمي الرئيسي لهذا البحث.

وفي المبحث الثاني، تم تقديم وجهتي نظر مفاهيمية متنافسة ومتناقضة في تبرير المساعدات الخارجية وإمكانية فاعليتها، وأهم الدراسات الرئيسية المُتعلقة بهذين المنظورين: المصلحة العامة، والاختيار العام.

وفي المبحث الثالث، تم استخلاص وتحليل أهم العوامل المؤثرة في مستوى فاعلية المساعدات الخارجية، وبمحاولة التركيز على مطرقة فساد الدول المستقبلية لهذه المساعدات، وسندان أهداف الدول المُقدمة لها، وأخيراً، تضمّنت الخاتمة أهم النتائج والتوصيات.

أولاً: تعريف مفهوم المساعدات الخارجية وفعاليتها

يُعرّف مفهوم المساعدات الخارجية بأنه جميع التدفقات المالية من الجهات المانحة (سواء كانت هذه الجهات دولاً أو منظمات متعددة الأطراف) إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر بمراحل انتقالية، بما في ذلك التمويلات المالية الرسمية، والقروض، والمساعدات الاقتصادية، وتمويل التجارة، والمساعدات الخيرية، والمساعدات العسكرية والأمنية، والمساعدات السياسية. وتُعرّف المساعدات الخيرية بأنها جهود الجهات المانحة في محاربة الجوع والبؤس والبأس في الدول الفقيرة. كما تُعرّف المساعدات الاقتصادية من حيث جهود الجهات المانحة في دعم سكان البلدان (المُتخلفة) اقتصادياً لتطوير مواردها، وتهيئة الظروف المناسبة للنمو الاقتصادي المستدام لكي تكون مكتفية ذاتياً. ويُنظر إلى المساعدات السياسية والأمنية والعسكرية من حيث برامج المعونات المُقدمة من الجهات المانحة، والجهود المبذولة لتحقيق الاستقرار السياسي في البلد المُتلق، الأمر الذي يقلل من احتمالات نشوب

صراعات وحروب، ودعم السلام، وتعزيز الديمقراطية، والحفاظ على الاستقلال السياسي للمستعمرات السابقة للدول المانحة، وخلق مناطق النفوذ الجديدة للدول الغربية المانحة^(١). وبعد أحداث أيلول/سبتمبر أو الهجمات الإرهابية في ٩/١١/٢٠٠١، أصبحت الحرب ضد الإرهاب جزءاً من برامج المساعدات في بعض الدول الفقيرة، نتيجة لإدراك الدول الصناعية المتقدمة (المانحة) ضرورة التعاون الوثيق مع حكومات هذه الدول لضمان الأمن العالمي، وخصوصاً بعد تفهم الجهات المانحة للمعادلة التي تربط بين انتشار الفقر وتفشي ظاهرة الإرهاب. وعليه، فإن استمرار الفقر يجعل البلدان الضعيفة محل تهديد على الأمن العالمي بصورة متنامية، ولذلك، تم توجيه معظم برامج المساعدات، بصورة متزايدة، نحو مواجهة تحديات التنمية^(٢)، ومحاربة الفقر، من خلال تحقيق التنمية البشرية المطلوبة بواسطة برامج بناء ورفع القدرات للمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المختلفة في الدول المعنية^(٣).

ويرتبط مفهوم فاعلية المساعدات الخارجية بمستوى الأداء لبرامج واستراتيجيات المساعدات الإنمائية الخارجية في تعزيز النمو الاقتصادي، وتحقيق الإصلاحات المؤسسية، ومحاربة وخفض الفقر في الدول المُستهدفة. وهناك من يُعرّف مفهوم فاعلية المساعدات الخارجية مرتكزاً على مفهوم «صلاحية التنمية»، ويلفت الانتباه إلى العلاقة بين درجة الفاعلية لبرامج المساعدات، ومدى تحقيق أهدافها، وليس بالضرورة أن تُحقق هذه الأهداف التنمية أو تكون متوافقة مع متطلبات التنمية في البلد المُتلقي^(٤).

إن تعريف مفهوم فاعلية المساعدات الخارجية غير واضح وغير قابل للقياس، أصلاً، لأن المساعدات، كما أوضحنا سابقاً، تُقدم من قِبل جهات مانحة مختلفة، ووفقاً لأهداف متنوعة. وعلاوة على ذلك، هناك عدد من العوامل المختلفة التي تُؤثر في نتائج جهود التنمية نتيجة إعطاء المساعدات، على سبيل المثال، الحروب الأهلية والكوارث الطبيعية في البلدان المُتلقة. وعليه، يصعب الربط بين فاعلية برامج وسياسات المساعدات الخارجية ومدى تحقيق التنمية في الدول المُتلقة للمعونات^(٥).

(١) Jan P. Pronk, «Aid as a Catalyst,» in: Jan P. Pronk, ed., *Catalysing Development? A Debate on Aid* (1) (Oxford: Blackwell Publishing, 2004), p. 3.

(٢) في السابق، استُخدمت برامج المساعدات الخارجية ضمن وسائل الحرب الباردة الجيوستراتيجية بين قوتين (القطبين) عالميتين تتنافسان على مناطق النفوذ في العالم، وبالتالي معظم هذه البرامج كانت تذهب إلى الحلفاء من الدول الضعيفة أو لغرض إنشاء تحالفات جديدة، وفي بعض الأحيان كان يتم دفع فواتير الحروب بالوكالة عن طريق هذه البرامج.

(٣) Kamiljon T. Akramov, *Governance and Foreign Aid Allocation*, RAND Corporation Publication Series (3) (California: The Pardee RAND Graduate School, 2006).

(٤) Tom ScottSmith, «The Least Provocative Path: An ANT Lens on Development Project Formation and Dissolution,» Centre for Development Informatics, Institute for Development Policy and Management, SED (University of Manchester), Working Paper, no. 3 (2013), p. 11.

(٥) Simon Bural and David Roodman, «Developing a Methodology for Assessing Aid Effectiveness: An Options Paper,» Overseas Development Institute (2007), p. 3, <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4831.pdf>>; Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago, IL: Chicago University Press, 2007), and Arjan De Haan, «Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?,» Institute of Social Studies (The Hague), ISS Working Paper, no. 488 (2009).

وهناك جدل واسع حول تعريف مفهوم فاعلية المساعدات الخارجية، ولكن من المنطقي أن لا نخوض فيه، ولكن ما يهّمنا أكثر في هذا المقال، هو مراجعة الخطاب المعرفي للمساعدات الخارجية، ومعرفة وجهات النظر المتناقضة حول مبررات وفاعلية المساعدات الخارجية، وهو ما سننظر إليه في المبحث الثاني.

ثانياً: مبررات المساعدات الخارجية من وجهات نظر متناقضة

منذ أن بدأت الجهات المانحة بإعطاء المساعدات الخارجية، ضمت مجموعة متنامية من البحوث وجهتي نظر مفاهيمية مُتناقضة ومُتناقضة في تبرير المساعدات الخارجية وإمكانية فاعليتها: (١) منظور المصلحة العامة (Public Interest Perspective)، (٢) منظور الاختيار العام (Public Choice Perspective). وبناءً على هذين المنظورين المتناقضين، أفرزت مئات من الدراسات نتائج مُتناقضة حول فاعلية المساعدات الخارجية. وسنستعرض بتلخيص دقيق أهم الدراسات الرئيسية المُتعلقة بهذين المنظورين.

١ - منظور المصلحة العامة

اعتمدَ منظور المصلحة العامة، ولا يزال، على فرضية رئيسية حول شرعية إعطاء المساعدات الخارجية على مدى السنوات الستين الماضية: على أن معظم البلدان النامية الفقيرة تفتقر إلى المدّخرات المالية المحلية لتمويل الفرص الاستثمارية المربحة أو لا تستطيع الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية؛ وبالتالي، يمكن أن تؤدي المساعدات الخارجية دوراً مهماً (المصدر الوحيد في العديد من البلدان النامية) في سدّ الفجوة التمويلية من أجل بلوغ مستوى الاستثمارات اللازمة ومعدل النمو المُستهدف أو المطلوب^(٦).

وعلى الرغم من أهمية وجهات النظر في الدراسات من منظور المصلحة العامة للمساعدات الخارجية، إلا أن معظم هذه الدراسات نظرية، ونادراً ما نحصل على الأدلة التجريبية لدعم الحجج المثارة فيها. وفي هذا المبحث، سنستعرض بالتفصيل دراسة خاصة واستثنائية، مبنية على الأدلة التجريبية لجفري ساكس في كتابه المشهور نهاية الفقر: الاحتمالات الاقتصادية في عصرنا.

لقد قدم ساكس، في هذه الدراسة العميقة، أمثلة ناجحة من تجارب الجهات المانحة الغربية لمساعدة البلدان الفقيرة: الثورة الخضراء لإنتاج الغذاء في آسيا، خصوصاً في الصين والهند، واللقاحات والتطعيمات المضادة للملاريا، وعلاجات الإماهة الفموية، والجراحة الزراعية لتجديد مغذيات التربة، والأدوية المضادة للفيروسات الرجعية، وانتشار برامج تنظيم الأسرة... إلخ. يُجادل الكاتب، تقريباً، في عملية التعامل مع جميع هذه الحالات، بأنه تم تطوير تقنيات هي الأولى من نوعها في أسواق البلدان

Akramov, *Governance and Foreign Aid Allocation*, p. 33.

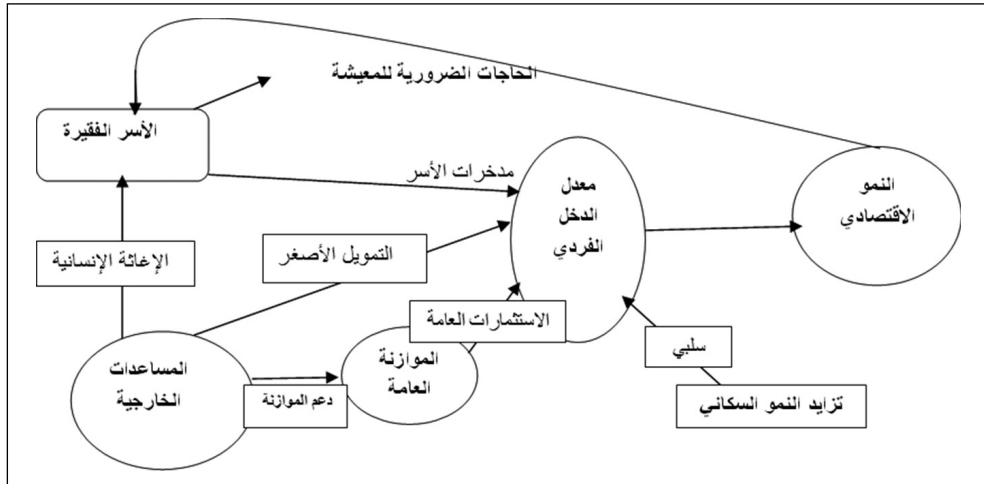
(٦)

الغنية، أو تم تطوير هذه التقنيات في الدول الفقيرة، ولكن بواسطة عمليات تنمية تطويرية تقودها الجهات المانحة الخاصة^(٧).

يقول ساكس: «إن المفتاح الأساسي لإنهاء الفقر المُدقع هو تمكين أفقر الفقراء من الوقوف على الأقدام في سلم التنمية، لكي يصعدوا قدماً بمفردهم. وللقيام بذلك، يجب علينا أن ننظر أولاً إلى كيف تعمل «مصيدة الفقر» في الدول الفقيرة، وكيف، وهل من الممكن أن تساعد المساعدات الخارجية أكثر في هذا المنظور التنموي؟^(٨). وقد قدم ساكس تصوراً منهجياً (انظر الشكل) عن الكيفية التي يمكن لبرامج المساعدات الخارجية والقائمين عليها التعرف إلى مصيدة الفقر هذه في الدول الفقيرة، ومحاولة التعامل معها، وبالتالي الاستفادة من المساعدات الخارجية الإنمائية التحريك عملية تراكم رأس المال، وتحقيق النمو الاقتصادي، وزيادة دخل الأسر، وخصوصاً الأشد فقراً منها^(٩).

الشكل

دور المساعدات الخارجية في كسر مصيدة الفقر في الدول النامية



Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Perss, 2006), p. 249.

وقد قدم ساكس حلاً استراتيجياً للمانحين، لكي يحققوا فاعلية عالية من منح المساعدات الإنمائية للدول الفقيرة، وهو يساعد هذه الدول على إطلاق عملية تراكم رأس المال، وتحقيق النمو الاقتصادي، وزيادة دخل الأسر، وذلك من خلال منهج تنموي يتضمن ثلاث قنوات تنموية رئيسية: في القناة الأولى،

Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Perss, 2006), (٧) p. 282.

(٨) المصدر نفسه، ص ٢٤٦.

(٩) المصدر نفسه، ص ٢٤٩.

سَدّد ساكس على تخصيص جزء من المساعدات، ليذهب مباشرة إلى تغطية التكلفة المعيشية للأسر الفقيرة، وخصوصاً في حالات الطوارئ الإنسانية، مثل المعونات الغذائية في أوقات الجفاف. وفي القناة الثانية يجب الحصول على النصيب الأكبر من التخصيصات المالية، التي تذهب مباشرة إلى تمويل عجز الموازنات العامة للدول المُتلقية للمساعدات لتمويل الاستثمارات العامة للدولة. أما القناة الثالثة والأخيرة، فتتمثل بتوجيه بعض برامج المساعدات أيضاً تجاه الشركات الخاصة (على سبيل المثال، تلك التي ينشئها المزارعون والشباب) من خلال برامج التمويل الأصغر والمشاريع الأخرى التي تُمول مباشرة، كالأعمال التجارية الصغيرة الخاصة والتحسينات الزراعية. ويجادل ساكس، بأنه إذا كانت المساعدات الخارجية كبيرة بما فيه الكفاية من ناحية حجمها، وتستمر لفترة كافية، سيرتفع رأس المال العام بشكل كافٍ لانتشال الأسر ونقلهم إلى مرحلة ما فوق الاكتفاء الذاتي. وفي هذه المرحلة، ستكون مصيدة الفقر مكسورة، وسيُنتج النمو الاقتصادي من خلال الاكتفاء الذاتي، أو من خلال مدخرات الأسر والاستثمارات العامة، وخصوصاً من خلال فرض الضرائب على الأسر والشركات الخاصة. وبهذا المعنى، لن تكون المساعدات الخارجية على شكل صدقات للرعاية الاجتماعية، بل ستكون، في الواقع، على شكل استثمارات ستكسر بدورها مصيدة الفقر مرة واحدة وإلى الأبد في الدول المعنية^(١٠). ويخلص ساكس إلى استنتاج مفاده أنه يجب تركيز الجهات المانحة على كل من كمية ونوعية المساعدات الخارجية، لأنه في ظل الظروف القائمة من الصعب تحقيق الأهداف الإنمائية للمساعدات الخارجية.

٢ - منظور الاختيار العام

هناك جدال حادّ على أن أهداف المساعدات الخارجية جديرة بالاهتمام، ولكنها خاطئة في توجيهها، وهي مجرد مضيعة للمال. كما أن معظم الدراسات المتعلقة بمنظور الاختيار العام تُجادل بأن تدفقات المعونة ساهمت إلى حدّ كبير، أو سَتُساهم، في فشل جهود التنمية في العديد من البلدان النامية من خلال توسيع البيروقراطيات الحكومية، الأمر الذي يديم المنافع الشخصية من برامج المساعدات والفساد، وإثراء النخب في البلدان الفقيرة. ويعتبر ويليام إيسترلي واحداً من أشد النقاد المعاصرين للمساعدات الخارجية، وخصوصاً في كتابه عبء الرجل الأبيض (٢٠٠٦)، إذ إنه قدم الأدلة الإحصائية (انظر الجدول)، ويبيّن أن كثيراً من المساعدات تم إنفاقها في دول حققت قليلاً من النمو، والحدّ من الفقر كان في حدوده الدنيا. وبمعنى آخر، على الرغم من أن الرجل الأبيض أنفق مبالغ خيالية من المال في إطار المساعدات الخارجية، إلا أن برامج المساعدات ارتبطت سلباً بالنمو في البلدان المُتلقية. هذا الارتباط السلبي لا يُبرهن على أن المساعدات هي التي سببت الانخفاض في النمو، ولكنه يُظهر أن المساعدات لم تكن دائماً قادرة على وقف تدهور النمو، ويمكن أن يحدث نجاح ونمو اقتصادي من دون مساعدة أجنبية في البلدان غير المُتلقية للمساعدات^(١١).

(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٤٦.

(١١) William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2006), and Nara Françoise Kamo Monkam, *The «Money-Moving Syndrome» and the Effectiveness of Foreign Aid* (Berlin: VDM Publishing Press, 2008).

الجدول

أفضل وأسوأ عشر دول حققت معدلات النمو في متوسط نصيب الفرد (١٩٨٠ - ٢٠٠٢)
(بالنسبة المئوية)

اسم البلد	نصيب الفرد من النمو ١٩٨٠ - ٢٠٠٢	المساعدات/ الناتج المحلي الإجمالي ١٩٨٠ - ٢٠٠٢	النسبة المئوية من معدل الوقت في إطار برامج صندوق النقد الدولي ١٩٨٠ - ٢٠٠٢
أفضل عشر دول حققت معدلات النمو في متوسط نصيب الفرد (١٩٨٠ - ٢٠٠٢)			
كوريا الجنوبية	٥,٩	٠,٠٣	٣٦
الصين	٥,٦	٠,٣٨	٨
تايبان	٤,٥	٠,٠٠	٠
سنغافورة	٤,٥	٠,٠٧	٠
تايلاند	٣,٩	٠,٨١	٣٠
الهند	٣,٧	٠,٦٦	١٩
اليابان	٣,٦	٠,٠٠	٠
هونغ كونغ	٣,٥	٠,٠٢	٠
موريشوس	٣,٢	٢,١٧	٢٣
ماليزيا	٣,١	٠,٤٠	٠
المتوسط	٣,٨	٠,٢٣	٤
أسوأ عشر دول حققت معدلات النمو في متوسط نصيب الفرد (١٩٨٠ - ٢٠٠٢)			
نيجيريا	١,٦-	٠,٥٩	٢٠
النيجر	١,٧-	١٣,٥	٦٣
توغو	١,٨-	١١,١٨	٧٢
زامبيا	١,٨-	١٩,٩٨	٥٣
مدغشقر	١,٩-	١٠,٧٨	٧١
كوت ديفوار	١,٩-	٥,٦٠	٧٤
هايتي	٢,٦-	٩,٤١	٥٥
ليبيريا	٣,٩-	١١,٩٤	٢٢
الكونغو	٥,٠-	٤,٦٩	٣٩
سيراليون	٥,٨-	١٥,٣٧	٥٠
المتوسط	١,٩-	١٠,٩٨	٥٤
			٥٢ ←

المصدر: William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2006).

كما أوضح إيسترلي (٢٠٠٦) وكثير من العلماء الآخرين، مثل ستيفن براون (٢٠٠٦)، أن ثمة عاملين رئيسيين (كما هو مبين في الجدول) يسببان التناقض في الأرقام والبيانات بين الدول العشر التي حققت أفضل وأسوأ معدلات النمو^(١٢)، خلال السنوات (١٩٨٠ - ٢٠٠٢):

العامل الرئيسي الأول، هو أن التنمية هي في الأساس مسألة محلية، ويعتمد تحريك عجلة التنمية على الطريقة التي تُدار بها الحكومات. وقد بدأت الدول العشر، التي حققت أفضل معدلات في النمو للفرد، تظهر الآن في مرتبة الدول ذات مؤشرات الدخل المتوسطة والعالية، ومعظم هذه الدول تُدير عمليات التنمية بشكل جيد، واستخدمت الموارد المتاحة لديها لغايات التنمية، وكان المانحون بمنزلة مُيسرين للمشاريع والتقدم. وعلى النقيض من ذلك، عانت الدول العشر التي حققت أسوأ معدلات النمو في نصيب الفرد خلال السنوات (١٩٨٠ - ٢٠٠٢) الفقر المُدقع، بسبب الإدارة غير المناسبة والفساد، وفي أحسن الأحوال، فقد كانت تحت رحمة أنظمة لصووية سافرة، وليس أنظمة تحمل على عاتقها هموم تحقيق التنمية الحقيقية للمجتمع، كما أن كثيراً من هذه الدول عانت أيضاً مساوئ تحديات الجغرافيا، والموارد المحدودة، والكوارث الطبيعية^(١٣).

العامل الرئيسي الثاني لهذه المفارقة هو أن لدى بعض الدول الفقيرة نقصاً حاداً في الموارد المالية لتمويل عملية التنمية، وللأسف، فإن الدول المانحة التي كان لديها الكثير لتقدمه إلى هذه الدول المغلوب على أمرها، لم تُقدم المساعدات المطلوبة، بل قدّمت الشيء غير الكافي، فضلاً عن اعتمادها سياسات التنمية وآليات التنفيذ الخاطئة. كما أن معظم الجهات المانحة لم تخضع للمساءلة، وأداءها للأعمال كان دون الحد الأدنى لمعايير الشفافية. وقد وجد الباحثون في هذا المنظور، أن الحلول الخارجية التي تقدم مع المساعدات الخارجية في كثير من الحالات، أدت إلى تقويض قدرة المستفيدين فعلاً على توجيه شؤونهم الخاصة، ولذلك ارتفعت أصوات متزايدة مناهضة للمساعدات الخارجية لأنها تُلحق الضرر بالكثير من البلدان المُتلقية. وعليه، عارض الكثيرون زيادة تدفقات المساعدات الخارجية، كما تم طرحها من قبل ساكس (٢٠٠٥)، والتي تم شرحها بالتفصيل آنفاً^(١٤).

(١٢) يرى بعض الكتّاب مثل نيكولاس ديغو أن المقارنة بين تلك الدول العشر مع أفضل معدّل في الناتج المحلي الإجمالي، والدول العشر مع أسوأ ناتج محلي إجمالي، يدلّ على وجود علاقة عكسية بين المعونات أو المساعدات والنمو الاقتصادي. من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠٠٢، ظلّت أفضل عشر دول في إطار برامج صندوق النقد الدولي بواقع ٦, ١١ بالمئة من ناحية المدة الزمنية، بينما ظلّت أسوأ عشر دول تحت إشراف برامج صندوق النقد الدولي، ما يعادل خمس مرّات ضعف النسبة المذكورة آنفاً. انظر: Nicholas M. Diego, «The General Ineffectiveness of Foreign Aid: A Look at Poverty Reduction», College of Charleston (2010), p. 9, <<http://sb.cofc.edu/centers/publicchoice/files/The%20General%20Ineffectiveness%20of%20Foreign%20Aid.pdf>>.

(١٣) Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, and Stephen Browne, *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?* (London: Earthscan Ltd, 2006), p. 10.

Akramov, *Governance and Foreign Aid Allocation*, p. 35.

(١٤)

ثالثاً: لماذا كانت المساعدات الخارجية في الدول النامية من دون فاعلية؟

بناءً على أطروحة منظور الاختيار العام، سنحاول تحليل أهم العوامل التي حدّت من فاعلية المساعدات الخارجية، والتي تراوحت ما بين الفساد والسياسات والمؤسسات الضعيفة في البلدان المُتلقية، وأدت إلى حصول مشاكل مزدوجة تتعارض مع أهداف الدول المانحة، بسبب قلة المعرفة المحلية لدى الخبراء الأجانب العاملين لدى المنظمات المانحة في إحداث تغييرات في الدول المُتلقية^(١٥).

١ - الفساد والسياسات والمؤسسات الضعيفة في البلدان المُتلقية وعدم فاعلية المساعدات الخارجية

على الجانب المُتلق، فقد كان كثير من التركيز على الحكم السيئ كتفسير للأداء المخيب للآمال^(١٦). ويدعو الحكم السيئ إلى الانتباه إلى سلسلة من المشكلات في المؤسسات السياسية والاقتصادية، والسياسات العامة، والمساءلة السياسية والاجتماعية، والنظم الإدارية والبيروقراطية الحكومية، وتقديم الخدمات العامة في البلدان المُتلقية^(١٧). وتُعدّ مكافحة الحكم السيئ وإصلاحه معركة شاقة، وقد قدمت الجهات المانحة المئات من برامج الحكم الرشيد، واستخدمت تدابير تنموية لا تُعدّ ولا تُحصى منذ منتصف القرن العشرين في محاولة للتغلب على هذه المشكلة، ولكن يبقى الحكم السيئ بذاته عقبة كبيرة في تحقيق فاعلية برامج المساعدات الخارجية. وتظهر الأدلة التجريبية أن المشاكل المعقدة والمتعلقة بالحكم السيئ حالت دون تهيئة ظروف الإصلاح الضرورية أو الاستخدام الناجح لهذه التدابير التنموية. ويرى العديد من الدراسات أن المساعدات الخارجية في الدول الفقيرة قد ولدت «الحلقة المفرغة»: الدول الفقيرة أصبحت تعتمد بشكل متزايد على المساعدات الخارجية، وفي الوقت نفسه تقلل من جهودها الرامية إلى تحقيق إصلاحات السوق التي يمكن أن تعزز الإنتاج العام، وجباية الضرائب على الدخل في بقية القطاعات الاقتصادية، من جانب، ومن الجانب الآخر، عملت هذه الدول على تحويل المساعدات إلى الإنفاق الحكومي التشغيلي، وإلى تمويل القطاعات الاستهلاكية غير المنتجة^(١٨).

Monkam, *The «Money-Moving Syndrome» and the Effectiveness of Foreign Aid*, p. 1-2, and Lancaster, (١٥) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, pp. 82-83.

World Bank, *Assessing Aid: What Works, what Doesn't* (New Yourk: Oxford: انظر: (١٦) University Press, 1998); Lancaster, *Ibid.*; Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1999); Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, and Alberto Alesina and David Dollar, «Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?», *Journal of Economic Growth*, vol. 5, no. 1 (2000), pp. 33-63.

De Haan, «Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?», p. 8. (١٧)

Peter Bauer, *From Subsistence to Exchange and Other Essays* (Princeton, NJ: Princeton University (١٨) Press, 2000), pp. 45-48, and David H. Bearce and Daniel C. Tirone, «Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments», *Journal of Politics*, vol. 72, no. 3 (2010), p. 838.

ولذلك، فإن سياسات الدول الفقيرة التنموية توفر فهماً واقعياً بعدم فاعلية المساعدات الخارجية، بل حتى الجهود التنموية من قبل هذه الدول بذاتها، وهذه السياسات، تتشكل في أي مجتمع، وتتأثر بـ «الطابع السياسي» لنظامها الحاكم. ويرى أنصار هذا المذهب أن المساعدات غير فعّالة، لأن الغالبية العظمى من البلدان المُتلقية تحكّمها أنظمة «استبدادية»، لا تحمي حقوق الإنسان والحقوق المدنية، وتعاني أيضاً غياب الإدارة العامة المختصة وغير الفاسدة، ولذلك لا يمكن أن تستخدم المساعدات بطريقة فعّالة^(١٩).

وكمثال على ذلك ما ورد من أن «سيطرة أمريكا آخذة في التراجع» في كتاب: نهاية التاريخ (٢٠٠٨)، الذي حرّره فرانسيس فوكوياما، وهو يهدف إلى شرح طبيعة فجوة التنمية بين دول أمريكا اللاتينية، وغالبيتها مُتلقية للمساعدات، والولايات المتحدة. لقد تتبّع هذا الكتاب تاريخ التنمية في هذه الدول على مدى الأربعمئة سنة الماضية، وركّز بشكل خاص على سياسات السنوات الخمسين الماضية، وكانت النتيجة الرئيسية هي أن الأنظمة السياسية الاستبدادية في معظم دول أمريكا اللاتينية تُمثل جذر الفجوة الاقتصادية مع الولايات المتحدة الأمريكية، وخصوصاً أن هذه الأنظمة الاستبدادية تحقق الاستفادة القصوى من الرعاية للائتمالات الحاكمة والثابتة في هذه الدول، بدلاً من تعظيم رفاهية المجتمعات بشكل كامل^(٢٠). وهناك من الباحثين من وصل إلى استنتاجات بأن الأنظمة الاستبدادية تنتهج بشكل عمدي سياسات تنموية غير سلمية متصلة بتوقّعات على المدى القصير، وبالتالي تعمل ضد فاعلية برامج المساعدات الخارجية^(٢١).

لقد توصل بون (١٩٩٦) وباور (٢٠٠٠) إلى نتيجة مفادها أن الظروف البائسة في معظم بلدان المُتلقية للمساعدات الخارجية ليست نتيجة للسياسات غير الفاعلة فقط، ولكن نتيجة للسياسات «المدمّرة» والمعتمدة رسمياً من قبل الطغاة السياسيين في هذه الدول المغلوب على أمرها. وقد قدم بون (١٩٩٦) تحليلاً عملياً لفاعلية برامج المساعدات الخارجية من أجل الحصول على نظرة مُتعمقة في ٩٧ دولة متلقية للمساعدات، بحيث ميّز بين ثلاثة من الأنظمة السياسية: (١) نظام الحكم المحايد. (٢) نظام الحكم القائم على المساواة. (٣) نظام النخبة العسبوي. وكانت النتيجة أن النظام النخبوي العسبوي هو الأكثر فساداً في استخدام موارد المساعدات الخارجية من الأنظمة السياسية الثلاثة، وغالباً ما يأتي ارتفاع نسبة الفقر في الدول التي تحكّمها نخب عصبوية من خلال السياسات الرسمية المدمرة التي أدخلتها مثل هذه الأنظمة، وهذا بدلاً من نقص الموارد الاقتصادية والمالية، كما تدّعي تلك الأنظمة.

Adrian Leftwich: *States of Development: On the Primacy of Politics in Development* (Cambridge, (١٩) MA: Polity Press, 2001), p. 4, and «Governance, Democracy and Development in the Third World,» *Third World Quarterly*, vol. 14, no. 3 (1993), pp. 605-624.

Francis Fukuyama, ed., *Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

Jakob Svensson, «Aid, Growth and Democracy,» *Economics and Politics*, vol. 11, no. 1 (1999), pp. (٢١) 275-297; Caroline Van Rijckeghem and Beatrice Weder, «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?,» *International Monetary Fund, Working Paper*; 97-73 (1997), and Henry M. Schwalbenberg, «Does Foreign Aid Cause the Adoption of Harmful Economic Policies?,» *Journal of Policy Modeling*, vol. 20, no. 5 (1998), pp. 669-675.

أما باور (٢٠٠٠)، فقد قدم قائمة طويلة من هذه السياسات الضارة، بما في ذلك: اضطهاد الجماعات الأكثر إنتاجية، ولا سيما الأقليات الإثنية، وأحياناً طردها؛ وقمع التجارة، وأحياناً تدمير النظام التجاري؛ ووضع القيود على تدفق رؤوس الأموال والشركات الأجنبية؛ والمصادرة الواسعة للممتلكات، بما في ذلك العمل الجماعي القسري؛ والشراء الطوعي أو القسري للشركات الأجنبية التي تمتص رأس المال النادر والخارجي، ويحرم البلاد من المهارات القيّمة؛ وسياسات الأسعار التي تثبط الإنتاج الزراعي؛ والأشكال المكلفة لدعم الأنشطة والمشاريع غير القابلة للحياة، بما في ذلك إحلال الواردات المدعومة؛ وفرض الضوابط الاقتصادية المحددة، التي من بين الآثار السلبية الأخرى تقيّد الاتصالات الخارجية والتنقل الداخلي. وهكذا يتأخر انتشار الأفكار البناءة والأساليب الجديدة^(٢٢).

وهناك أسباب كثيرة تقف وراء هذه الأنظمة التي تتبنّى السياسات الإنمائية التدميرية لإبقاء بلدانها في الفقر. السبب الأول، كما ذكر إيسترلي (٢٠٠٧)، الأنظمة السياسية النخبوية التي تريد بشكل صريح الحد من القدرة الإنتاجية للفقراء، بسبب احتمالية واضحة، وهي أن تقوية الفقراء سيخلق نشاطاً سياسياً من شأنه أن يهدد هذه النخب في الاستمرارية في الحكم والسيطرة.

والسبب الثاني، هو انعكاس لوجود الفوائد الأنايية الاقتصادية الخارجية للنخب الحاكمة الفاسدة، وهو «الخيار العام» على تهيئة بيئة فقرية تجذب بالفعل المساعدات من خلال تشجيع الجهات المانحة على إعطاء مزيد من المساعدات على شكل استجابات إنسانية للفقراء، وغالباً ما تقوم الجهات المانحة بتخصيص المساعدات الخارجية وفقاً لمؤشر الفقر في البلد المُتلقّي. وبمعنى آخر، ترغب الأنظمة النخبوية في استمرار شعوبها في حالة الفقر لجذب دعم المانحين، وهذه الأنظمة ترغب في المزيد من الموارد المالية الخارجية لتعزيز التنمية، والحد من الفقر، لكنها في الحقيقة تتبنّى السياسات التنموية المدمرة التي تخلق اليأس في بلدانها^(٢٣).

والسبب الثالث المثار من قبل إيسترلي وليفين (١٩٩٥) في تبني السياسات الإنمائية التدميرية، هو التنوع الإثني والعرفي في البلدان المتلقية، فضلاً عن تدني مستوى التعليم، وعدم الاستقرار السياسي، والبنية التحتية غير الكافية، والعوامل الأخرى المرتبطة ببطء عجلة التنمية^(٢٤). أما مغدال (١٩٩٨)، فقد قدم نموذجاً للحكم في الدول النامية، وأظهر أن التنوع الإثني والعرفي يحول دون استمرارية الأنظمة النخبوية العصبوية في الاحتفاظ بالسلطة، لذلك تقدم هذه الأنظمة النخبوية الرعاية السياسية والاقتصادية والمادية للمجموعات الإثنية الرئيسية من أجل الحشد السياسي، ومن ثم الحفاظ على دعمهم السياسي للاستمرارية في الحكم^(٢٥). وتوضيح كيف يعمل نموذج سياسية البقاء لمغدال، قدّم كوهين (٢٠٠٦)

Bauer, *From Subsistence to Exchange and Other Essays*, and Peter Boone, «Politics and the Effectiveness (٢٢) of Foreign Aid,» *European Economic Review*, vol. 40, no. 2 (1996), pp. 289-329.

William Easterly and Ross Levine, «Is Foreign Aid Helping?: Was Development Assistance a Mistake?», (٢٣) *The American Economic Review*, vol. 97, no. 2 (2007), pp. 328-332, and Bauer, *Ibid*.

William Easterly and Ross Levine, «Africa's Growth Tragedy: Politics and Ethnic Divisions,» *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no. 4 (1997), pp. 1205.

Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World* (New Jersey: Princeton University Press, 1988). (٢٥)

دراسة علمية في العلاقات بين التنوع العرقي وفاعلية المساعدات الخارجية في كينيا، توصل فيها الكاتب إلى أن التنوع العرقي له آثار غير متوقعة في عمليات صياغة وتنفيذ التدخلات التنموية في إطار برامج المعونات الخارجية. وهو يرى أن في السنة المالية (١٩٩١ - ١٩٩٢)، وافقت حكومة كينيا على تنفيذ ٦٥٤ مشروعاً من مشاريع التنمية التي تم تمويلها في شكل منح أو قروض من قبل الجهات المانحة المختلفة. ومع ذلك، كان العدد الفعلي للمشاريع المعتمدة في ذلك العام، والممولة خارجياً، والموافق عليها، أقل كثيراً من الرقم المذكور سابقاً. بمعنى آخر، جرأت الحكومة الكينية المشاريع الرئيسية إلى العديد من المكونات الفرعية، والسبب الرئيسي هو أن المسؤولين الحكوميين والخبراء في الجهات المانحة أرادوا عدداً كافياً من المشاريع الفرعية لضمان تلقي جميع المناطق العرقية حصص عادلة من المشاريع الممولة خارجياً. وفي الوقت نفسه، كانت لدى رموز الائتلاف الحاكم في كينيا، في ذلك الوقت، حوافز أخرى على استخدام الموارد المحلية في بناء مشاريع اقتصادية في مناطق القبائل الذين ينتمون إليها، لرفع سقف الولاء في هذه المناطق. ويختم الكاتب بأن الأنظمة السلطوية تسعى إلى تعبئة الفقراء بالعديد من الوسائل، ومنها المال أيضاً، واستخدام السياسات التنموية المشوهة، لإعادة توجيه الأموال الخارجية إلى أنصارها المقربين^(٢٦).

٢ - المشاكل والأهداف الأنانية للجهات المانحة وعدم فاعلية المساعدات الخارجية

على رغم الاستجابة للمنطق السببي المذكور آنفاً بأن الجهات المانحة لديها القدرة على فرض شروط الإصلاح المقترنة ببرامج المساعدات، من خلال التهديدات ذات المصدقية لوقف إعطاء المعونات مستقبلاً، إذا لم يتم استخدامها بالشكل الأمثل، فإن منظور الاختيار العام يجد أن معظم الجهات المانحة ما زالت تربط بين مصالحها الأنانية، مثل المصالح السياسية، والاستراتيجية، والتجارية، والثقافية، والأيدولوجية، وعملية إعطاء المساعدات للدول المستقبلية، وجوهر المشكلة هو أن الجهات المانحة لديها النية العالية لتحقيق هذه المصالح الأنانية، ولكن القليل من الاهتمام في جر البلدان المتلقية للمساءلة في حالة عدم تحقيق أي شيء مثمر من برامج المساعدات. وهناك شعور سائد من عدم فاعلية المساعدات، وهو يذهب إلى أبعد من ذلك، ويقدم الدليل على أن المصالح الأنانية للمانحين غالباً ما تعمل ضد الأهداف الإنسانية والتنموية من المساعدات، وإفساد نتائج مشروعات المساعدات، وبالتالي الحد من فاعلية تدخلات المعونات الخارجية التنموية^(٢٧).

John N. Cohen, *Ethnicity, Foreign Aid, and Economic Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Kenya* (Cambridge, MA: HIID Perss, 2006), pp. 9-10, and Boone, «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid».

Bearce and Tirone, «Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments», Jason (٢٧) Sorens, «Globalization and Ethnic Discrimination», paper presented at: The Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Palmer House Hotel, Chicago, IL, 12 April 2007, <http://citation.allacademic.com/meta/p197857_index.html>; William Easterly: «What Did Structural Adjustment Adjust?: The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans», *Journal of Development Economics*, vol. 76, no. 1 (2005), pp. 1-22; *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MIT Press, 2011); Browne (2000) «Relieving the 50s: The Big Push, Poverty Traps, and

وقد بيّنت لانكستر (٢٠٠٧) في تحليلها طبيعة العلاقة بين الفواعل المحلية في البلد المانح والمساعدات، وهو تحليل لواقع أكثر تعقيداً، وعرضت مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة والعوامل على مختلف المستويات السياسية والإدارية، محلياً، في البلد المانح. فعلى سبيل المثال، قد يكون هؤلاء الفاعلون إما أفراداً أو منظماتٍ رسمية وغير رسمية، لديهم مصالح واهتمامات ذاتية في صنع وتنفيذ عمليات أو تدخلات لتقديم المساعدات الخارجية في شكل معين. إن لدى تلك الجهات، في الواقع، أهدافاً خاصة بها، وتمسك بالمبادئ التوجيهية التي تكمن وراءها مخاوف خاصة، وبذلك تحاول التأثير في ما ينبغي القيام به، وكيف يجب أن يتم ذلك؟ وأين ينبغي أن يتم ذلك؟ فهذه الجهات أهداف ومبادئ توجيهية فاعلة تتغير في كثير من الأحيان، كما أن لديها دوراً في تشكيل تصرفات الحكومة المانحة خارجياً مع الأعضاء الآخرين في النظام الدولي، ووضع ضغط قوي مستمر على التقنيات والأساليب، جنباً إلى جنب مع وكالات المعونات الثنائية والمتعددة الأطراف، والتي تدير تدخلات المعونات في البلدان المتلقية. بمعنى آخر، وفي معظم الحالات، تعكس جذور أهداف سياسة المساعدات الخارجية في طبيعة تركيبة القوى المحلية والأوضاع الداخلية في البلد المانح. وقد تحدد القوى المحلية في البلد المانح في المصالح الذاتية المتنافسة من أجل السيطرة على المعونات التي تقدمها للدول النامية والفقيرة^(٢٨).

ولذلك لا نستغرب إذا وجدنا أهداف المساعدات الخارجية تتمثل بالآتي: المصالح الدبلوماسية (على سبيل المثال: إنشاء القواعد العسكرية، وتأمين الأصوات في الأمم المتحدة، ودعم النظام المفضل)؛ والمصالح التجارية (على سبيل المثال توفير دعم الصادرات لشركات الدول المانحة، مع التركيز على المشاريع ذات المردود من النقد الأجنبي العالي)؛ وجماعات المصالح التجارية التي في كثير من الأحيان تعتبر المساعدات كوسيلة لزيادة أسواق صادراتها، أو التي تنظر إلى المساعدات كوسيلة لتعزيز فرص حصولها على المواد الخام التي تشتد الحاجة إليها؛ والمصالح الثقافية التي تتوخى عادة تغيير الدين واللغة، أو القيم التي يُعتقد أنها تشكل تهديدات للغرب بالعنف^(٢٩).

وعلاوة على ذلك، تدعم جماعات المصالح العامة المساعدات الخاصة بالإغاثة والتنمية والعديد من الأغراض الأخرى. ولدى هذه المجموعات ذات المصالح المختلفة شبكة معقدة جداً من المنظمات لممارسة الضغط على صانعي السياسات، مثل مجموعات المنتجين الزراعيين، وغرف التجارة،

Takeoffs in Economic Development.» Center for Global Development, Working Paper; no. 65 (August 2005); *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*; Easterly and Ross Levine, «Is Foreign Aid Helping?: Was Development Assistance a Mistake?», pp. 328-332; Lancaster: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*; *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*, and Lindsay Whitfield, «The New Poverty Agenda' in Ghana: What Impact?», Danish Institute for International Studies (DIIS), Working Paper (2009), p. 15.

Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*.

(٢٨)

Jan Olsson and Lennart Wohlgenuth, eds., *Dialogue in Pursuit of Development* (Stockholm: المصدر نفسه؛ ٢٩) holm: Almqvist and Wiksell International, 2003), p. 11, and Lael Brainard and Derek Chollet, eds., *Too Poor for Peace?: Global Poverty, Conflict and Security in the 21st Century* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007).

وجمعيات الأعمال أو المؤسسات الفردية، والنقابات، والكنائس، والجامعات، والشبكات غير الرسمية من النفوذ.

وحتى عندما تتخلى بعض الجهات المانحة عن المصالح الآنف الذكر عند منح المساعدات، فقد تبرز أيضاً مشكلة نابعة من حقيقة أن الوكالات التي تدير برامج المساعدات تتمتع ببيروقراطية واسعة، بعد أن حوّلت برامج المساعدات إلى تجارة رابحة خاصة بها. ويثور الجدل، بالتالي، بضرورة استمرار هذه التجارة، لما تحقّقه من مكاسب «مربحة» لها. ووفقاً لهانكوك (١٩٨٩)، فقد أصبحت برامج المساعدات الخارجية ليست أكثر من صفقة بين البيروقراطيين التي يجب القيام بها على حساب الآخرين من خلال الوسطاء والسماسرة، أو «أرباب الفقر، كما أسماهم. وعليه، يتم إغفال التعامل مع أصحاب المصلحة الحقيقية في هذه القضية، وهم دافعوا الضرائب في البلدان الغنية، والفقراء في الجنوب أو في الدول الفقيرة»^(٣٠).

إن المساعدات الدولية هي فعلاً تجارة مربحة، ومربحة جداً بالنسبة إلى أولئك الذين يديرون برامجها، بحيث يتم تحديد الدخل للعاملين في الوكالات الدولية وفقاً للبدء التالي: ينبغي أن تكون رواتب موظفي المنظمات الدولية عالية بما فيه الكفاية لجذب الخبراء الأكفاء من أجل إدارة برامج المساعدات بفاعلية. لذلك نجد رواتب هؤلاء الخبراء قد تجاوزت رواتب موظفي المستويات العليا في أغنى دولة على وجه الأرض – الولايات المتحدة الأمريكية. لا يعني ذلك أنني ضد هذه الفكرة في جلب خبراء ذوي خبرات إصلاحية كبيرة، ولكن عندما تفتح هذه التجارة شهية خاصة لهؤلاء الخبراء باستخدامهم معاناة الفقراء كمبرر للجشع، ومن دون انتباه إلى الضرر الذي يلحق في مجال المساعدات الخارجية، سواء على المستوى المحلي أو على المستوى العالمي، وخصوصاً أن هناك مسألة أو مشكلة كبيرة متمثلة بقلّة المعرفة المحلية حول البلدان المستهدفة لدى هؤلاء الخبراء والعاملين في الجهات المانحة، وأن لها أهمية وتأثيراً في ما يتعلق بفاعلية إدارة العملية التنموية، والناجيتين من التعقيد والتنوع والتغير في البيئات المحلية للبلدان المستهدفة؛ فلا بد من لفت الانتباه إلى العديد من الدروس التي يجب أن نتعلّم منها من خلال تسليط الضوء على بعض العوامل التي تؤثر في مستوى أداء الجهات والمنظمات المانحة، القائمة على عملية التخطيط والإدارة للعديد من المشاريع والبرامج الإنمائية^(٣١).

حتماً... ما لم نفهم طبيعة البيئة المحلية التي تحدث التغيرات فيها، فإننا لا نستطيع تقدير المشاكل المحلية بفعالية. في النهاية، إن اعتماد أيّ نموذج تنمويّ، في هذا الصدد، قد يظهر بأننا نساعد في حل مشاكل هذا المجتمع، لكننا قد نكتشف في ما بعد أن هذا النهج بعيد عن الواقع، لأنه لم يتبنّ وجهات نظر المجتمعات المحلية وتقديرها للمشاكل، أو لم يعكس المشاكل الحقيقية للمجتمع والآليات الفعالة للتعامل معها، وخصوصاً أن مشاكل التنمية قد يُنظر إليها من منظورات وتقديرات مختلفة. لذلك فمعظم

Walker Hancock, *The Sculpture of Walker Hancock: [Exhibition] April 14 Through July 22, 1989, Cape* (٣٠) Anne Historical Association, Gloucester, Massachusetts (New York: The Association, 1989), p. 62.

Moosa Abdo Ali Elayah, *Donors-Promoted Public Sector Reforms in Developing Countries and the Local Knowledge Syndrome: The Dutch-Yemen NPT Program for Developing the Higher Education Sector in Yemen* (Leiden: Leiden University and Smart Print, 2014).

برامج المساعدات الإنمائية قد لا تتناسب بالضرورة مع المهام التي استهدفتها، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى اعتماد العديد من المنظمات المانحة العاملة في الدول الفقيرة على الخبراء والعاملين الأجانب في تصميم وإدارة المشاريع الإنمائية، الذين يفتقرون إلى المعرفة الكاملة بطبيعة البيئات المحلية وخصائصها وتعقيداتها الاجتماعية والثقافية، والسياسية، والإدارية... إلخ^(٣٢).

نتج من هذا الوضع في قلة المعرفة المحلية في إطار برامج المساعدات الخارجية عواقب سلبية على كل من المانحين والمتلقين، وخصوصاً أن توجهات الخبراء والمدراء الأجانب، عند تصميم المشاريع الإنمائية وإدارتها، أصبحت منحازة بسهولة إلى خبراتهم الخاصة من بلدانهم الأصلية، أو قد تكون مستقاة من البلدان المتلقية للمساعدات التي عملوا فيها سابقاً. علاوة على ذلك، فإن العديد منهم لم يدرك مجموعة متنوعة من النهج التنموية المختلفة التي يجب أن تُستخدم في بلدان غير بلدانهم، وهم يعمدون، في بعض الأحيان، إلى تقديم النهج والنماذج التنموية المثالية التي قد لا تعمل في بلدانهم أصلاً، نتيجة لعدم وجود المعرفة الواسعة لديهم، وعدم منحهم الوقت الكافي للتعرف إلى البيئة المحلية، والفهم الحقيقي للاحتياجات الفعلية والمشاكل في المجتمعات المحلية المتلقية للمساعدات الأجنبية^(٣٣).

لمواجهة مثل هذا الوضع، اعتمدت بعض الجهات المانحة نماذج واستراتيجيات عالمية لإعادة تنظيم الكيفية التي يتم بها تشجيع التغييرات في الدول المُستهدفة، سواء أكان ذلك في الإصلاحات الاقتصادية، أم الديمقراطية، أم المؤسسية. وكانت الفكرة العامة الكامنة وراء مثل هذه النماذج العالمية، على ما يبدو، هي استخدام قالب تخطيطي وإداري واحد في سياق مشاريع المساعدات الأجنبية: «مقاس واحد مناسب للجميع» (One Size Fit For All)، وكانوا يعتقدون أنه سيثبت نجاحه في أي بلد، ولكن في الحقيقة أن مثل هذا القالب لا يمكن أن يؤدي إلى نتائج إيجابية مماثلة في كل البلدان، نتيجة لاختلاف البنى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بينها^(٣٤).

على سبيل المثال، تم تطبيق استراتيجية المسار السريع لتعميم وشمولية التعليم الأساسي، والتي يُعدّ من أهم عناصرها إشراك المجتمعات المحلية في عملية تنمية قطاع التعليم، في العديد من الدول النامية، مثل: باكستان، واليمن، وكينيا، وطاجيكستان، ونيجيريا، والكاميرون، وأفغانستان... إلخ، وعلى ما يبدو كانت القوالب التخطيطية والإدارية لتنفيذ هذه الاستراتيجية في كل هذه البلدان متشابهة إلى حدّ ما. إلا أنه، في المقابل، إذا كنّا نعتزف بأن تجربة اللامركزية الإدارية والمالية نجحت في إحدى دول شرق أوروبا أو إحدى دول أمريكا اللاتينية، مثل البرازيل، فعلى الجهات المانحة أن تعترف اليوم بأن مداخل ونهج الإصلاح والتطوير المعتمدة من قبلهم، والمتمثلة بتجربة اللامركزية الإدارية والمالية والمشاركة

Derik W. Brinkerhoff, «Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance,» *Administration and Society*, vol. 37, no. 2 (2005), pp. 199-224, and Olsson and Wohlgenuth, eds., *Dialogue in Pursuit of Development*.

Elayah, Ibid.

(٣٣)

William Easterly, «The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid,» *The Journal of Policy Reform*, vol. 5, no. 4 (2002), pp. 223-250.

(٣٤)

الشعبية في الحكم المحلي، من دون الأخذ بعين الاعتبار التعقيدات المحلية، كانت غير مجدية في سياق اليمن^(٣٥).

خاتمة

حاولنا في هذا المقال التحليل والتفكير ملياً في الصلة بين المساعدات الخارجية والتنمية في الدول النامية، وتقديم منظور يُدقق في تبرير استمرارية تدفق المساعدات الخارجية، وبعض العوامل التي تؤثر في فاعلية برامج المساعدات الإنمائية الخارجية. وقد توصلنا في هذا المقال إلى منظورين متناقضين من مبررات إعطاء المعونات وفاعلية برامج المساعدات الخارجية والمشاريع: منظور المصلحة العامة، ومنظور الاختيار العام، وقدمنا ثلاثة تفسيرات حول عدم فاعلية برامج المساعدات الخارجية. وقد نال منظور المصلحة العامة قسطاً وافراً من النقاش، وتبين أن هناك حاجة إلى مزيد من المساعدات الخارجية للقضاء على الفقر في الدول الفقيرة عن طريق ملء الفجوة المالية، وكسر مصيدة الفقر التي يمكن أن توفر الحاجات الأساسية للفقراء، وتزيد من مدخراتهم، وتراكم رأس المال، بحيث يتحقق من ثم النمو الاقتصادي. في المقابل، يرى منظور الاختيار العام أن أهداف المساعدات الخارجية جديرة بالاهتمام، ولكنها مبنية على سياسات تنموية خاطئة، وأنها مجرد مضيعة للمال، ولذلك ارتبطت المساعدات الخارجية سلباً بالنمو والتنمية في البلدان المستفيدة، وهي تضرّ بها بدلاً من أن تساعد في تحقيق تنمية حقيقية.

وقد توصلنا إلى أن «مطرقة» البيئة الفاسدة، والسياسات التنموية المدمّرة، والحكم السيء، تسهم في تفسير الأداء المخيب للأمال لبرامج المساعدات في البلدان المتلقية. كما توصلنا إلى أن معظم الجهات المانحة لا تزال تستند في تقديم مساعداتها إلى أهداف ومصالح أنانية متنوعة، منها السياسية، والاستراتيجية، والتجارية، والثقافية، والدينية. والمشكلة هي أن لدى الجهات المانحة نيّة عالية لتحقيق تلك المصالح الأنانية، مقارنة بعدم اهتمامهم في جرّ البلدان المتلقية إلى المساءلة في حالة عدم تحقيق أي شيء مثمر من تقديم المساعدات. وكذلك توصلنا إلى نتيجة ثالثة، هي أن برامج المساعدات يتم تقديمها وإدارتها من قبل بيروقراطية واسعة جداً، وعازمة على تبرير «وجودها كبيروقراطية» لمساعدة الفقراء، وقد حوّلت برامج المساعدات إلى تجارة رابحة خاصة، وهناك جدال على ضرورة استمرار هذه التجارة لما تُحقق من مكاسب «مریحة». والأكثر من ذلك، هو أننا نجد أنفسنا أمام واقع أكثر ظلامية، فهناك مشكلة كبيرة متمثلة بقلّة المعرفة المحلية حول البلدان المُستهدفة لدى الخبراء والعاملين الذين ينتمون إلى هذه البيروقراطية، ولها أهمية وتأثير في ما يتعلق بفاعلية إدارة العملية التنموية، والنتيجة من التعقيد والتنوع والتغير في البيئات المحلية للبلدان المُستهدفة.

ما لا شك فيه هو أن التعلّم من أخطاء الماضي قد يؤدي إلى تغيّرات في سياسات وأهداف وأولويات الجهات المانحة في تصميم مشاريعها وسياساتها، والطريقة التي يعملون بها في المستقبل.

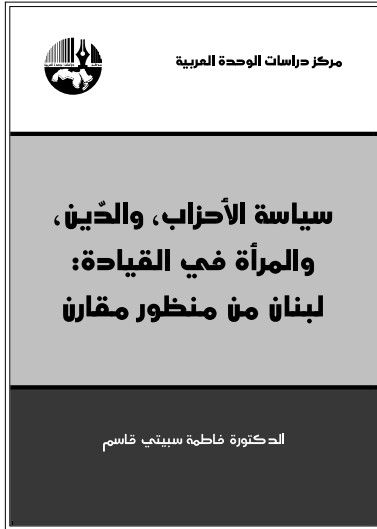
ولكن من دون هذا التعلّم الجادّ، فإن الكثير من الأساليب الخاطئة قد تستمر إلى وقت طويل، وبالتالي سنجد معظم الجهود المستقبلية الهادفة إلى تطوير المجتمعات النامية قد لا تحقق أهدافها، على اعتبار أن الأنظمة الفاسدة يصعب إصلاحها بشكل ذاتي. فعلى الجهات المانحة التخلّي عن الأهداف الأنانية المرتبطة بإعطاء المساعدات للدول المستفيدة، وتدرك أن مهمتها الأساسية والإنسانية هي محاولة إصلاح البيئات الفاسدة في الدول المستهدفة، فهناك أهمية كبيرة لفهم هذه البيئات بشكل دقيق، ورسم سياسات تتوافق مع طبيعة هذه البيئات المحلية، لكي تتحقق فاعلية برامج المساعدات. وعلى جميعاً إدراك أهمية المعرفة المحلية في إدارة برامج التنمية، على اعتبار أنها لا تُحدّد فقط في العملية التوجيهية، أو الإدارة اليومية لتلك البرامج، حول ما هو الشيء الصحيح الذي ينبغي عمله، بل أيضاً لها أهمية كبرى في تقديم مقترحات أساسية حول ما يجب أن تكون عليه القيم أو المبادئ التوجيهية لعملية التنمية برمتها □

صدر حديثاً عن مركز دراسات الوحدة العربية

سياسة الأحزاب، والدين، والمرأة في القيادة

لبنان من منظور مقارن

د. فاطمة سببتي قاسم



خلال ما عُرف بـ «الانتفاضات» العربية عام ٢٠١١، وقفت المرأة جنباً إلى جنب مع الرجل لكنّها غُيِّبَتْ عن المشهد السياسي بسرعة مع اكتساب الإسلاميين قوّة انتخابية.

يناقش الكتاب الذي بين أيدينا تأثير وصول الإسلاميين والسلفيين إلى السلطة، في حقّ المرأة القانوني بالمشاركة في القيادة، وفي صنع القرار، وفي إدارة الحكم، وفي إعادة بناء الدول نحو الديمقراطية. وفي هذا السياق تطرح المؤلفة ما تسمّيه «نظرية التنوّع في درجة التدين الحزبي» في محاولة لتفسير المشكلات التي تواجهها المرأة في القيادة، ولا سيما بعد الإحباطات التي أصيبت بها المرأة العربية عقب الانتخابات التي جرت في مصر وتونس واليمن وليبيا. وتخلص المؤلفة إلى نتيجة عامة مفادها أنه «كلما تزايدت درجة التدين الحزبي، تتقهقر حصة المرأة في القيادة»، وتؤكد «أن هذه النظرية عابرة للحدود وقابلة للتعميم، وتمتلك قوة التفسير والتنبؤ» خصوصاً لجهة تحليل الأسباب التي تجعل الإسلام السياسي يمثّل تهديداً لحقوق المرأة في إطار إصلاح البلدان العربية وإحلال الديمقراطية فيها.

٤٠٠ صفحات

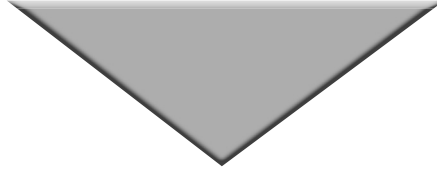
الـثمن: ٢٠ دولاراً

أو ما يعادلها



صدر حديثاً
عن

مركز دراسات الوحدة العربية



السلطة السياسية والإعلام في الوطن العربي

أحمد قرآن الزهراني

منوال التنمية في فكر ياسين الحافظ
(قراءة نقدية لمشروع مستقبلي)

كمال بالهادي

سياسة الأحزاب، والدين، والمرأة في القيادة:
لبنان من منظور مقارن

فاطمة سبيتي قاسم