جامعة السودان للعلوم و التكنولوجيا

كلية الدراسات العليا

قسم اللغات

ترجمة الصفحات من (452 - 501) من كتاب: "من الفقر إلى القوة"
لمؤلفه: دونكان قرين

A Translation of the Pages from (452 - 501)
of the Book Entitled: "From Poverty to Power"
By: Duncan Green

بحث تكميلي لنيل درجة ماجستير الآداب في الترجمة

ترجمة الباحث

حذيفة عمر محمد إدريس

إشراف الدكتور

عباس مختار محمد بدوي

2019

قال تعالى:

(قُل اللهم مالك الملك تؤتي الملك من تشاء و تنزع الملك ممن تشاء و تعز من تشاء و تذل من تشاء بيدك الخير إنك على كل شيء قدير)

صدق الله العظيم

القرآن كريم ، الجزء الثالث، سورة آل عمران ، الآية (26)

Allah Says:

(Say: O' Allah! The owner of sovereignty! Thou givest sovereignty unto whom Thou wilt, and Thou withdraest sovereignty from whom Thou wilt. Thou exaltest whom Thou wilt, and Thou abasest whom Thou wilt. In Thy hand is the good. Lo! Thou art able to do all things).

To god Almighty has spoken the Truth.

Holy Qur'an, Chapter Three, Suraht A'al Imran, Verse (26).

إهداء

إلى والدي العزيز

معلمي دروس الحياة

إلى والدتي الحنون

ملاذي الآمن

إلى إخوتي و أخواتي

مشاعل الضياء

إلى د/ هيفاء عمر محمد عمر

من أعطتني قلباً للعشق و قلباً للنجاح

إلى أملي عمر و بشارة حذيفة

ماضي و حاضري و مستقبلي

أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر و عرفان

الحمد لله الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم، و الصلاة و السلام على أشرف الأنبياء و المرسلين و معلم العالمين.

أتقدم بوافر شكري و تقديري و عرفاني إلى أساتذتي و مدرسيّ و علمائي بكلية الدراسات العليا ، و الشكر موصول لذلك الصرح الشامخ الذي حمل اسم الوطن الأم فكان اسماً على مسمى (جامعة السودان للعلوم و التكنولوجيا). كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع.

كما أجزي عاطر آيات شكري و تقديري و امتناني إلى **الدكتور/ عباس مختار محمد بدوي** لجهوده و توجيهاته التي ما بخل بها فكان منارا للعلم و المجد و السؤدد، أتمنى من الله العلي القدير سبحانه أن يكتبها في ميزان حسناته.

و الشكر و التقدير لرفقاء الدرب و فخر الوطن الدفعة (12) ترجمة.

مقدمة المترجم

يناقش كتاب " من الفقر إلى القوة " موضوعات جدلية شيقة كما يجاوب على لسان كاتبه (دونكان قرين) على أسئلة كثيرة بدءا بوضع تصوره عن العالم و توزيع الموارد الطبيعية فيه مروراً بجدلية عدم التساوي و صراعات القوة و النفوذ ، كما يتطرق إلى قضية الفقر و أسبابه و علاقة الكيانات الدولية به من وجهة نظرة جيوسياسية.

يعتبر هذا الكتاب مرجعا مهما لدارسي العلاقات الدولية لأنه يضع و يرفد التاريخ بنقاط مهمة يرد إليها النسيان في أغلب الأحيان. حيث أنه يغطي في أغلب فصوله مسألة المجتمعات الفاعلة و دورها في تطور و نهضة الأمم و مدى تأثير مؤسسات العون الإنساني العالمية كالكيانات و المنظات الدولية على القرارات السياسية في الدول الفقيرة ، كما يتناول في طياته تحديات التنمية المعاصرة. كما يرى الكاتب في حديثه عن التنمية أنه حدثت تغييرات ديناميكية شاملة غيرت مفاهيم و مباديء عالمية كثيرة سقطت على إثرها حكومات كثيرة مشيراً إلى الربيع العربي ، كما أشار إلى رغبته في رؤية عالم تسوده قيم العلو المساواة و الرفاهية.

الباحث

الفهرس

ء	الموضوع	رقم الصفحة
1	الإستهلال.	أ
2	الإهداء.	ب
3	الشكر و العرفان.	ج
4	مقدمة المترجم.	د
5	الفهرس.	هـ – و
6	جودة المساعدات.	1 – 8
7	الدول الهشة أو المتضررة من النزاع.	8 – 11
8	المنظمات الدولية غير الحكومية و جودة المساعدات.	11 – 15
9	المساءلة.	15 – 20
10	تفعيل المساعدات.	20 – 23
11	كيف يحدث التغيير إتفاقات غلين إيغلز 2005.	23 – 25

12	القواعد و المبادئ الدولية.	27 – 25
13	حقوق المرأة.	29 – 27
14	القانون الصعب و القانون الناعم.	31 – 30
15	النظام الدولي للإغاثة الإنسانية و السلام – النظام الإنساني الدولي.	43 – 32
16	السلام و الحرب و مسؤولية الحماية.	44 – 43
17	عدم المبالاة.	50 45

جودة المساعدات

غالبا ما يتم تشويه توزيع المساعدات من خلال الاهتمام الجيوسياسي. حيث أظهرت دراسة أنه عندما يصبح بلد نام عضوًا غير دائم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ، تزيد معونته من الولايات المتحدة الأمريكية بمعدل 60 في المائة في حالة أوروبا ، و ذلك لعدة عوامل منها الروابط الثقافية (على سبيل المثال اللغة المشتركة) ، والشعور بالذنب فترة ما بعد الاستعمار هي أيضا عوامل مع كمية غير متناسبة من المساعدات و التي تذهب إلى المستعمرات السابقة. هنالك مشاكل أخرى تشمل الإجراءات العقيمة ، و تغييرات السياسات التي يطلبها المانحون كشروط لإعطاء المعونة ، والنفايات الناجمة عن تخزين المعونة والاعتماد الزائد على المساعدة الفنية ، والتداخل و النهج غير المنسق الذي يقوض هياكل الدولة. في الآونة الأخيرة كان هناك تفضيل لتوجيه المساعدات عن طريق القطاع الخاص ، و زيادة التركيز على إثبات النتائج أو "القيمة مقابل المال" ، والتي أثارت مخاوف من أن يتم إنفاق المعونة على أكثر ما يمكن قياسه بسهولة ، بدلاً عن معرفة ما هو الأهم. كل هذه العوامل يمكنها أن تقلل و تحد من فعالية المساعدات و الجهود لبناء المواطنة النشطة والدول الفعالة.

إن تسليم المعونات أمر معقد ومرهق للغاية. فالبلدان النامية ذات العدد المحدود من المسؤولين المدربين يجب أن تحكم قبضتها على انتشار "آليات التمويل" الدولية ، و التي من ضمنها 90 صندوقا صحيا عالميا و التي تم إعدادها لمعالجة أمراض أو مشاكل معينة. أوغندا لديها أكثر من 40 دولة من المانحين لتقديم المساعدات داخل البلاد. تظهر أرقام حكومة أوغندا ذلك حيث كان عليها التعامل مع 684 أداة مساعدات مختلفة والاتفاقيات المرتبطة بها بين 2004/2003 و 2007/2006 ، للحصول على المساعدات القادمة إلى الميزانية المركزية وحدها. طُلب من سانت فنسنت أن يرصد 191 مؤشراً مختلفاً على فيروس نقص المناعة البشرية ومرض الإيدز للسكان البالغ عددهم (117000 نسمة).

في عام 2006 ، أمضى بعض الموظفين المدنيين في مالي أكثر من 100 يوم في إدارة بعثات المانحين (تعبير واضح) لإثنين فقط من المانحين للبلاد ، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - يخصصون يوما من كل ثلاثة أيام عمل. حتى أن مسؤولا كبيرا من وزارة المالية في مالي قال : "عادة ما يأتون من ثلاثة إلى أربعة مرات في السنة و يبقون لأكثر من أسبوع واحد ، يقومون بزيارة ما يصل إلى عشر وزارات في ذلك الوقت. لقد تم تقويض سلطاتنا تمامًا". أظهرت دراسة استقصائية ل 14 دولة بواسطة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي ما متوسطه 200 بعثة مانحة في السنة ، وثلاثة أرباع هذه البعثات من قبل حفنة من المتبرعين ("المسافرون المزمنون"). تلقت كل من كمبوديا وفييتنام 400 بعثة ، نيكاراغوا 289 ، بوليفيا 270 ، وبنغلاديش 250 .

لا تزال معظم المساعدات تعطى على المدى القصير (سنة إلى ثلاث سنوات) و بمقدار يميل إلى التقلب ، مما يقوض قدرة مسؤولي البلدان النامية للقيام بالتخطيط والاستثمار على المدى الطويل. فعلى سبيل المثال كشفت دراسة حديثة من قبل صندوق النقد الدولي أن تدفقات المعونة أكثر تقلبًا من الإيرادات المالية ، وكلما زاد الاعتماد على المساعدات من بلد ما ، زاد حجم تقلباته. ومما يثير القلق ، أن الدراسة أظهرت أن تقلبات المعونة قد زادت في السنوات الأخيرة . كما كشفت عدم المقدرة على الاعتماد على الإيرادات الثابتة ، فحكومات البلد النامي تتردد في الاستثمار في التكاليف المتكررة ، مثل رواتب عمال القطاع العام ، والتي هي خطوة حاسمة في توفير الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم والحماية الاجتماعية والمياه والصرف الصحي.

وما زال المانحون يجبرون البلدان النامية على رد جزء من أموال المساعدات بجعلها تشتري سلعا و خدمات باهظة و غير مناسبة من البلد المانح. تقدر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ذلك "المعونة المرتبطة" ، حيث أنها ترفع التكاليف بنسبة تتراوح بين ١٥ و ٣٠ في المائة. حيث وافقت الدول الأعضاء بمنظمة التعاون الإقتصادي على فصل جميع مساعداتها الثنائية إلى أقل البلدان نمواً ، باستثناء

الحصول على المساعدات الغذائية والمساعدة الفنية. كما ارتفعت هذه النسبة من المساعدات الثنائية تدريجيا من 46 إلى 82 في المائة ما بين الأعوام 1999-2001 إلى 2008.

وقد أدى الاحتراف في مجال المساعدات على مدى السنوات ال 30 الماضية إلى تحسين مستويات المراقبة والتقييم والتفكير والتخطيط. نفس الشيء ومع ذلك ، فقد أدت العملية إلى انحراف الميزانيات نحو الإنفاق على المساعدة الفنية. فالمستشارون ذوو الأسعار العالية الذين يقترحون ويرصدون ويقيمون برامج المساعدات الآن يجنون 6 سنتات من كل دولار من المساعدات. وجدت دراسة عن الدعم الفني في موزامبيق أن البلدان الغنية تنفق 350 مليون دولار لكل العام على 3500 خبير تقني ، في حين أن فاتورة الأجور بأكملها لموزمبيق كانت 74 مليون دولار فقط ل 100 ألف عامل في القطاع العام. في حين أن المساعدة الفنية قد تكون مفيدة على سبيل المثال في تمكين الحكومات من التعلم من تجارب الآخرين. فيجب على الجهات المانحة أن تضع على عاتق الدول النامية مهمة السيطرة على أموال المساعدة الفنية ، بحيث يمكن أن يقرروا ما إذا كان توظيف الاستشاريين المحليين أو الآخرين للقيام بعمل يناسب احتياجاتهم و أولوياتهم.

حتى إن أحسنا الظن ، فإن قوائم التسوق الطويلة من "الشروط" المرفقة من قبل الجهات المانحة يقوض المهمة الأساسية لبناء المؤسسات والسياسات متجذرة في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية المحلية هو المسار الذي تتبعه كل من الاقتصادات الناجحة اليوم. بالطبع إن دافعي الضرائب في البلدان الغنية و مواطنوا الدول الفقيرة يحق لهم توقع استخدام المساعدات للترويج للتنمية وأن يكونوا مسؤولين عنها بوضوح. ومع ذلك فإن العديد من الجهات المانحة تقوض الجودة عن طريق فرض إصلاحات السياسة الإقتصادية المفضلة. حيث إن "الشرطية" غالبًا ما تلزم البلدان الفقيرة بتنفيذ سياسات تستند إلى العقيدة والأيديولوجية عوضا عن الموضوعية - على سبيل المثال - الخصخصة و التحرير كما هو موضح في الجزء 3 ، حيث أن لديها سجل ضعيف من إيقاد جذوة النمو أو الحد من الفقر.

يمكن لعجرفة المانحين أيضا أن تقوض مؤسسات الدولة. تقرير مطلع لمحاولة غانا اعتماد سياسات جديدة بعد انتخابات عام 2000 للرئيس الجديد النشط يسلط الضوء على التأثير المتآكل على مؤسسات الاعتماد على المساعدات. حيث كان موظفو المانحين معادون من الناحية الإيديولوجية لمقترحات الرئيس لتعزيز الصناعة ، و غير واثقين في قدرات موظفي الحكومة لتصميم مثل هذه البرنامج. لقد أصروا على أن تستخدم الحكومة "المساعدة الفنية" لتصميم سياستها الصناعية الرئيسية ، ويائسون من الموارد التي صادقت عليها الحكومة. سرعان ما جلبت وزارة تطوير القطاع الخاص المزيد من الاستشاريين الأجانب أكثر من موظفي الخدمة المدنية. مع خلفيات متجذرة في سياسة صناعة المساعدات الدولية ، كان المستشارون أنفسهم متشككين للعديد من أفكار الحكومة. فبدلا من أن تجلب المساعدات الجهد الحقيقي لبناء دولة فاعلة تعثرت الحكومة في مشاحنات جدلية منهكة مع الجهات المانحة ما أدى لامتصاص الطاقة من خططها التنموية.

قامت الحكومات المتلقية و الجهات المانحة بنهج مبتكر واحد لمعالجة ضعف جودة الكثير من المساعدات هو مبادرة التعليم للجميع (EFA) ، التي ساعدت بين عامي (1999 و 2008) حوالي 52 مليون طفل ربما لم يكونوا قد تلقوا تعليمًا للتسجيل في المدرسة ، كما تعهدت حكومات الدول الفقيرة تحت ميثاق التعليم للحميع بإعداد خطط واقعية طويلة الأجل لقطاع التعليم وزيادة استثماراتهم الخاصة في التعليم الابتدائي. ووعد المانحون بدورهم بالعمل معاً حتى أن لجنة التنمية بالبنك الدولي صرحت: "لن يتم اعتراض البلدان الملتزمة جديًا ببرنامج التعليم للجميع في تحقيق أهدافها بسبب نقص الموارد ". عليه ليس فقط حوالي 30 دولة نامية تمت المصادقة على خططها وتمويلها فحسب ولكن بتحريض من حملات المواطنين ، حتى صارت الحكومات في 70 دولة تنفق نسبا أكثر على التعليم من إجمالي الإنفاق الحكومي.

ائتلف المانحون التقليديون في اللجنة الاستشارية التنموية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية و أقرت اللجنة أيضا بالحاجة إلى تحسين الجودة. إن إعلان

باريس بشأن فعالية المعونة لعام 2005 ، تلته اجتماعات مماثلة في أكرا (2008) وبوسان (2011) جميعها وضعت مجموعة من المبادئ التي يتعين تنفيذها من جانب كل من المانحين والمتلقين. وافقت البلدان النامية على إعطاء الأولوية لمكافحة الفقر ، واعدة لإنتاج خطط وطنية لمكافحة الفقر بمشاركة مواطنيها والهيئات التشريعية الوطنية. كما وافقوا على إنشاء إدارة أكثر شفافية وخاضعة للمساءلة وفق نظم المالية العامة ، من أجل ضمان أن تذهب الموارد إلى أماكنها المقصودة.

وافقت الدول الغنية بدورها ليس فقط على تقديم المزيد من المساعدات ، ولكن أيضا لمواءمة مساعداتها لأولويات الدول الناميةو أنظمتها، تقديرا لحقيقة أن ملكية البلد المتلقي لعملية التنمية هو الشرط الأساسي لتحقيق التنمية الناجحة. وافقوا أيضا على تقليل العبء الإداري العالي من خلال العمل بطريقة أكثر تنسيقا ، على سبيل المثال من خلال تنظيم زيارات مشتركة وإعداد التقارير.

في حين أن مبادئ إعلان باريس إيجابية بشكل عام ، إلا أنها تعالج الكفاءة أكثر من الفاعلية ، وقد أشارت منظمات المجتمع المدني إلى أن المبادئ يبدو أنها منفصلة عن قيم مثل العدالة و الحقوق الإنسانية ، والمساواة بين الجنسين ، والديمقراطية ، أو حتى الحد من الفقر. و أكثر من ذلك ، يغطي إعلان باريس نسبة متناقصة من كعكة المساعدات العالمية ، لأنها لا تنطبق على الجهات المانحة الجديدة أو المؤسسات الخاصة. كالأرباح من عائدات النفط ، و التدفقات الكبيرة للدعم هو خطر قد يؤدي لضعضعة النسيج الاجتماعي بين الدولة والمواطنين. إن الحكومات المعتمدة على المساعدات تستجيب في كثير من الأحيان لمصالح ورغبات المانحين أكثر من مصالح مواطنيها. وجدت دراسة واحدة عبر البلاد "علاقة إحصائية قوية بين مستويات المعونة المرتفعة في إفريقيا وتدهور الحوكمة" ، ترى بأن "النخب السياسية ليس لديها حافز يذكر لتغيير الوضع فبالتي كميات كبيرة من المساعدات توفر موارد استثنائية للرعاية والعديد من المزايا الإضافية.

يمكن تجنب هذه المشكلة جزئياً إذا قام المانحون أيضاً بتمويل المجتمع المدني و هيئات مراقبة برلمانية تحمل الحكومة على المحاسبة. بينما حجم المساعدات إلى مثل

هذه الآليات المحاسبة من المرجح أن تقزم التدفقات إلى الدولة ، يمكن أن يساعد ذلك على جعل الدول تستجيب ويمكن أن تكون حاسمة من أجل الجانب النشط للمواطن من معادلة التنمية على المدى الطويل، باستخدام المساعدة في تمويل التعليم وبرامج محو أمية الكبار يمكن أن تعزز تحركات المواطنين ونشر مفاهيم الحقوق التي يمكن أن تعوض عن احتمالات الضرر الذي قد يلحق بالعقد الاجتماعي.

يجادل بعض الاقتصاديين - جنبا إلى جنب مع صندوق النقد الدولي - بأن تدفقات المساعدات الكبيرة تسبب المشاكل الاقتصادية في البلدان المتلقية ، مثل ارتفاع التضخم و سعر الصرف ، كما ركزوا على الآثارالي تقوض التنافس الاقتصادي وهي متلازمة تعرف باسم "الداء الهولندي". إن الخوف من الداء الهولندي - مع ذلك - فيبدو أن المرض أكبر بكثير من الواقع. هناك دراسة استقصائية حديثة و جدت أن المساعدات في سبع دول دليل ضئيل على وجود عمليات كبيرة في المساعدات تسبب بالفعل الداء الهولندي - جزئيا - بسبب حكومات الدول النامية التي كانت تستخدم بالفعل للتعامل مع الآثار المتنوعة من التقلبات و المساعدات غير المتوقعة.

إن إحدى الطرق لتقليل مخاطر الاعتماد على المساعدات قد تكون استغلال الوقت المحدد للمعونة ، كما فعلت الولايات المتحدة مع المستفيدين الأوروبيين من خطة مارشال ومساعدتها لكوريا الجنوبية وتايوان في السينيات بأسلوب مشابه للحماية المؤقتة للصناعات الناشئة ، بمعونة محدودة الوقت ستوفر كل من الموارد والحوافز لبناء تيارات عائدات بديلة من خلال الضرائب أو التنويع الاقتصادي قد تصل بحلول الموعد النهائي، مهمة أخرى يمكن أن تدعمها المعونة. مثل هذا النهج سيكون صعبا من الناحية السياسية في الممارسة ، ولكن بعض أشكال استراتيجية الخروج أمر ضروري لكل من الجهات المانحة والمتلقية.

كما قال رئيس أوغندا يوري موسيفيني في مؤتمر في واشنطنDC في العام 2005: "لقد جُعلت مؤسسة تحصيل الإيرادات في الخطوط الأمامية لأن ذلك هو الذي يمكن أن يحررنا من التسول و إزعاج الأصدقاء ... إذا استطعنا الحصول على

حوالي 22 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي - مضاعفة المعدل الحالي - يجب ألا نحتاج إلى إزعاج أي شخص عن طريق طلب المساعدة ... بدلا من أن آتي هنا لأزعجك ، أعطني هذا ، أعطني هذا ، سآتي إلى هنا لتحيتك ، للإتجار معك. وقد تبع العديد من القادة الآخرين نصيحة موسيفيني على مدى العقد الماضي ، و تضائل الاعتماد على المساعدات بنسبة الثلث في أفقر البلدان.

إن أفضل نوع من المساعدات يعزز هياكل الدولة سريعة الاستجابة. في بوتسوانا ، التي ظلت على مدى عدة عقود قصة نجاح أفريقيا الاقتصادي ، سيطرت الحكومة على المساعدات فور استقلالها وتأكدت من دمجها في إجراءات الموازنة والتخطيط الوطنية الخاصة بها. على الرغم من الاعتماد بشكل كبير على المساعدات (حتى في عام 1973) ، عند إقلاعها الاقتصادي كانت تسير على قدم وساق ، ومولت المعونة 45 في المائة من مجموع الإنفاق الحكومي) ، رفضت بوتسوانا مقترحات المانحين التي لا تناسب أولوياتها و تشكيل المانحين لطريقة عمل الحكومة.

على النقيض من ذلك ، عندما يقوم المانحون بتمويل عدد لا يحصى من المشاريع الصغيرة ، أو إعدادها بالتوازي نظم المنظمات غير الحكومية أو مقدمي الخدمات الآخرين ، فمن الأرجح أن يقلصوا أداء الدولة بدلا من تعزيزها. غالبا ما يترك الموظفون المؤهلون الحكومة من أجل مرتبات أفضل الوظائف في عالم المساعدات ، ويكافح المخططون الحكوميون لتنفيذ خطط التنمية الوطنية المترابطة التي تجمع معاً لاعبين مختلفين و متنافسين في الغالب.

يكمن جزء من الإجابة على المساعدات الأفضل في تزويد الحكومات بالأمور الأساسية التمويل ، المعروف باسم دعم الميزانية العامة، أو بتمويل مخصص لقطاع معين مثل الزراعة أو الصحة (المعروفة باسم القطاع على نطاق واسع النهج) بدلاً من الإصرار على إنفاق المعونة على المشاريع الفاترة ، حيث يمكن لوزراء التنمية الزائرين الاحتفاظ بوجهات نظر تمكن دعم الميزانية العامة أو المعروفة باسم القطاع على نطاق واسع النهج الحكومات من إنفاقها على إستراتيجية متكررة التكاليف مثل مرتبات المدرسين والمرشدين الصحيين.

وجد تقييم دقيق لأثر دعم الميزانية العامة في سبعة بلدان أنه عزز التمويل للخدمات العامة الأساسية في الصحة والتعليم ، وخفض تكاليف المعاملات الخاصة بعدة اجتماعات وزيارات الجهات المانحة ومتطلبات إعداد التقارير. الأهم من ذلك ، يمكن دعم الميزانية العامة من تعزيز القدرة المؤسسية للحكومات على تحقيق خفض الفقر وعدم المساواة. ومع ذلك ، فإنه يضع مطالب خاصة على الجهات المانحة التي عليها أن تقدم التزامات ذات مصداقية طويلة الأمد يمكن من تشغيل وإيقاف تمويل المشروع ، مع تأثير محدود فقط على الاستقرار العام. ليس كذلك مع دعم الميزانية العامة، لأنه إذا كانت المساعدات للمرتبات وغيرها من اتكاليف المتكررة يتم سحب التمويل، وعلى الحكومات أن تجد المال بنفسها ، مع خطر الوقوع في العجز المفرط.

على الرغم من الدلائل على فعاليتها ، والمد السياسي منذ بداية الأزمات المالية العالمية التي تعمل ضد دعم الميزانية العامة، فإن الجهات المانحة إما أن تخفض الميزانيات أو تظل يائسة من إثبات فعالية مساعداتها ، لذلك تفضل قنوات المعونات الملموسة والمنسوبة إلى عالم أكثر تعقيدًا من دعم الميزانية العامة. هنالك هجمات على المساعدات من قبل (دامبسا مويو و وليام إيستيرلي) وغيرها بشكل خاص لتقويض المساعدات على الحكومات. ففي عام 2010 تدفق 2 في المائة فقط من المساعدات لدعم الميزانية العامة.

الدول الهشة أو المتضررة من النزاع

يمكن أن تبدو المخاوف بشأن جودة المعونة خيالية عند العديد من دول العالم الأكثر فقرا إما الهشة أو العازمة على نهب سكانها. إن ما يقرب من ربع البشرية - أكثر من 1.5 مليار شخص - يعيشون في المناطق المتضررة بسبب الهشاشة أو الصراع أو العنف الإجرامي واسع النطاق وفق تقرير التنمية في العالم لعام 2011 ، حيث يتزايد الفقر في العالم.

بالنسبة إلى الجهات المانحة للمساعدات ، فإن الدول الهشة والمتأثرة بالنزاع تشكل صداعا عسيرا على الحل (على الرغم من أن هذا لا يقترب من الصداع النصفي الذي يواجهه مواطنوها). هذه الدول تميل إلى أن تكون من بين الأكثر احتياجا للمساعدة ، ولكن تميل آليات التسليم الفعال إلى أن تكون ضعيفة وعرضة للتسريب.

إن رد فعل السياسيين لإنكار المساعدات لهذه الأنظمة ، للأسف ، غالبًا ما يؤدي إلى تفاقم المشكلة ، ولكن أيضًا المساعدة السيئة ، التي تدعم القمع الحكومات وإضعاف المساءلة تجاه مواطنيها. في السنوات الأخيرة من عهد حكومة دانيال اراب موي ذو الثلاثة عقود في كينيا - على سبيل المثال - قطع المانحون المساعدات بسبب الفساد المنتشر. فانتخبت حكومة جديدة في عام 2003 على برنامج لمكافحة الفساد وإدخال التعليم الابتدائي المجاني، و أعيدت المعونة على النحو الأمثل. سرعان ما شوهد حوالي 1.6 مليون طفل داخل غرفة الصف لأول مرة. غطت الحكومة معظم تكلفة التعليم المدرسي المجاني بدعم كبير من المعونة لكنها فشلت في متابعة خطواتها الأولية لمحاربة الفساد حتى أنها أعادة تعيين اثنين من الوزراء الفاسدين ، واحد منهم كوزير للتربية. في هذه الحالة هل كان على المانحين قطع المساعدات حتى لو أبعد ذلك الأطفال من المدرسة مرة أخرى؟

لقد ثبت أن حجب المعونة وسيلة فظة لمعالجة قضية الفساد. مثل محاولات فرض التغيير عن طريق إرفاق شروط القروض ، أو تقديم الحلول التقنية (الإصلاح القانوني ، التدريب ، وما شابه) في كثير من الأحيان يتجاهل قطع المساعدات الأسس السياسية للمشكلة ، والتي تضمن أن الفساد سيستمر طالما وجد شخص ما أنه مفيد ومربح.

إن الفساد، الذي نوقش بمزيد من التفصيل في الجزء 2 ، هو عرض من أعراض الفقر كسبب، وتراجع انتشاره في كثير من الأحيان يتزامن مع تطور البلد، على الرغم من الخطاب الصادر في وقت متأخر من البنك الدولي ، فإن الفساد سوف لن يكسر الكفاح طويل الأمد لبناء مؤسسات حكم فعالة. يمكن للمعونة أن تلعب دوراً

في الحد من "الفساد من أجل الاحتياج" عن طريق رفع المستوى المنخفض لأجور القطاع العام التي تجبر المعلمين والعاملين الصحيين وموظفي الخدمة المدنية على مدفوعات الطلب من الفقراء مقابل الخدمات التي يجب أن تكون مجانية. إن الجهات المانحة تمكن للحكومات أن تفعل الكثير لمواجهة "الفساد من أجل الجشع" عن طريق معاقبة الشركات التي تدفع رشاوى وإغلاق الملاذات الضريبية حيث المكاسب غير المشروعة التي يمكن أن تكون مخفية بأمان.

هناك خيار آخر حساب تحدي الألفية في الولايات المتحدة على سبيل المثال ، ممارسات "الانتقائية" ، التي تذهب بها المعونة إلى الحكومات يمكن أن تبرهن على حكم فعال وديمقراطي أو التقدم في الحد من الفقر. حيث فرضت شروطا على الحكومات في مقابل فشل المساعدات. و الانتقائية ستكافأ بالإنجاز بدلاً من الوعود. إن تجاهل ذلك بكل تأكيد، قد يضيق الخناق على الفقراء، فيلزمون أكثر بتكلفة التدخلات في وقت لاحق. إن نموذج تخصيص المساعدات القائم على الانتقائية هي الدولة "الفقيرة ولكن الفاضلة" ، حيث يتطابق الفقر الموسع مع الحكومة الشرعية حسنة النية. للأسف ذلك يوجد عددا قليلا من هذه الدول. وعلى الرغم من جاذبيته السطحية ، فمن غير المرجح أن تكون الانتقائية الكبيرة مساعدة لأفقر المجتمعات.

تسلط الانتقائية الضوء على مفارقة أن المساعدات تميل إلى العمل بشكل أفضل في البلدان التي احتاجتها على الأقل. هذه المعضلة ليس لديها إجابات سهلة، ولكن بعض المبادئ العامة ينبغي أن تنطبق. أولاً، يجب ألا تقوض المعونة الدولة، على سبيل المثال إنشاء أنظمة موازية طويلة الأجل لتقديم الخدمات التي تستنزف الموظفين منها هو نظام دولة معطل بالفعل. على العكس من ذلك يجب أن يكون الهدف هو بناء دولة فعالة وخاضعة للمساءلة. ثانياً، التواضع في محله. فالجهات المانحة وحدها لا يمكن أن "تحل" مشكلة بناء الأمة ؛ يمكنهم فقط دعم أو تقويض الجهود المحلية. بناء الأمة هو تمرين مهلك طويل الأمد يتناسب مع فترات التركيز القصيرة لسياسيين أو مسؤولين في الدول الغنية تحت ضغط متزايد لإظهار "القيمة مقابل المال". أخيراً ، إذا ما ابتعد تفاقم المعاناة الإنسانية ، بعدها يجب على مانحي

المساعدات القيام بذلك إلا إذا كانوا متأكدين من أن الفوائد على المدى الطويل تفوق التكاليف الفورية.

المنظمات الدولية غير الحكومية و جودة المساعدات

المنظمات الدولية غير الحكومية خالية نسبيا من سحب السياسة الداخلية التي تشوه جهود المساعدات من الحكومات ، وروح الإيثار واسعة وعميقة بداخلهم. ومع ذلك ، يمكن أن الإيثار في بعض الأحيان يصبح قناع الغطرسة و لا يكفي دائما للحفاظ على المصلحة الذاتية في الخليج. وقد نمت في الحجم و ويمكن للمؤسسات غير الحكومية الدولية ، في بعض الأحيان ، أن تبالغ في تقدير أهميتها أو تخيل نفسها إلى الاعتقاد بأنهم وحدهم مطلعين على إجابات التنمية الألغاز.

يتم تقييد استقلالية المنظمات غير الحكومية الدولية من خلال الاعتماد الكبير لبعض على التمويل من الحكومات الشمالية ، في المقام الأول باعتبارها وكلاء التنفيذ لمساعدة الرسمية وبرامج الإغاثة في حالات الطوارئ .١٨١ بينما زاد حجم المنظمات غير الحكومية الدولية والتأثير ، تطور تفكيرهم وممارستهم. روح الخيرية تم استبدالها في s1950 و s1960 تم استبدالها التغني المساعدة الذاتية في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي (تم التقاطها في الشعار "أعط رجلا سمكة وهو يأكل ليوم واحد ، تعليم رجل أن يصطاد ويأكل مدى الحياة "). منذ منتصف s1990 ، أ "النهج القائم على الحقوق" اكتسب باطراد بين العديد من المنظمات غير الحكومية الدولية و بعض الجهات المانحة الحكومية. وقد وضعت التحول إلى نهج قائم على الحقوق الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما ينمو في الوزن مخاوف للبيئة (افترض التلوث يقتل الأسماك؟) الاستدامة (لنفترض أن الرجل يمسك كل الأسماك؟) وحقوق الجنسين (ما الذي تفعله النساء بينما يصطاد الرجل السمك؟).

كما توسعت ممارسة المنظمات غير الحكومية الدولية لتتعدى التنمية على المستوى المجتمعي وأعمال الإغاثة. تقديرا لتأثير أوسع الاجتماعية و وبدءا من أواخر سبعينات القرن العشرين ، بدأت المنظمات غير الحكومية الدولية مهمة بناء

التضامن مع النضال ضد الاضطهاد في الجنوب أفريقيا وأمريكا الوسطى. أزمة الديون في البلدان النامية والبنية الهيكلية لصندوق النقد الدولي في ثمانينيات وتسعينيات من القرن العشرين ، نقلت المنظمات غير الحكومية إلى تكريس موارد متزايدة للتعليم العام والحملات والضغط ، تهدف إلى التأثير على سلوك الحكومات والشركات وغيرها المؤسسات التي تؤثر على حياة الفقراء.

اليوم، المنظمات غير الحكومية الدولية هي أكثر بكثير من موردي التمويل (ميزانياتها هي تقزيم من قبل الجهات المانحة من الحكومة). بدلا من ذلك ، تعمل كمحفزات ، علاقات الوساطة بين الحركات الاجتماعية والحكومات و القطاع الخاص ، ورفع الوعي العام مباشرة أو من خلال وسائل الإعلام ، و جماعات الضغط ، ووضع الضغط المنسق على المنظمات الدولية مثل مثل البنك الدولي أو منظمة التجارة العالمية. إن المنظمات غير الحكومية الدولية في الجنوب لها تأثير متزايد في هذا العمل.

بدأت منذ منتصف تسعينات القرن الماضي، أكبر المنظمات غير الحكومية في التنمية إضفاء الطابع الرسمي على علاقاتهم في الاتحادات والاتحادات الكونفدرالية ، مثلا وكسفام الدولية. أدركوا أن انهيار الشيوعية ، و حملة جديدة للعولمة ، ووسائط اتصال جديدة قوية استجابة عالمية للمعاناة والفقر على حد سواء ضرورية وممكنة. لأطول مجموعات فضفاضة من المنظمات غير الحكومية الوطنية التي تحمل الاسم نفسه ، هذه المنظمات غير الحكومية الدولية هي الآن منظمات عبر وطنية تستجيب على الصعيد العالمي بشأن القضايا مثل المساعدات ، وتخفيف عبء الديون ، وأدوار الأمم المتحدة ، وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، و تجارة الأسلحة وتغير المناخ وقواعد التجارة الدولية.

ساعد النمو في دعوة المنظمات غير الحكومية على تحدي واشنطن سياسات الإجماع للتحرير وإلغاء القيود التي يعتنقها العالم البنك ومانحي المساعدات الرئيسيين منذ s1980. ومع ذلك ، فقد أثبتت المنظمات غير الحكومية الدولية أكثر مهارة في انتقاد السياسات والممارسات الحالية من التعبير عن نموذج بديل مقنع

وشامل. سبب واحد لهذا قد يكون ذلك ترويج المنظمات غير الحكومية للمواطنة النشطة ، والذي لا شك فيه ساعد دفع قضايا الحقوق والمشاركة في جدول الأعمال السياسي ، لم يفعل ذلك تمت مطابقتها برؤية واضحة لدور الدولة في التنمية أو كيف الأفضل لخلق (بدلاً من مجرد توزيع) الثروة.

ومع نمو المنظمات الدولية غير الحكومية خضعت للتدقيق والنقد. على الرغم من أن بعض الانتقادات تحركها الاختلافات السياسية، فإن الكثير منها تحدد القضايا التي تستحق الاهتمام العاجل، وأدت إلى تعميق (قد يقول البعض لا نهاية له) من البحث عن الذات.

الكفاءة: يمكن أن ينطبق نفس النقد على المساعدات الحكومية المقدمة في وقت سابق إلى المنظمات الدولية غير الحكومية. مساعداتهم في بعض الأحيان تعاني من التأخير ، ونقص التمويل ، ونقص التنسيق ، أو عدم الملاءمة ، ويفرض مطالب مفرطة على الشركاء المحليين. في حين كان ذلك جزئيا نتيجة الاعتماد المتزايد من المنظمات الدولية غير الحكومية على التمويل الحكومي (الذي يفرض تأخيراته ومطالبه) ، هذه كما تنتج أخطاء من اتساع جدول أعمال التنمية. يستطيعون أفضل أن يعالج بمزيد من الشفافية وأكثر فعالية آليات المسائلة.

احترام دور الدولة: تقدم بعض المنظمات غير الحكومية الدولية الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم في البلدان النامية ، لا سيما في الحالات حيث الدولة غير قادرة على تسليمها. مثل هذه الجهود لا يمكن أبدا تحقيق النطاق أو النطاق المطلوب ، ويمكن أن تتنافس مع بناء فعالة حالة. حتى في بنغلاديش ، التي لديها بعض من أكبرها وأكثرها نفوذاً المنظمات غير الحكومية في أي مكان في العالم ، يصل مجموع خدمات المنظمات غير الحكومية مجتمعة فقط حوالي 18 في المائة من السكان. على المدى الطويل ، يجب أن يكون الهدف هو تقوية الأنظمة الحكومية لضمان وصول الفقراء إليها الخدمات الضرورية.

الأجل القصير وتقديم الخدمات: عبادة "الإدارة القائمة على النتائج" التي يفرضها الممولين الحكوميين يمكن أن تحيز نشاط المنظمات غير الحكومية

ومنظماتها الشركاء المحليين نحو نتائج قصيرة الأجل وقابلة للقياس وبعيدا عن الجهود المبذولة تعزيز التغيير على المدى الطويل واحترام الحقوق. من الأسهل قياس كيف تم إنشاء العديد من العيادات أو أماكن المدرسة من مدى المواقف لحقوق المرأة قد تغيرت. وبالمثل ، فإن أجزاء كبيرة من الحكومة يمكن لأموال المعونة المعروضة أن تحول المنظمات غير الحكومية إلى مجرد مغرفة في الحساء العالمي المطبخ "، التي تركز على توفير الخدمات. إن الكثير من أموال المساعدات الجديدة مخصصة أعمال الإغاثة والطوارئ ، مما يعزز التحيز نحو تقديم الخدمات، بدلا من التغيير الاجتماعي. وقد ذهب بعض المطلعين على المنظمات غير الحكومية إلى حد قول ذلك نحن بحاجة إلى دفن نموذج المعونة من أجل تحرير أنفسنا لتحقيقه التأثير الذي نقوله إننا نريده.

إن الحذر والتنازل سواء من خلال الرغبة الواعية للكاري صالح ، فهم أكبر للقيود المفروضة على صانعي القرار في الشمال ، أو التأثيرات الأكثر دهاء التي تمارسها الاتصالات المنتظمة مع الحكومة والرغبة في أن ينظر إليهم على أنهم "محادثون معقولون" ، غالبا ما تتبنى المنظمات غير الحكومية الدولية مواقف أكثر تصالحية تجاه الحكومات من شركائها على مستوى القاعدة والحلفاء. الاعتماد على التمويل الحكومي ، أو الخوف من إنكاره إذن للعمل ، يمكن أن يؤدي إلى الرقابة الذاتية وتضييق المسموح به النقاش. في بعض الحالات ، يكون تأثير الجهات المانحة صارخًا ، كما هو الحال مع حكومة الولايات المتحدة تمويل فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز الذي يتطلب برامج لتعزيز الامتناع بدلا من استخدام الواقي الذكري.

الدقة: تحت الضغط للحفاظ على تدفق التبرعات للحفاظ على شبكات المكاتب والموظفين ، وفي بعض الحالات مستودعات اللوازم ، في بعض الأحيان تتحرك المنظمات الدولية غير الحكومية بسرعة كبيرة لكي تبكي الذئب ، كما حدث في الجنوب أفريقيا في عام 2004 عندما كانت الإمدادات الغذائية ضعيفة وادعت بعض تلك الوكالات المجاعة و التي كانت وشيكة. نفس الضغط الذي يغري المنظمات غير الحكومية على المبالغة قد يؤدي إلى الأزمات ، بالإضافة إلى روح العمل التي يمكن

أن تحدثها ، إلى انخفاضها من صراحة حول حدود قدرتها على التعامل مع آثارالكوارث ، مما يثير توقعات غير واقعية.

المسائلة

إن التحدي الرئيسي الثاني - بعد الجودة - و الذي يواجه نظام المساعدات الدولية، بما في ذلك المنظمات الدولية غير الحكومية ، هو المساءلة و هما مرتبطان بعضهما البعض. و قد ذكر ويليام إيسترلي و هو واحد من أكثر نقاد المعونة، و الذي عبر بسخرية بعد أكثر من 16 عامًا في البنك الدولي بعبارة "المخططين" من الأعلى إلى الأسفل المفوضين السوفييت في العصر الحديث ، ذوو الحصانة ، و غير الأكفاء ، و المنخرطون في خدمة أنفسهم. و هو يتناقض معهم جميعاً كباحثين منفتحين على الأفكار الجديدة و الفرص، و الرشيقون عندما يقودهم المستهلكون (في هذه الحالة الفقراء)، حيث لا عقيدة في المساعدات الخارجية، فقد يعلن المخططون عن نوايا حسنة لكنهم لا يحفزون أي شخص ينفذها؛ يجد الباحثون الأشياء التي تعمل و حصل على بعض المكافآت. المخططون التوقعات لكنهم لا يتحملون أي مسئولية للقاءهم يقبل الباحثون المسؤولية عن أفعال. المخططون يحددون ما يجب توفيره؛ يكتشف الباحثون ماذا في الطلب. يطبق المخططون خططا عالمية؛ بينما يتكيف الباحثون مع الظروف المحلية. المخططون في القمة ينقصهم معرفة القاع؛ يكتشف الباحثون ما هو الواقع في القاع. المخططون أبدا سماع ما إذا كانت الخطة قد حصلت على ما تحتاجه؛ اكتشف الباحثون إذا كان العميل راضيًا. هل سيحاسب غوردن براون إذا لم تحصل الموجة الجديدة من المساعدات على 12٪ من الأدوية للأطفال مع الملاريا؟ في الواقع هناك عنصران رئيسيان يجعلان البحث عملا، وغيابها قاتل للخطط، هما ردود الفعل و المسائلة.

وقد خلص إيستيرلي إلى أن غياب المساءلة هو قلب المشكلة، فالمساعدات الفعالة يجب أن تكون مصممة للثقافات المحلية والسياسة و المؤسسات ويجب تجنب لعنة المخططات المصممة في واشنطن، بروكسل، أو لندن. و قد نوقشت العديد من نقاط المسببة لهذه المشكلات أعلاه من نهج المخططين الخاطئين من أعلى لأسفل.

لكن اقترح إيستيرلي علاج - الإيمان الساذج في الأسواق – حيث تجاهل بشكل ملائم حقائق العجز والتهميش في حياة العديد من النساء والرجال الفقراء، و الأهمية الحيوية لبناء دولة فعالة وخاضعة للمساءلة.

هناك تفاوت أساسي حول الطريقة التي تعمل بها المساعدات الدولية. المستلمون مسؤولون أمام المانحين، ويجب عليهم تقديم مئات التقارير واستضافة العشرات من "بعثات المانحين" لإثبات ذلك. نادرا ما تعمل المساءلة في الاتجاه المعاكس. إن بعض البلدان الفقيرة تقوم بمحاولة - أفغانستان ، على سبيل المثال ، قررت في عام 2002 وضع القواعد الأساسية لمشاركة المانحين في إعادة إعمارها - لكن معظمها ليس له نفوذ ولا لجوء إلى العقوبات ضد المانحين إذا كانت النصيحة ضعيفة أو إذا كانت المشاريع مدمرة. بنية جديدة هناك حاجة تجعل المانحين مسؤولين أمام المتلقين.

يجب أن يكمن جزء من الجواب في تنفيذ حسن نية باريس الإعلان ، ولكن المانحين المساعدات يجب أن تقبل أن حكومات البلدان النامية يجب أن تبقى في مقعد السائق ، والعمل مع المجتمع المدني ، والخاص القطاع ، والأحزاب السياسية ، وغيرها من الجهات الفاعلة المحلية لوضع سياسات تناسب الاحتياجات الوطنية.

دون تغيير في العقلية من جانب الجهات المانحة ، ومع ذلك ، على غرار باريس التنسيق بين مقدمي المعونة يمكن أن يزيد بالفعل من قدرتها على التحدث إلى الحكومات المتلقية بصوت واحد ، مما يقوض "الملكية الوطنية" الاستراتيجيات التي لا تحب المانحين. كما ينبغي على الجهات المانحة أن ترحب بذلك من القتال ، والحكومات الحازمة مثل غانا وبوتسوانا ، أو أفغانستان ، التي تصر على المساعدات بشروطها الخاصة.

تنتقد المنظمات غير الحكومية الدولية - من جانبها - بانتظام الشركات والحكومات على حد سواء الشمال والجنوب لعدم استجابتها للذين يعيشون في الفقر ، لكن العديد من المنظمات غير الحكومية تخضع للمساءلة بشكل رسمي أقل من الحكومات هم إلى ناخبيهم ، أو الشركات لمساهميها.

وردت المنظمات غير الحكومية الدولية من خلال تحسين شفافيتها (على سبيل المثال ، نشر بياناتها المالية وسياساتها) ، مع الموافقة على قوانين الخير الممارسة في قضايا مثل أعمال الإغاثة الإنسانية ، واعتماد العضوية الهياكل ، وإجراء استعراضات الأقران والتشاور المنتظم مع مجموعة من "أصحاب المصلحة" ، بما في ذلك المنظمات الشريكة في البلدان النامية في معظم البلدان ، تخضع المنظمات الدولية غير الحكومية للمساءلة بموجب القانون إلى الحكومة المضيفة (التي يمكن أن تؤدي إلى توترات عندما تستاء الدول من أنشطة المنظمات غير الحكومية) و تخضع أيضا لمتطلبات الإبلاغ الصارمة للمموليهم الرسميين. في العام 2006 أنشأت 11 من المنظمات الدولية غير الحكومية الرئيسية من حقوق الإنسان ، والتنمية ، والبيئة ، إنشاءات في القطاعات الاستهلاكية وميثاق المحاسبة غير الحكومي الدولي لوضع معيار لأعضائها وإعطاء أصحاب المصلحة ثقة أكبر. و قد وقعت 189 دولة آنذاك، و يبلغ عددها الآن حوالي 25 دولة، تقدم تقريرا سنويا من المساءلة (التي يستخدمون فيها ملحق المنظمات غير الحكومية من المبادئ التوجيهية مبادرة الإبلاغ العالمية) ، ويتم تقييم هذه التقارير من قبل لجنة مراجعة مستقلة. التقارير وتعليقات الفريق كلها نشرت على موقع المنظمات الدولية غير الحكومية.

بينما يقدّر الناشطون من البلدان النامية الدعم الذي يقدمونه وغالباً ما تشتكي من أن المنظمات غير الحكومية الدولية مي مهيمنة استخدام مواردهم ومهاراتهم لخداع الأضواء، وفرض أجنداتهم الخاصة ، وإغراء الموظفين الموهوبين بعيدا مع وعد المرتبات أعلى. على المدى الطويل ، قد تقوّض هذه الديناميكية جهود البناء المواطنة النشطة في البلدان النامية ، وهي ذات أهمية خاصة في ضوء نمو المنظمات غير الحكومية الجنوبية المتطورة بشكل متزايد ، والتي هي تحدي الأدوار التقليدية من نظرائهم الشماليين كوسائط بين المموليين الشماليين والمجتمعات الفقيرة و "بناة" قدرة المنظمات القاعدية.

في هذه النوبات من المصارعة بين الشمال والجنوب ، حكومات الدول النامية في كثير من الأحيان تنشط في وضع أقوى مما يدركون ، منذ موظفي الجهات

المانحة تحت ضغط كبير لصرف المال. "أسلحة الضعفاء" ، مثل المقاومة السلبية أو الموافقة على شيء واحد والقيام بعمل آخر ، يمكن في كثير من الأحيان دفع أرباح أفضل من معركة الوقوف. كمسؤول رواندي بامتعاض لاحظ ، "عند التعامل مع المانحين ، عليك التعامل معهم كما أنت سوف حلب بقرة. تعاملهم بشكل جيد مع المزيد من تدفقات الحليب أكثر من ذلك قد توقعت تعاملهم بشكل سيئ وقاموا برمي الجردل .191

سيكون تمكين متلقي المعونة محاولة لجعل المساعدات أشبه سوق تنافسية وأقل مثل الاحتكار (بهذا المعنى باريس إن الإعلان ، إن وجد ، يجعل المعونة أكثر احتكارية ، وإن كان ذلك نية حميدة). إنشاء مثل هذا السوق سيذهب مع الاتجاه نحو انتشار متزايد لمقدمي المساعدات - مانحين جدد ، صناديق رأس المال ، الأعمال الخيرية ، والحكومات الغربية ، والمتعددة الأطراف والإقليمية المؤسسات. ومع ذلك ، في الوقت الحالي هو السوق حيث المستهلكين (حكومات الدول النامية) يجدون صعوبة بالغة في الاختيار على وجه التحديد لأنهم ليس لديهم القوة .92

قد تتمثل إحدى الأفكار في تخصيص ميزانية المساعدات العالمية الشاملة للمستلم الدول ، التي يمكن أن تقرر بعد ذلك وكالات المعونة التي ستستخدمها. ناجح يعتمد نظام القسيمة على مستوى صحي من المنافسة بحيث يكون "المستهلك" سيكون له نفوذ. عالم الاقتصاد بجامعة هارفارد داني رودريك نصف مازحا اقترح تقسيم ذراع المشورة الخاصة بالبنك الدولي إلى قسمين منفصلين الهيئات المنافسة ، ومقرها في البلدان النامية المختلفة ثم تضطر إلى تقديم المشورة التي تريدها البلدان النامية بالفعل وعلى استعداد لانفاق عائداتهم على المساعدات ، وتحويل العلاقة الحاليةعلى رأسه من خلال "وضع الأول" .94

بدلا من ذلك ، يمكن إعادة تصميم المساعدات كمدفوعات تحويل ، مثل تلك من قبل الحكومات المركزية إلى الحكومات الإقليمية ، ليتم إنفاقها في حدود المتفق عليه المبادئ التوجيهية ولكن بالطريقة التي تختارها الحكومة المتلقية (تأتي GBS على مقربة من هذه الرؤية). أي من هذين الخيارين سيجلب نظام المعونة أكثر تماشيا مع

الهدف العام لإعادة توزيع الثروة العالمية من الأغنياء إلى المناطق الفقيرة والبلدان والناس.

حتى لو توقفت هذه التحولات الزلزالية ، فقد يكون نظام المساعدات العالمية تشغيل أكثر من ذلك بكثير بشكل مسؤول. لجميع أخطائهم ، ومنظمة التجارة العالمية والأمم المتحدة توفر منتديات تلتقي فيها الدول الغنية والفقيرة في محاولة لإدارة شؤونها بشكل عام التجارة والعلاقات السياسية. لا يوجد مثل هذا المنتدى للمساعدة. الأمم المتحدة يمكن أن يصبح المجلس الاقتصادي والاجتماعي (ECOSOC) واحداً أو بدلاً من ذلك بإمكان نادي البلدان الغنية بالدعوات فقط ، وهي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، توسيع نطاق التضمين من البلدان الفقيرة في لجنة المساعدة الإنمائية المؤثرة (DAC) واحتضان مانحين جدد مثل الصين ومؤسسة غيتس ، التي تعمل حاليا دون حتى الحد الأدنى من النظراء التي يقدمها لجنة المساعدة الإنمائية.

يمكن تعزيز صوت المتلقين للمعونات عن طريق إنشاء منظمة دولية أمين المظالم الذي يحقق في الشكاوى من إساءة أو كسروعود. أو يمكن للمتلقين الفرقة معا ، وتحويل الجداول عن طريق بانتظام تجميع ونشر تقييماتهم الخاصة لجودة المساعدات من مختلف مقدمي الخدمات. لا يوجد شيء مثل الماضي في جدول الدوري للعار السياسيين وموظفي الخدمة المدنية في العمل.

لقد كان واحد من أكثر مجالات التقدم الواعدة في السنوات الأخيرة الشفافية المساعدات. في قمة المساعدات 2011 في بوسان ، سنوات من العمل من قبل مبادرة الشفافية الدولية للمعونة (IATI) ومنظمات المجتمع المدني ، مثل "نشر ما تموّل" ، والذي بلغ ذروته بوزيرة الخارجية الأمريكية أعلنت هيلاري كلينتون أن الولايات المتحدة سوف تقوم بالتوقيع على IATI ، الحصول على ما يصل إلى 75 في المائة من المساعدات العالمية. الجهات المانحة الملتزمة لوضع الخطط في غضون عام ، وشرح كيفية نشرها بحلول عام 2015 التفاصيل الكاملة إلكترونيا لجميع مشاريع المساعدات المستقبلية الحالية والمخطط لها في مشتركة ، مفتوحة القياسية.

تفعيل المساعدات

يجادل هذا الكتاب بأن إعادة توزيع الصوت والقوة والأصول والفرص التي تشكل التنمية على الأرجح تحدث من خلال مجموعة المواطنة النشطة والدول الفعالة. يجب قياس المعونة مقابل فعاليتها في بناء قدرات الدولة والمجتمع على حد سواء للتصدي لها الفقر وعدم المساواة.

على الرغم من التحركات لتحسين النظام ، لا تزال المساعدات تعيقها السياسة ، الغطرسة ، والمصلحة الذاتية. في المستقبل ، نسبة أعلى من تلقي المساعدات من المرجح أن تكون الدول ذات الدول الضعيفة و الاقتصادية و الاقتصادية مشاكل سياسية. وفي الوقت نفسه ، فإن انتشار المانحين سيعقد الجهود بطيئة الحركة بالفعل لمواءمة أنشطة المانحين حولهاإعلان باريس.

يجب أن يأتي الكثير من قوة التغيير من خارج المريح عالم المعونة ، بناء على التقدم المحرز بالفعل من قبل البلدان النامية الحكومات ، مدفوعة من قبل منظمات المجتمع المدني مطالبة أكبر المساءلة والفعالية ، بدعم من المنظمات غير الحكومية في الشمال والجنوب ، وربما من قبل قادة القطاع الخاص الأكثر بعد النظر الذين يرون كلا قضية بشرية وتجارية لبناء الرخاء في الجنوب.

في عالم سريع التطور ، كيف يمكن للمنظمات غير الحكومية الدولية أن تسهم بشكل أفضل في البناء المواطنة المسؤولة والدول الفعالة؟ في عام 2000 ، عندما ميزانيات المساعدات على ما يبدو في الانخفاض الطرفي و 11/9 لم يتم بعد تحويل السياسة العالمية ، التقى عدد من مراقبي المنظمات غير الحكومية لمناقشة "المنظمات غير الحكومية التي تتجاوز المعونات" اقترح أن تعتمد وكالات التنمية غير الحكومية "رابعًا ، ذا قيمة الموقف بين الدولة والسوق والمجتمع المدني ... في هذه المنظمة غير الحكومية الدور هو واحد من المفاوضات متعددة القطاعات ، فضلا عن تعزيز والمثابرة امتثال أصحاب الواجبات لإيصال حقوق الناس.

بعد أن كشف النقاب عن المصطلحات ، اقترح أن تهدف المنظمات غير الحكومية إلى:

• أنصار الفقراء ومنظماتهم ، ومساعدتهم على ذلك بناء المهارات والقدرات التنظيمية اللازمة للمطالبة بها حقوق وإطعام عائلاتهم.

• المفاوضون والوسطاء الموثوقون ، سواء كانوا يجمعون المنافسين مجموعات لمنع تحول التوتر إلى صراع ، أو الحصول على صغيرة المزارعين إلى غرفة مع المشترين في السوبر ماركت لتوضيح العملية من بيع في السوق العالمية.

• مراقبي احترام سلوك الحكومات القوية و الشركات ، بما في ذلك أنفسهم.

• اعترفت بالمبتكرين في المصلحة العامة ، في مجالات مثل الصحة ، التعليم والماء والصرف الصحي ، مع التركيز المستمر على رؤيتهم بجهود صغيرة خاصة اعتمدتها الحكومات أو غيرها من اللاعبين الكبار.

على المستوى العالمي ، اقترحوا أن المنظمات الدولية غير الحكومية ينبغي أن تحشد الجمهور والضغط من أجل العمل الدولي لمعالجة المشاكل الوطنية التي لا تسطيع الكومات الوطنية حلها بمفردها، ولا سيما أين الآلية الرسمية المؤسسات العالمية غير كافية. (عمل أوكسفام على الديون والمساعدات والتجارة و يسعى تغير المناخ إلى معالجة بعض هذه الفجوات في الحوكمة العالمية.

بعد عقد من الزمان ، يبدو هذا الموقف واضحا ، على الرغم من أنه ينبغي استكماله من خلال دور متزايد في تسهيل تبادل الأفكار من الجنوب إلى الجنوب ، من الجنوب إلى الشمال ، والعكس صحيح - الاعتراف بأن العديد من القضايا مثل عدم المساواة أو الاستبعاد أو الاستدامة البيئية أو المساءلة شائعة في جميع البلدان بغض النظر عن خطوط الطول والعرض. رغم ذلك المقترحات في حاجة إلى جرعة صحية من التواضع ، فإن هذه الأدوار تقود المنظمات الدولية غير الحكومية بعيدة عن أن تصبح ببساطة مزودي خدمات غير هادفة للربح. فوق الكل، يجب على المنظمات الدولية غير الحكومية أن تبقي بعينها بشدة على الجائزة التنموية للدعم (وأبدا يفترض أن يحل محل) مواطنين ناشطين وولايات فعالة.

إن المعونة ليست الدواء الشافي من أجل التنمية ، والمساعدات وحدها لن "تجعل الفقر التاريخ'. يمكن أن يساعد أو يعيق الدول النامية على طريق البناء المواطنين

النشطين والدول الفعالة ، لكنها لا يمكن أن تحل محل الوطنية عملية التنمية. كما ظهر وزير مالية اريتريا سابق في وقت قمة غلن إيغلز الثمانية التاريخية لعام 2005 :

بالعديد من المقاييس ، لقد كان عامًا عظيمًا بالنسبة لأفريقيا ، مع تخفيف عبء الديون ، حفلات موسيقية لرفع الوعي وقادة مجموعة الثماني يتعهدون بزيادة المساعدات. أنا لقد أصاب العالم بالامتنان الكثير من الاهتمام لقارتي. في في نفس الوقت ، صوت بداخلي يريد الصراخ: انتظر. هذا ليس هو الطريق يحدث التطور الحقيقي!..... نستمر في تجاهل الصارخ درس أن نماذج التنمية المفروض من الخارج لم تصلنا بعيدا. الطريقة الوحيدة للمضي قدماً هي أن تقود إفريقيا حافلاتها الخاصة بها على السائق والركاب أن يكونوا على اتفاق تام حول مكانهم ذاهب. ومع ذلك ، نحن بحاجة إلى مساعدة ملء الخزان.

إن وضع أوهام الأوهام ومعرفة العلم الكلي جانباً خطوة أولى حيوية في جعل المساعدات تعمل لصالح الفقراء. يجب أن تكون الأولوية الأولى للبلدان الغنية أن نتأكد من أنهم "لا يلحقون أي ضرر". يجب أن ينتقلوا من الأبوية ، عقلية ما بعد الاستعمار إلى العلاقات القائمة على الاحترام المتبادل بين الناس الذين يواجهون العديد من المشاكل المشتركة. يجب عليهم تقديم المساعدات بطرق بناء قدرة الحكومة والمساعدة في بناء المساءلة أمام المواطنين ، بدلاً من ذلك من الوقود الصراع أو الفساد أو تقويض تنمية الدولة. يجب عليهم الوفاء بالوعود التي قطعتها في الأيام المتعثرة من عام 2005 ومساعدة "ملء خزان" من قبل تقديم مساعدات أكثر وأفضل. الباقي يعود إلى الشعوب والحكومات العالم النامي.

دراسة حالة: كيف يحدث التغيير: اتفاقات غلين إيغلز 2005

في قمتهم السنوية في عام 2005 ، قادة دول مجموعة الثماني (G8) وعدت بتحول دراماتيكي في استعداد العالم الغني للتمويل تطوير. واتفقا على زيادة مستويات المساعدات العالمية بحوالي 50 مليار دولار لكل منهما بحلول عام ٢٠١٠ وشطب ديون ما يصل إلى ٥٠ من أفقر بلدان العالم. على الرغم من أن

المنتقدين سخروا من الالتزامات باعتبارها غير كافية ، وجماعية إزالة التراجع في وقت لاحق الكثير من بريقهم ، والوعود في غلين إيغلز تشكل خروجا ملحوظا عن الممارسة السابقة. إذا لم يكن هناك شيء آخر ، القادة سيدفعون الثمن السياسي للتراجع عن تعهداتهم. كيف جاء هذا الإلتزام؟

شهدت الأشهر التي سبقت قمة غلين إيغلز في اسكتلندا مزيج غير مسبوق من الحكومة ونشاط المجتمع المدني. الحكومة البريطانية المضيفة ، حريصة على ضمان أن ينظر إلى الحدث على أنه نجاحا ، دافع عن تمويل التنمية من البداية ، ووضع أعلى مستوى المستوى "لجنة أفريقيا" في عام 2004 والتي شملت عدة رؤساء حكومات أفارقة والموسيقي/ الناشط بوب غيلدوف، والتي أنتجت خطة تكاليفها لكيفية إنفاق المساعدات الإضافية.

في غضون ذلك ، قامت جماعات المجتمع المدني بحملة في 70 دولة عبر العالم ، بما في ذلك جميع دول مجموعة الثماني ، كجزء من النداء العالمي للعمل ضد الفقر ، حملة معروفة في المملكة المتحدة وعدد آخر الدول كـ "اجعل من تاريخ الفقر". قام نيلسون مانديلا بإضافة الكثير الوزن الأخلاقي عندما اجتمع وزراء مالية مجموعة الثماني في فبراير. ثم نظم المشاهير Geldof و Bono وآخرين سلسلة من حفلات "Live 8" في معظم دول مجموعة الثماني في الأسبوع الذي سبق القمة ، والتي تمت مشاهدتها من قبل ملياري شخص. بلغت الحملة ذروتها في مسيرة من 225،000 الناس في ادنبره لتقديم التماس الذي يحمل 38 مذهل مليون توقيع.

مزيج من الضغط العام وحكومة المملكة المتحدة المناورة من جدول أعمال القمة عززت يد المؤيدة للمعونة وزراء الحكومات في مجموعة الثماني ، أضعف تصميم حاصرات (الولايات المتحدة واليابان ، وإيطاليا) ، وإقناع أولئك الذين يمكن أن تتأرجح في أي اتجاه (كندا وألمانيا). أول علامة على الحركة جاءت في وقت مبكر من فبراير ، عندما حدد وزراء مالية مجموعة الثماني خطة إلغاء الديون. ثم في مايو ، الاتحاد الأوروبي الزعماء ملتزمون بمساعدة الزيادات التي قطعت شوطا طويلا نحو الالتقاء هدف 50 مليار دولار.

استفاد الناشطون داخل الحكومة وخارجها من إحياء أوسع من الالتزام بالتنمية ، يتضح في عكس انخفاض مستويات المعونة منذ عام 2000 وتأييد ذلك العام نفسه من الألفية للأمم المتحدة أهداف التنمية. جهود الحكومات الأفريقية لتعزيز الشعور التقدم - من خلال الشراكة الاقتصادية الجديدة من أجل التنمية الأفريقية ، انتشار الانتخابات ، واستعادة مستويات واعدة من النمو - ساعد أيضا في جعل المساعدات مستساغة سياسيا. ربما أراد القادة أيضًا إعادة بناء التعاون الدولي بعد الانقسامات العميقة حول غزو العراق عام 2003.

كان النمو القوي في الاقتصاد العالمي عاملاً ، مما سمح لقادة مجموعة الثماني للتركيز على القضايا طويلة الأجل ، وكسر خالية من إدارة الأزمات عقلية القمم السابقة. وأحداث غير متوقعة لعبت أيضا حرجة وظيفة. لقد دفعت كارثة تسونامي الآسيوية قبل ستة أشهر إلى حدوث غير مسبوق عرض السخاء العام ، والذي في العديد من الحالات أساء السياسيين في زيادة الإغاثة الإنسانية الحكومية ، وأثبتت المستوى المصلحة العامة في قضايا التنمية. ثم في أول يوم كامل من قمة، التفجيرات الإرهابية في لندن قتل أكثر من 50 شخصا، يستحضر أ الشعور بالتضامن الذي حرص قادة مجموعة الثمانية على دعم البريطانيين الحكومي.

الرسالة المتشابهة حول المساعدات والديون تتناقض بحدة مع القادة عدم القدرة على تحقيق تقدم كبير في تغير المناخ أو التجارة المتوقفة محادثات في منظمة التجارة العالمية. بشكل عام ، يجد القادة أنه من الأسهل الوعد بالمال من تغيير سياساتها الخاصة: تخفيض انبعاثات الكربون أو تصحيحه لا يمكن تحقيق قواعد التجارة العالمية المزورة عن طريق كتابة الشيك.

والدرس المستفاد من 30 سنة من مؤتمرات قمة مجموعة الثمانية هو أن التقدم يتحقق في كثير من الأحيان فقط من خلال التكرار - نفس المسألة تعود عاما بعد عام إلى جدول أعمال القمة. قمة 2005 تميزت بالمناقشة الخامسة على التوالي أفريقيا ، في حين لم يظهر تغير المناخ على جدول أعمال مجموعة الثماني منذ عام 1997. عودة ظهور تغير المناخ على جدول الأعمال في السنوات التالية ولذلك فإن غلين

إيغلز قد يحمل بعض الأمل في التقدم المستقبلي في المحادثات على خلف لبروتوكول كيوتو. باختصار إن الشرعية العامة المتزايدة للقضية ، والقيادة من قبل الحكومة على استعداد للدفاع عنها ، والتعبير العام الضخم عن الدعم ، والتكرار السنوي ، طلب يقتصر على المال ، و التقاء الأحداث غير المتوقعة كانت العناصر التي جعلت من اتفاقيات جلينجلز ممكنة.

القواعد و المباديء الدولية

وهي أكثر دقة من التمويل أو التجارة ، ولكن ربما كان لها نفس التأثير على المدى الطويل ، حيث أنها الطريقة التي يتبادل بها النظام الدولي الأفكار وينشرها (ربما "المصلحة العامة العالمية" النهائية). لطالما أظهرت الأفكار احتراما ضئيلا للحدود الوطنية ، كما أوضح عمل توم باين أو كارل ماركس ، لكن العقود التي مرت منذ الحرب العالمية الأولى شهدت صعود نظام عالمي للحوار والاتفاق على مجموعة من القيم التي وصفت بأنها أفضل المعايير. ": القواعد الواضحة أو الضمنية ، بما في ذلك مجموعة القانون الدولي المتسعة باستمرار ، والتي تحدد ما هي السلوكيات من قبل الدول وقادتها تعتبر مقبولة ، ليس فقط في الساحة الدولية ولكن أيضًا محليًا.

تشمل المعالم البارزة في هذه المحادثة العالمية الآخذة في التوسع باستمرار قواعد الحرب (التي نوقشت في القسم التالي) ، وإعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام 1948. في العقود الأخيرة ، أنتجت الممارسة انتشاراً محيراً للمؤتمرات و "أفرقة رفيعة المستوى" تضع أهدافاً دولية مثل الأهداف الإنمائية للألفية والمعاهدات والاتفاقيات المتفاوض عليها. منظمة العمل الدولية (ILO) وحدها لديها 189 اتفاقية ، آخرها واحدة بشأن حقوق العمال المنزليين التي تم تبنيها في عام 2011. هذه الاتفاقيات هي نتاج سنوات من المفاوضات المكثفة بين الحكومات ، ومدعومة بشكل مكثف من قبل المواطنين ومجموعات الأعمال. كلها تهدف إلى التأثير على سلوك الدول والشركات والمواطنين وغيرهم ، ولكن بشكل أكثر براعة للتأثير على كيفية تفكير الناس ، ما يعتبر "مناسبًا" أو مرغوبًا فيه.

في حين أن بعض الوقفات في المؤتمرات الدولية المرحة قد تم إدانتها بحق باعتبارها لا معنى لها ، فإن تأثيرها العام كان لا يمكن إنكاره. إن مجموعة الاتفاقات الدولية التي تم التفاوض عليها تجسد فهم الإنسانية المتطور لحالتها ، وتحفز المواقف إلى الأمام والمعتقدات حول جميع أنواع الموضوعات: سواء كانت الرشوة مقبولة أم للآباء الحق في ضرب أطفالهم ؛ ما إذا كان ينبغي أن نسمح بالتمييز ضد العمال المهاجرين أو السكان الأصليين أو الأشخاص الذين يعانون من إعاقات ، أو ما هي الأنشطة التي ينبغي اعتبارها "عملاً".

والقليل جدا من ذلك يشمل "القانون الصارم" ، والقابل للتنفيذ في المحاكم بغرامات وعقوبات أخرى - مجلس الأمن الدولي ، والمحكمة الجنائية الدولية (وإلى حد أقل) منظمة التجارة العالمية هي استثناءات. وأغلبها "قانون ضعيف" ، مستخدماً الإقناع الأخلاقي وقوة العار لوضع معايير يمكن من خلالها قياس التشريع الوطني "الصعب".

حقوق المرأة

يقدم الجدل العنيف في كثير من الأحيان حول حقوق المرأة مثالا جيدا لدور النظام الدولي في نشر الأفكار ، حيث لعبت المناظرات والاتفاقيات العالمية دورا رئيسيا في تحدي مزيج من السياسات والمؤسسات والمعتقدات والتوقعات التي تشكل فرص حياة الفتيات و الأولاد ، وفرض قيود صارمة على حياة النساء.

وكثيرا ما توصف اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) ، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979 ، بأنها وثيقة حقوق دولية للمرأة. تحدد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ما يشكل تمييزا ضد المرأة وتلتزم الدول باتخاذ سلسلة من التدابير ، بما في ذلك:

- إدراج مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في نظامها القانوني وإلغاء جميع القوانين التمييزية واعتماد قوانين مناسبة تحظر التمييز ضد المرأة ؛
- إنشاء محاكم ومؤسسات عامة أخرى لضمان الحماية الفعالة للمرأة من التمييز.

• ضمان القضاء على جميع أعمال التمييز ضد المرأة من جانب أشخاص أو منظمات أو مؤسسات.

و أوجدت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ، تليها لحظات دولية رئيسية أخرى مثل المؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية لعام 1994 في القاهرة ، والمؤتمر العالمي المعني بالمرأة لعام 1995 في بيجين ، إطارا للضغط المتصاعد على احترام حقوق المرأة. وفقًا لتقرير "المرأة في العالم لعام 2011" الصادر عن "نساء الأمم المتحدة": 198

في عام 1911 ، سمحت دولتان فقط في العالم للنساء بالتصويت. وبعد قرن من الزمان ، أصبح هذا الحق عالمياً تقريباً ، وتمارس النساء تأثيراً أكبر في صنع القرار أكثر من أي وقت مضى. وإلى جانب التأثير السياسي الأكبر للمرأة ، كان هناك اعتراف متزايد بحقوق المرأة ، ليس فقط الحقوق السياسية والمدنية ، بل أيضا الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. اليوم ، صدقت 186 دولة في جميع أنحاء العالم على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) ، 199 التي تشير إلى التزامها بالوفاء بحقوق الإنسان للنساء والفتيات ، وكسر الحواجز التي تحول دون المساواة بين الجنسين والعدالة.

و توضح اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أيضاً التفاعل الدقيق بين العمليات الدولية والتيارات الأوسع نطاقاً في المجتمع ، وهي في هذه الحالة طفرة الحركة النسائية في السبعينات. يساعد النظام الدولي على قفل هذه التحولات ونشرها ، وغالباً ما يوفر ساحات معارك رمزية للمؤيدين والمعارضين. على سبيل المثال في مؤتمر القاهرة ، خاض تحالف غير مألوف من الفاتيكان والعديد من الحكومات ذات الأغلبية الإسلامية حاربًا قويًا ضد الحق في منع الحمل.

بروتوكول الإتحاد الإفريقي بشأن حقوق المرأة (٢٠٠) ، الذي اعتُمد في عام ٢٠٠٣ ، أحد المعالم الأخرى في الجهود الرامية إلي دخول حقوق المرأة ، ومؤخرا إنشاء "هيئة الأمم المتحدة للمرأة عام 2010" في عام 2010 تحت قيادة ميشيل

باشيليت ونشر أول تقرير رئيسي للبنك الدولي عن المساواة بين الجنسين والتنمية في 2012.202

وقد كانت الحركات النسائية ذات دور فعال في تشكيل مسار المعايير الدولية ، التي أصبحت بعد ذلك نقطة حشد هامة للنضالات من أجل تحقيق إصلاحات تدريجية للتشريعات على المستوى الوطني. هذه الجهود ، بدورها ، يمكن أن تكون محفزات للتغييرات في المواقف والمعتقدات ، كما هو الحال في قانون الأسرة المغربي المذكور في هذا الكتاب (انظر الجزء الثاني).

إن نجاح وضع القواعد والمعايير في الساحة الدولية قد تجاوز في العادة السكون الصعب لتحويل القوانين الوطنية وخاصة المواقف والمعتقدات. وليس من المستغرب أن يدور نقاش دائم داخل الحركة النسائية حول ما إذا كان ينبغي إيلاء الأولوية للتأثير في الاتفاقات الدولية. ومع التسليم بالعديد من الإنجازات التي تحققت حتى الآن ، يزعم الكثيرون أن التركيز على الصعيد الدولي قد قوض الموارد المتاحة للصراعات المحلية والوطنية التي يمكن فيها تحقيق تغييرات حقيقية في حياة النساء.

أثارت الجهات المانحة للمعونات مثل DFID و SIDA و CIDA ، التي تعمل تقليديًا على المستوى الوطني بدلاً من المستوى الدولي ، نقاشًا آخر مثيرًا للاهتمام عن طريق الابتعاد عن الدعم للتشريعات التقدمية وزيادة الوعي نحو زيادة التركيز على تعليم الفتيات وعمل المرأة وسيلة لتعزيز وضع المرأة. إلى أي مدى يكون تعليم المرأة وتوظيفها وسيلة لتوليد النمو (المرأة من أجل التنمية) بدلاً من إعادة تشكيل الأنظمة الاقتصادية والمالية لتحسين حقوق المرأة وسلطتها وحياتها (تنمية المرأة).

القانون الصعب و الناعم

لا شك في أن التفاعل بين القانون "الصعب" و "الناعم" معقد. [203] يعتمد القانون الصارم في المقام الأول على سلطة الدولة وسلطتها ، في حين يعتمد القانون غير الرسمي في المقام الأول على الجهات الفاعلة غير الحكومية في بناء وتنفيذ وإدارة الحكم. ترتيب. القانون الصعب أكثر قانونية ، وغالبا ما تحدده الاتفاقية الدولية ؛ القانون الناعم هو مجال أوسع بكثير ، يغطي كل شيء من النصائح المجهولة إلى

الالتزامات بالإبلاغ على فترات منتظمة مقابل مجموعة من الالتزامات أو المعايير المتفق عليها (على سبيل المثال في التجارة العادلة).

وبالنظر إلى هذه الخصائص ، فإن المشاكل المختلفة غالباً ما تصلح لأنماط مختلفة. يعمل القانون الثابت على أفضل وجه للمشاكل البسيطة المحددة بدقة والتي يمكن تقنينها بما يكفي لإتمام الإجراءات القانونية أو شبه القانونية. قد يعمل القانون الناعم بشكل أفضل مع المشاكل الأكثر تعقيدًا التي تؤثر على المزيد من الجهات الفاعلة.

هناك في بعض الأحيان خلاف حول ما إذا كان القانون الناعم يمهد الطريق أمام القانون الثابت (على سبيل المثال حول حقوق العمال) ، أو يتم استخدامه للتخلص من القلق العام كخلية منخفضة التكلفة وغير فعالة (على سبيل المثال ما يسمى بـ "تبرئة البيئة" البيئية). كلاهما يمكن أن يكون صحيحًا. هناك ميزتان مميزتان تجعلان القانون النافذ فعالاً ويبدو أنهما متفاوضان من خلال عملية متعددة أصحاب المصلحة (عادة ما تشمل الحكومات والشركات ومنظمات المجتمع المدني) وتنفيذها من خلال التحقيقات العامة والإبلاغ والمساعدة التقنية .204 لا شيء يركز على عقل قائد أفضل من الاضطرار إلى الإبلاغ عن إخفاقاتهم والنجاحات في الأماكن العامة.

تشكل المحادثة الدولية حول القواعد والمعايير جانباً مهماً من جوانب المواطنة العالمية ، وهي طريقة للإنسانية ككل لمناقشة حسها المتطور في الصواب والخطأ. تؤثر الشبكة الناتجة من الإلحاح والاتفاق والتقييد على القادة والمواطنين والشركات من حيث فهمهم لأدوارهم وهويتهم وطبيعة العالم من حولهم. ومن المرجح أن تظل هذه المناقشات ساحات معركة رمزية وفعلية مهمة لأولئك الذين يسعون إلى تغيير تقدمي وعلاقات أكثر إنصافًا بين النساء والرجال.

النظام الدولي للإغاثة الإنسانية والسلام

النظام الإنساني الدولي

يتم توفير معظم المساعدات الإنسانية محليًا ، من قبل الجيران والأقارب والأصدقاء والحكومات المحلية والوطنية ، حيث أن إنقاذ الأرواح بهذه الطريقة قديم قدم التاريخ المسجل. كانت المؤسسات الدينية تدير معظم الأعمال الإنسانية في الماضي ، وهي لا تزال اليوم مدمّنين رئيسيين للتضامن مع ضحايا الحرب والكوارث الطبيعية. على سبيل المثال ، يقدم التقليد الإسلامي للعشر أو الزكاة ، المعروف باسم الزكاة ، المنصوص عليه في القرآن الكريم ، حتى يومنا هذا ، المساعدة النقدية المباشرة بحرية وسرعة لمن هم في أمس الحاجة إليها.

في الواقع في القرن الحادي والعشرين ، أصبحت أغلبية الإغاثة الإنسانية أكثر محلية ، وليس أقل. ينتقل العالم بعيداً عن النموذج الغربي الذي يعتمد على الأمم المتحدة في الاستجابة الإنسانية إلى نموذج أكثر تنوعًا وموقعًا محليًا (وحظًا) مستدامًا. سواء من خلال الاستعداد للكوارث أو الرد عليها عندما تضرب ، من المحتمل أن تأتي نسبة أكبر من المعونات من السلطات المحلية والمجتمعات المحلية والشركات التجارية والحكومات الوطنية والجيوش والمنظمات غير الحكومية في البلدان المتأثرة.

وهذا اتجاه ضروري ومرحب به ، ليس أقله مواجهة عدد متزايد من الكوارث الصغيرة والمتوسطة. لكن المؤسسات الإنسانية الدولية ستظل تلعب دوراً حيوياً ، وستتحمل مسؤولية كبيرة لتحسين أدائها أكثر مما حققته الإصلاحات الأخيرة.

لا يزال وجود نظام إنساني جيد الإدارة ومدار بشكل جيد أمراً حيوياً في توفير شبكة أمان في أوقات الأزمات ، للمساعدة في منع الضعف ، سواء كان مزمناً أو قصير الأجل ، من التحول إلى دوامة من التفكك الهابط ، وارتفاع عدم المساواة ، والإفقار. يدرس هذا القسم النظام العالمي للاستجابة الإنسانية ، ويقترح كيف يمكن تصحيح أوجه القصور.

شهدت السنوات المائة والخمسين الماضية ظهور مؤسسات مهنية متخصصة في مجال الإغاثة الإنسانية ، بعضها قائم على المؤسسات الدينية ، وغيرها من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية. تأسست حركة الصليب الأحمر في عام 1863 ، وأصبحت قوة عالمية في مطلع القرن العشرين ، عندما انضمت إليها جمعية كاريتاس الخيرية الكاثوليكية. بعد الحرب العالمية الأولى ، تم تشكيل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC) ، وكذلك صندوق إنقاذ الطفولة. نشأت منظمة أوكسفام من لجنة أوكسفورد لإغاثة المجاعة ، التي أنشئت في عام 1942 استجابة لمجاعة في اليونان التي تحتلها القوات النازية ، وتم تأسيس منظمة كير استجابة لاستراتيجية اللجوء التي تلت الحرب العالمية الثانية. ظهرت منظمة أطباء بلا حدود (MSF) خلال أزمة بيافرا في نيجيريا بعد عقدين من الزمن. على مدى العقد الماضي ، قامت العديد من هذه الوكالات الإنسانية الكبيرة ، بما في ذلك منظمة أوكسفام ، بتشكيل شبكات دولية لمنظمات متشابهة التفكير لتوسيع وتحسين مدى وصولها العالمي.

تلعب منظومة الأمم المتحدة ، مع وكالاتها المتخصصة العديدة ، دوراً رياديا حاسم الأهمية في التحضير للكوارث الطبيعية والطوارئ الغذائية والصراع .205 وبعد انتهاء الحرب الباردة ، شرعت الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في التوسع الكبير في قدراتها ، كما فعلت حكومات الدول الغنية. النظام الإنساني اليوم هو عبارة عن متاهة من الحكومات الوطنية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وحركة الصليب الأحمر ، التي بلغ متوسط إنفاقها الإجمالي 5.7 مليار دولار سنوياً في الفترة بين عامي 1999 و 2002. وقد أدى هذا الرد غير المسبوق على التسونامي الآسيوي في ديسمبر 2004 إلى رفع هذا المبلغ إلى ما يقدر بنحو 16.7 دولارًا. مليار في 2010 .206

مجتمعة ، يشكل هؤلاء الفاعلون نظام رفاهية عالمي بدائي يحضر تقريبا كل حرب أو كارثة طبيعية. على الرغم من نجاح النظام الإنساني في إنقاذ الأرواح ، إلا أنه يعاني من سلسلة من العوائق التنظيمية وغيرها ، والتي غالباً ما تؤدي إلى تأجيل

الاستجابات للأزمات ، ونقص التمويل ، وسوء التنسيق ، وإجراءات غير فعالة وغير صحيحة في بعض الأحيان. والأكثر خطورة على المدى الأطول هو ميل مجموعات المساعدة الإنسانية الدولية إلى تجاوز المنظمات المحلية والوطنية ، سواء من المجتمع المدني أو الحكومة: وهذا لا يفشل فقط في بناء قدرة المنظمات المحلية على القيام بالاستجابة لحالات الطوارئ ، بل إنه يقوضها في الواقع عن طريق إغراقها. الموظفين المؤهلين واحتكار الموارد اللوجستية. لقد طرأت تحسينات في السنوات الأخيرة ، تمت مناقشتها بمزيد من التفصيل أدناه ، ولكن هذه لم تصل إلى حد إقامة نظام إنساني دولي يتسم بالاتساق والفعالية.

النظام الإنساني لديه عدد من الإخفاقات.

تخصيص الأموال وفقاً للتغطية الإعلامية أو السياسة: غالباً ما تكون المعونة المقدمة من الجهات المانحة قليلة جدًا أو تصل متأخرة جدًا. في القرن الإفريقي في عام 2011 ، ظهرت تحذيرات من نقص الغذاء في نوفمبر 2010 ، ونمت بشكل عاجل مع مرور الشهور ، ومع ذلك لم يحدث ذلك إلا عندما فشلت أمطار مارس - مايو بشكل نهائي - وبعد أن أعلنت الأمم المتحدة الوضع المجاعة في يوليو 2011 ، وصورت من الأطفال المعاناة ضرب شاشات التلفزيون في العالم ، أن الأموال بدأت في التدفق. بحلول ذلك الوقت ، كان حوالي 11.3 مليون شخص يعانون من الجوع ويحتاجون إلى المساعدة ؛ وكان العديد منهم قد باعوا الماشية أو الأرض أو البذور أو الأدوات أو دخلوا في الديون لشراء الطعام ، مما جعل أنفسهم أكثر عرضة للأزمات المستقبلية.

الاعتماد على "تأثير CNN" يشوه توزيع المساعدات عن طريق تحويلها بعيداً عن حالات الضعف المزمن أو حالات الطوارئ التي تفتقر إلى لقطات إخبارية درامية. على الرغم من نداءات الأمم المتحدة السريعة (للكوارث الطبيعية السريعة الظهور ، يتم وضع النزاعات أو التدهور المفاجئ في الأزمات الإنسانية الحالية في غضون أيام ، ومعظمها يحصل على أقل من 30 في المائة من الأموال التي يطلبها في الشهر الأول ، عندما تكون الاحتياجات أكبر.

في كثير من الأحيان ، تأتي المعونة من وراء المصلحة السياسية الشخصية بدلاً من الحاجة. تظهر أرقام الأمم المتحدة لعام 2011 أنه في أي وقت من الأوقات ، هناك انحراف في المساعدات نحو الطوارئ التي تصادف أن تكون في دائرة الضوء السياسية. في ذلك العام ، تلقت النداءات الإنسانية للأمم المتحدة 60 في المائة من الأموال المطلوبة لـ 62 مليون شخص في حاجة إلى مساعدات إنسانية. استمر التناقض الصارخ بين الأزمات التي منحتها الحكومات المانحة بسخاء نسبيًا - كان النداء الليبي ممولًا 83٪ - وغيرها. فقد احتاج ما يقرب من 15 مليون شخص إلى معونات في النيجر وجمهورية أفريقيا الوسطى وزمبابوي ، التي كانت جميع طلباتها التي تم تمويلها أقل من 50 في المائة. تضرر 5.4 مليون شخص من ثاني فيضانات متتالية في باكستان ، وهذه المرة خارج دائرة الضوء الإعلامي الدولي ، الذي تلقى نداءه 46 في المائة فقط من التمويل 208.

يثبت حجم التفاوت بشكل لا يمكن إنكاره أن المساعدات الإنسانية يتم توجيهها لأسباب أخرى غير الضرورة الإنسانية لإيصال المساعدات إلى حيث تدعو الحاجة إليها. على الرغم من أن منظومة الأمم المتحدة لديها العديد من أوجه القصور - على سبيل المثال ، القيادة الضعيفة والنوعية المتغيرة لتقييماتها الإنسانية - إلا أن إلقاء اللوم على الأمم المتحدة سهل للغاية. إن المانحين هم المسؤولون بشكل أساسي عن منح بعض حالات الطوارئ القليل من التمويل أو عدم حصوله على التمويل ، في حين يحصل الآخرون على مبلغ أكبر بكثير.208

ضعف التنسيق: إن الانفجار في أعداد الوكالات الإنسانية يدل على قوة العمل التطوعي الملحة ، وهذا الدافع الأساسي هو جدير بالثناء. ومع ذلك ، يمكن أن يعقد التسليم الفعال للمعونة. في الأيام والساعات التي تعقب كارثة طبيعية ، أو في "ضباب الحرب" ، لا يمكن تجنب عنصر من الفوضى. يمكن للإلحاح أن ينقذ الأرواح ولكن يمكن أن يزيد من الارتباك ، تقويض تأثير الاستجابة. يسعى مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) إلى تنسيق عمل العديد من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية التي تستجيب لكارثة ، لكنه يواجه

مهمة شاقة. في هاييتي ، وعقب زلزال عام 2010 ، عقد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) جلسات تنسيقية يومية لتحديد الاحتياجات وتخصيص المسئولية وتجنب ازدواجية الجهود. لكن مع وجود الآلاف من المنظمات غير الحكومية (التي تفتقر إلى الخبرة الكافية في الكوارث الكبرى) ، وعدة اجتماعات في اليوم ، وعدد قليل من المباني لا تزال قائمة (عقدت الاجتماعات في خيم محمومة) ، كانت النتيجة فوضى متوقعة. والعديد منهم ببساطة فشلوا في الحضور أو الاعتراف بدور الأمم المتحدة التنسيقي.

هذه المشاكل ، ومع ذلك ، لا ينبغي المبالغة فيها. استنتج تقييمان رئيسيان للمساعدات الإنسانية في لحظات من الأزمة الاستثنائية (الإبادة الجماعية في رواندا وموجات تسونامي الآسيوية) - بعد مرور عقد من الزمان وامتد لفترة النمو الأكبر في قطاع المنظمات غير الحكومية - أن الفشل في التنسيق الفعال لمئات من الوكالات على نحو فعال لا تمنع مجموعة صغيرة نسبياً من المنظمات غير الحكومية الرئيسية من توفير الجزء الأكبر من المساعدات الإنسانية الهامة بشكل فعال .102 علاوة على ذلك ، كانت الجهات الفاعلة الرئيسية محلية وليست أجنبية. في عام 2009 ، كانت نسبة 37 في المائة من الاستجابة لإعصار بنغلادش إيلا من المنظمات الدولية غير الحكومية ، أي أربعة أضعاف ما استفادته الأمم المتحدة بنسبة 9 في المائة ، ولكنها أقل من نسبة 52 في المائة في ولاية بنغلاديش.

وإلى جانب عدد لا يحصى من الوكالات غير الحكومية التي تأتي في أعقاب كارثة ، فإن نظام الأمم المتحدة المترامي الأطراف الذي يضم العشرات من الصناديق والبرامج واللجان والوكالات المتخصصة المختلفة هو فوضوي بشكل خاص ويحتاج إلى الترشيد والإصلاح (22). هناك 11 وكالة تابعة للأمم المتحدة ، والتي لا تمثل فيما بينها سوى 2 في المائة من تدفقات المعونة. يوجد في إثيوبيا 17 وكالة مختلفة تابعة للأمم المتحدة. يوجد في زنجبار 20.213 تطالب 27 وكالة تابعة للأمم المتحدة بدرجة من المسؤولية عن المياه والصرف الصحي. إن مستوى التجزئة و "الحروب المرجانية" بين هيئات الأمم المتحدة المتنافسة قاد المبعوث

الخاص للأمم المتحدة إلى أفريقيا بشأن الإيدز إلى الرثاء ، "لا أحد يتحلى بالمسؤولية. لا يوجد مال ، ليس هناك حاجة ملحة ، لا توجد طاقة.

النوع الخاطيء من المعونة: عندما يواجه أفراد الطواريء حالة طوارئ بعيدة ، فإنهم غالباً ما يقدمون ما لديهم في متناول اليد. ونتيجة لذلك ، يمكن للتبرعات من الملابس المستعملة أو السلع المعلبة التي تكون باهظة التكلفة ، أو ببساطة ليست ضرورية ، أن تلتهم الموارد النادرة للوكالات الإنسانية. فعلى سبيل المثال ، كان انسداد ميناء كولومبو بسريلانكا بحاويات من ملابس الأطفال وألعابهم التي تم تجميعها وترسلها بصورة تلقائية بعد كارثة تسونامي الآسيوية في عام 2004 شديداً إلى درجة أنه أدى إلى تأخير الموقع وإطلاق المعدات الضرورية لتوفير المياه النظيفة.

للأسف ، تتصرف الحكومات المانحة في كثير من الأحيان بطريقة مماثلة ، والتخلص من السلع الفائضة غير المناسبة للأزمة المعنية ، أو التي يمكن الحصول عليها من الناحية الاقتصادية في المنطقة أو التي تقع بالقرب من الكارثة أو بالقرب منها. الأدوية المنتهية الصلاحية عادة ما تظهر في مثل هذه التبرعات ، ولكن ربما يكون المثال الأكثر فظاعة هو المساعدات الغذائية العينية.

إطلب من أفراد الجمهور تصورهم للإغاثة الإنسانية وغالبا ما يستشهدون بتغذية الجياع. تعد المعونة الغذائية مورداً ثميناً ينقذ الأرواح حيث يوجد نقص إقليمي في الغذاء ، كما هو الحال في كوريا الشمالية اليوم. في جميع أنحاء العالم ، تم توفير حوالي 5.7 مليون طن من المساعدات الغذائية الدولية في عام 2010 ، بانخفاض عن 15 مليون طن في أواخر التسعينات. تم توزيع الطعام على نحو 150 مليون محتاج.

هذا الانخفاض في حجم المساعدات ليس بالضرورة أمرا سيئا. غالباً ما تكون المشكلة الجذرية هي الفقر ، وليس الإنتاج ، ويحدث الجوع حتى عندما يكون الغذاء متاحاً في الأسواق المحلية. في ظل هذه الظروف ، شحنات الفائض من الحبوب من الولايات المتحدة وأماكن أخرى يمكن أن تقوض المزارعين المحليين عن طريق

إغراق السوق وخفض الأسعار. وحتى عندما لا يتوفر الغذاء محليا في وقت الطوارئ ، فإن المعونة الغذائية تستغرق في المتوسط ما بين أربعة إلى ستة أشهر للوصول ، وفي ذلك الوقت قد يتعافى البلد المعني - ويمكن أن يؤدي الوصول المفاجئ للغذاء الرخيص إلى تدمير المزارعين المحليين كأنهم رجعوا بخفي حنين.

كانت المساعدات الغذائية العينية في العادة بمثابة استجابة غير متوقعة للأزمات ، ليس بسبب الحاجة إلى شحن الأغذية في منتصف الطريق حول العالم ، بل لأن الدول الغنية بحاجة إلى التخلص من إنتاجها الزراعي الفائض. وفي الواقع ، فإن مجموعة المانحين المكلفين بالإشراف على المعونة الغذائية لا توجد في هيئة مساعدة وإنما في مجلس الحبوب الدولي ، وهو هيئة تجارية مقرها لندن.

كما يمكن أن يكون شحن الأغذية من الدول المانحة إسرافًا. فمع ارتفاع أسعار النفط ، يمكن للنقل أن يتغذى على الكثير من ميزانية المعونة الغذائية - تصل إلى 40 في المائة في حالة كندا في عام 2004 ، مما ساعد على إحداث تغيير في السياسة للسماح بزيادة المصادر المحلية .161 وبالإضافة إلى ذلك ، فإن ثلث الأغذية العالمية يتم إهدار ميزانية المعونة لأن الولايات المتحدة الأمريكية تصر على معالجة المعونات الغذائية محليا وشحنها عبر الناقلات الوطنية .177 وجدت دراسة أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن التكاليف الفعلية لعمليات نقل المعونة الغذائية المرتبطة كانت أعلى بحوالي 50 في المائة من مشتريات الأغذية المحلية و 33 في المائة. أكثر تكلفة من شراء الأغذية في بلدان ثالثة (ما يسمى بالمعاملات الثلاثية) .218 يمكن أن يتم الإفراج عن عام إضافي بقيمة 750 مليون دولار كمساعدات للدول الفقيرة إذا قدمت الدول الغنية ، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية ، المساعدات الغذائية على أنها نقود عينية.

وحيثما يتوفر الغذاء في الأسواق المحلية ، يمكن أن تكون المعونة الغذائية مهينة: حيث تظهر تقييمات خطط التحويلات النقدية أن الناس يفضلون المال إلى مطابخ الحساء لأن النقد يوفر خيارًا أكبر من أولويات الإنفاق ويحترم كرامتهم ، بدلاً من معاملتهم كمستفيدين سلبيين . عندما يستخدم الناس النقدية لشراء المدخلات

الزراعية ، كما أنه يساعد على تحسين سبل العيش وتعزيز الاقتصاد المحلي (انظر الجزء 4).219

وقد وعد ثلاثة من المانحين الرئيسيين الأربعة - الاتحاد الأوروبي وكندا وأستراليا - باستخدام المعونة الغذائية بشكل أكثر حكمة وزيادة النسبة التي يشترونها في البلدان النامية ، بدلاً من مصدرها من المنزل .220 ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى ممارسة الضغط على الأعمال التجارية الزراعية و ولا تزال الولايات المتحدة متحالفة مع مصالح الشحن ، وباعتبارها المورد لأكثر من 50 في المائة من المساعدات الغذائية في العالم ، فإنها لا تزال تشوه استجابة العالم للأزمات. على الرغم من أن واشنطن تقدم 300 مليون دولار من أجل عمليات شراء ومدفوعات نقدية محلية وإقليمية أكثر فعالية من حيث التكلفة ، فإن هذه تأتي من ميزانيات إنسانية أخرى ثمينة. لم يتغير الجسم الرئيسي لبرنامج المعونة الغذائية الذي يتراوح بين 5.1 و 2 مليار دولار سنوياً.

حلول قصيرة الأجل للمشاكل طويلة الأجل: كما هو مذكور في الجزء 4 ، هناك إدراك متزايد بأن الكثير من الضعف الذي يعاني منه الفقراء والمجتمعات المحلية هو في الواقع مزمن بدلاً من الحدث ، ويجب التعامل معه من خلال الحكومة الاجتماعية أنظمة الحماية ، بدعم من المعونة الدولية ، بدلاً من المساعدة الإنسانية القصيرة الأمد. هذا يطمس الحدود بين "حالات الطوارئ" و "التنمية" ، لكنه يعكس أيضاً الحياة الحقيقية لملايين الأشخاص الذين يعيشون على حافة الفقر.

وقد أدى الاعتراف بهذه الإخفاقات إلى موجة من المبادرات في السنوات الأخيرة تهدف إلى تحويل النظام الإنساني الدولي إلى شيء أقرب إلى الاستجابة المنسقة لدولة الرفاهية الحديثة. قدمت الأمم المتحدة "النهج العنقودي" ، وترشحت الوكالات الرائدة في أحد عشر مجالاً من العمل الإنساني (على سبيل المثال ، تقود اليونيسف التغذية ، والتعليم ، والمياه والصرف الصحي ، في حين أن المفوضية مسؤولة عن إدارة المخيمات للأشخاص المتضررين من الحرب أو الكارثة) .

غير أن فوائد هذه المجموعات ، بوجه عام ، لم تفق إلا عيوبها وتكاليفها. فقد حسّنت فهم الوكالات الإنسانية للمعايير والمساءلة ، والتنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية ، ولكنها غالباً ما أضعفتها مع الجهات الفاعلة الوطنية. لا يزال هناك الكثير مما يجب تحسينه ، ليس أقله ضمان أن تكمل آليات التنسيق الدولية بدلاً من تجاوز أنظمة التنسيق الوطنية للحكومات والمنظمات غير الحكومية.

في "مؤتمر القمة العالمي" للأمم المتحدة في سبتمبر 2005 ، وعدت الحكومات الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 192 حكومة بتحسين توقيت الإغاثة الإنسانية وإمكانية التنبؤ بها ، بما في ذلك تحديث الصندوق المركزي للاستجابة للطوارئ التابع للأمم المتحدة (CERF). ومن شأن ذلك أن يمكّن منظومة الأمم المتحدة من توفير استجابة سريعة وتمويل "حالات الطوارئ المهملة" بشكل كاف ، بدلاً من إهدار أسابيع وشهور نفيسة تمر عبر الجهات المانحة.

في عامه الأول ، خصص الصندوق مبلغ 259.3 مليون دولار لأكثر من 331 مشروعًا في 35 دولة. وشمل ذلك 182.4 مليون دولار للاستجابة السريعة و 76.9 مليون دولار لحالات الطوارئ التي تعاني من نقص التمويل. رفع المانحون تعهداتهم إلى 418 مليون دولار لعام 2011.221 مما لا شك فيه أن تمويل الصندوق قد أنقذ أرواح ، خاصة في حالات الطوارئ غير الممولة أو "المنسية". ومع ذلك ، فإن الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ يعاني من التأخير في الإدارة والصرف سواء في مقره في نيويورك أو في الميدان ، حيث يتم توجيه التمويل من خلال وكالات الأمم المتحدة التي لم تفعل سوى القليل أو لا شيء لتكييف إجراءاتها الخاصة بها - وهي تسود نظامًا مرهقًا للغاية لصرف الأموال لا يزال بإمكانه تقويض فعالية الصندوق .22

في عام 2006 ، قدمت لجنة رفيعة المستوى عينها الأمين العام للأمم المتحدة بعض التوصيات الأخرى التي من شأنها تحسين استجابتها الإنسانية: تحتاج هيئات الأمم المتحدة إلى العمل معاً ككيان واحد في أي بلد نام معين ، مع رئيس واحد ، وميزانية ، ومكتب ؛ التمويل لعمليات الأمم المتحدة ، سواء لتعزيز التنمية والرد على

حالات الطوارئ على المدى القصير ، يجب أن يكون أكثر قابلية للتنبؤ به وطويل الأجل ؛ تحتاج الأمم المتحدة إلى صوت واحد قوي حول المرأة (لديها حالياً ثلاث كيانات منفصلة) ؛ وتحتاج إلى إيلاء المزيد من الاهتمام للقضايا البيئية و التنمية المستدامة.

من جانبهم ، أنشأت الحكومات المانحة في عام 2003 مبادرة المنح الإنسانية الجيدة لتحديد أفضل الممارسات ونشرها. ويستند هذا إلى 23 مبدأ ، بما في ذلك زيادة توقيت تقديم المعونة وتقديم المعونة حسب الحاجة .242 كما أنشأت المنظمات غير الحكومية الدولية سلسلة من مشاريع التعلم والمساءلة ، ومعظمها ينطوي على اختصارات لا مفر منها. تقوم HAP بالنظر في المساءلة إلى أولئك المتأثرين ؛ تجمع ALNAP بين التقييم والتعلم في جميع أنحاء القطاع ؛ وينشر مشروع Sphereمعايير فنية وممارسات جيدة ، من خلال ميثاق إنساني ، وموقع على شبكة الإنترنت ، ودليل شامل للعاملين في المجال الإنساني على الأرض .252 وأخيرا ، مدونة السلوك للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمنظمات غير الحكومية في حالات الكوارث تسعى الإغاثة إلى الحفاظ على مستويات عالية من السلوك ، إلى جانب الاستقلال والفعالية والتأثير. 226

كما نوقش في الجزء 4 ، تتميز جميع هذه المبادرات بدرجات متفاوتة من المراجعة الذاتية والنظرية ، والشفافية ، والإبلاغ العام ، لكنها لا تصل إلى أي شيء أكثر إلزاماً ، مثل عدم الأهلية أو المسؤولية القانونية في حالات الإهمال أو سوء المعاملة. إن مقدمة مدونة قواعد السلوك الخاصة بالمنظمات غير الحكومية تنص على: "أنه قانون طوعي يتم تنفيذه بإرادة من يوافقون عليه للمحافظة على المعايير الموضوعة فيه". ولم تتمكن المنظمات غير الحكومية حتى الآن من الاتفاق على أي من النماذج المقترحة المختلفة. من الاعتماد أو الاعتماد ، ناهيك عن قضايا المسؤولية القانونية وعدم التأهيل. هناك العديد من الأسباب وراء ذلك ، أحدها هو أن الحكومات الوطنية في البلدان المتأثرة يجب أن تكون هي التي تصنع خيارات

مستنيرة ، بدلا من أن يقال من هو (إلى حد كبير) الفاعلون الشماليون يرون أن من المناسب التنفيذ.

وقد اختار "المجتمع" الإنساني (الذي يطلق عليه البعض الصناعي) في الوقت الراهن اتباع نموذج مركزي للتنسيق ونشر الممارسات الجيدة. وكما هو الحال في نظام المعونة الدولية الذي يزداد تعقيدًا والذي لا يمكن التحكم فيه ، يمكن التعامل مع النظام على نحو أشبه بسوق أكثر من المكافئ العالمي لهيئة الدولة للرعاية الاجتماعية. نظرًا لأن المنظمات غير الحكومية الجديدة والحكومات المانحة الجديدة وأعمال القطاع الخاص تشارك باستمرار ، فقد تكون التقارير والشفافية أكثر فعالية من محاولة تنسيق أنشطة المئات من المنظمات المختلفة. وكما يلاحظ أحد المؤلفين: "قد يستغرق وقت أقل في الانتظار للحصول على الصورة الجديدة من جنيف ، أو القيام بحملة من أجل التوصل إلى القرار الصحيح في نيويورك ، قدرا أكبر من الوقت لتشكيل حل مبتكر على الأرض." 227

إن "تمكين المستهلك" في مثل هذه السوق سيكون أصعب مما هو عليه في حالة المساعدات الإنمائية ، حيث من غير المرجح أن يتسوق الأشخاص الذين تعرضوا للكوارث لشراء أفضل مزود. من المرجح أن يكون المستهلك الحقيقي في مثل هذه الظروف هو الحكومة الوطنية المعنية ، التي ستقوم باختيار واختيار منظمات الإغاثة الدولية الأكثر ملاءمة لاحتياجاتها.

لكن المستهلكين في غالب الأحيان لا ينتظرون أن يتم تمكينهم ، مع الكثير من الحديث عن "نموذج عمل جديد" للعمل الإنساني الذي يقدر قدرة الجنوب أكثر من أي وقت مضى. في نهاية عام 2011 ، قال رئيس MERCY ماليزيا - وهي منظمة دولية غير حكومية رئيسية مقرها كوالالمبور - إن "الدور الأكبر للمنظمات غير الحكومية الجنوبية والوطنية والمحلية" هو السبيل الوحيد للاستجابة للكوارث المتزايدة ، ويجب أن يكون هناك إدراك أن التكيف مع تغير المناخ ، والتأهب ، والحد من المخاطر تعتبر "إنسانية" كإغاثة على الفور. وربما أضاف أنه من غير المرجح أن تستمر الجهات الإنسانية الغربية التقليدية المانحة ، التي تعاني من الأزمة

الاقتصادية ، في زيادة تمويلها ليتناسب مع موجة متصاعدة من الاحتياجات الإنسانية.

لهذه الأسباب ، يتحرك مركز الجاذبية الإنسانية جنوبًا. وهذا التحول جار بالفعل في العديد من البلدان ، كما يتضح من رد بنغلاديش على الإعصار إيلا. ويطرح هذا التحول تحديات مهمة للوكالات الإنسانية الدولية مثل أوكسفام ، مما يجعلها حجة قوية بالنسبة لهم للتحرك نحو أن يصبحوا "وسطاء إنسانيين" لدعم الآخرين أكثر من تقديم المساعدة نفسها. 228

وفي المستقبل المنظور ، سيظل ملايين الفقراء ومجتمعاتهم يعتمدون على هذا المزيج من المساعدة الدولية والوطنية للتغلب على الضعف المزمن أو حملهم من خلال الكوارث التي نادراً ما تكون من صنعهم. يؤدي النجاح في هذا الجهد إلى إيقاف تشغيل محرك الطحن لتعميق عدم المساواة والمعاناة والفقر. إن مساعدة الناس في مثل هذه المواقف مهمة معقدة وصعبة للغاية ، تجمع بين الحاجة الفورية لتخفيف المعاناة ومنع الوفيات بالجهد الطويل الأمد لإعادة بناء الدول وتمكين الناس من استعادة السيطرة على حياتهم الخاصة. إن النظام الدولي الذي نشأ حول هذه المهمة له حصته من المشاكل ، لكن في السنوات الأخيرة كان هناك تقدم ملحوظ في تحقيق استجابة سريعة ومنسقة فالجائزة لا يمكن أن تكون أكبر.

السلام و الحرب و مسؤولية الحماية

في تجربة أوكسفام الطويلة في توفير الإغاثة في مناطق النزاع ، تعلم أن الحماية من العنف يمكن أن تكون أكثر إلحاحًا من توفير المياه النظيفة أو الطعام أو المأوى. وكما يظهر من الجزء 4 ، فإن الصراع يضرب الفقراء والمجتمعات المحلية الأصعب ، مما يزيد من عدم المساواة ويجعلها أكثر عرضة لمخاطر أخرى مثل الجفاف أو المرض. وبشكل مباشر أكثر ، فإن المدنيين هم الأكثر معاناة من عنف الصراعات المسلحة ، في حالات الموت ، والإصابات ، والعنف الجنسي ، وتدمير البنية التحتية المدنية.

إن السلوك الدولي تجاه المدنيين "الأضرار الجانبية" ، و التي غالباً ما تسببها جيوش تتعمد استهداف المدنيين العزل ، تتغير بعد جهد مطول بتغير المواقف والمعتقدات بشأن العنف. في السنوات الأخيرة ، صورت أجهزة التلفاز والهواتف النقالة ومواقع التواصل الاجتماعي صوراً للعنف والفظائع في جميع أنحاء العالم - على الأقل في القمع العنيف ضد ثورات "الربيع العربي" في عام 2011. لقد وجد أولئك الذين يقتلون المدنيين ويهاجمونهم أنه من الصعوبة بمكان إخفاء ذلك . لقد أخذت بعض الحكومات على الأقل السلامة المدنية على محمل الجد ، وفي الأمم المتحدة كان هناك أكثر من عقد من التقدم البطيء والمؤلم في إعطاء أولوية أعلى لحماية المدنيين.

حتى نهاية الحرب الباردة ، لم تكن مسؤولية مجلس الأمن الدولي عن دعم السلام والأمن الدوليين ، المنشأة في ميثاق الأمم المتحدة في عام 1945 ، مسنودة فقط بسبب التنافس بين القوى العظمى. وكان يُفهم أيضا على أنه لا ينطبق إلا على الحفاظ على السلام بين الأمم ، في حين أن طبيعة الصراع آخذة في التغير بالفعل ويهيمن عليها العنف بشكل متزايد داخلها. وقد تغير ذلك الآن ، وأصبحت حماية المدنيين من العنف ، بما في ذلك الصراعات الداخلية المسلحة ، جزءا هاما من جدول أعمال مجلس الأمن ، ومن بين أمور أخرى التركيز المتزايد على بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جميع أنحاء العالم.

الأساس الأخلاقي والقانوني لهذا ليس جديدًا. فبموجب القانون الدولي الإنساني ، تقع على عاتق الأطراف المتحاربة التزامات محددة للحد من الأذى بالمدنيين وحماية أرواح وأمن الناس في أراضيها ، فضلاً عن حصولهم على الخدمات الأساسية. و ذلك اعتمادا على نوع الاعتداء ، فعندما تكون الدول وغيرها غير قادرة أو غير راغبة في الوفاء بمسؤولياتها ، ينص القانون الدولي على قيام دول أخرى باتخاذ إجراء.

عدم المبالاة

إن الوعي المتزايد هو الأكثر حداثة ، عندما تكون الدول وغيرها غير قادرة أو غير راغبة في الوفاء بمسؤولياتها ، على أن تدعم الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغيرها ، أو تضغط في بعض الأحيان على تلك الدول لدعم حقوق مواطنيها. حيث أن اهتمام مجلس الأمن الدولي بالصراعات الداخلية ، وحماية المدنيين فيها ، هو أهم علامة على هذا التطور ، وهذا ليس مجرد اتجاه غربي. ففي عام 2000م عندما نجح الاتحاد الإفريقي في منظمة الوحدة الأفريقية ، التي غالبًا ما سئمت لعدم تحدي بعض انتهاكات أعضائها ، وافقت في قانونها التأسيسي على أنه للاتحاد الأفريقي الحق في التدخل لمنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب. وقد كانت هذه أول معاهدة دولية تنص على هذا الحق في التدخل و هي علامة ربما على مبدأ جديد "عدم اللامبالاة" لتحقيق عدم التدخل في شؤون الدول الأخرى التي كانت أساسية من القانون الدولي منذ ميثاق الأمم المتحدة ونهاية الاستعمار.

في عام 2005 ، و في ذات السياق ، وافقت القمة العالمية للأمم المتحدة على "مسؤولية" حماية المدنيين من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية. ومثل قرار الاتحاد الأفريقي ، كان الدافع وراء ذلك هو التصميم على عدم تكرار مآسي التسعينيات ، عندما كان المجتمع الدولي غير راغب في منع الإبادة الجماعية لنحو 800000 مدني في رواندا أو مذبحة لآلاف الأشخاص في سريبرينيتشا وأماكن أخرى في البوسنة. . ولكن كان المقصود أيضاً تشجيع اتخاذ إجراءات أكبر لمنع الفظائع الجماعية وإعادة بناء المجتمعات بعدها.

في عام 2011 ، استحضر مجلس الأمن الدولي هذه المسؤولية عندما أذن باستخدام القوة العسكرية لحماية المدنيين في ليبيا. في وقت كتابة هذا التقرير ، استمر الجدل حول هذا القرار ، الذي ربما كان قد أنقذ الآلاف ولكنه ساعد أيضاً في إسقاط النظام. سيظل الوقت واضحًا لمعرفة ما إذا كان قرار مؤتمر القمة العالمي في عام 2005 سيعتبر تغييرًا واضحًا في العلاقات الدولية ، أو ما إذا كانت الدوافع المختلطة

للحكومات التي تتذرع بها ستؤول إلى التشكيك في مسؤولية الحماية قبل أن تتاح لها الفرصة للنجاح. .

في هذه الأثناء ، لا يزال مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ، رغم كل وعيه الكبير بشأن الحاجة إلى حماية المدنيين ، يواجه مشكلتين أساسيتين: الافتقار إلى معلومات وتحليلات موثوقة ومفصلة عن التهديدات التي يتعرض لها المدنيون في جميع أنحاء العالم ، والحاجة إلى دراسة متواصلة لجميع الأزمات القائمة على مستوى التهديد والمخاطر على رفاه المدنيين - كما هو الحال الآن - بدلاً من أن تكون أعماله مدفوعة في المقام الأول بالمصالح السياسية لأعضائه الدائمين الأقوى.

و حيثما نجحت التدخلات الدولية ، فقد ساعدت في بناء السلام عبر أربعة "أعمدة": التنمية والمصالحة وبناء إطار سياسي وتوفير الأمن. هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات بشأن الجوانب الأربعة على كل المستويات ، من المجتمع المدني المحلي إلى الحكومات الوطنية ، ويجب أن تستمر لفترات تمتد خارج فترة الاهتمام القصيرة في المجتمع الدولي.

في العقد الماضي ، شارك عدة مئات من آلاف المقاتلين في برامج الأمم المتحدة "نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج" في 30 دولة ، 231 وأصبح جنود الأمم المتحدة من ذوي الخوذات الزرقاء مشهدا أكثر شيوعا في الأراضي التي مزقتها الصراعات عبر العالمية. وكثيرا ما تم تكليفهم باستخدام القوة ، مع انتقال الأمم المتحدة من كونها مراقبة تعيسة للفظائع في رواندا أو البلقان لإظهار استعداد أكبر لحماية المدنيين.

ومع ذلك ، فإن عدم قدرتها المتواترة على القيام بذلك تُظهر على نحو فعال مقدار ما يجب القيام به - في الموارد والتدريب والاستعداد البسيط للعمل - وحدود ما يمكن أن يحققه حفظ السلام من دون أي شيء آخر يجب القيام به لبناء أركان السلام و الاستقرار ، بما في ذلك بناء السلم المدفوع بالمجتمع المحلي ، وإصلاح قطاع الأمن ، وتعزيز فعالية المعونة في جميع المجتمعات الهشة.

وتركز منظمة أوكسفام بشكل متزايد على كيفية دعمها لبناء السلام المجتمعي والحماية. في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية ، تعمل أوكسفام مع "لجان الحماية" المكونة من ستة رجال وست نساء ينتخبهم المجتمع في الجمعيات العامة. تقوم اللجان بتوعية القانون الكونغولي وحقوق الإنسان ، والتفاوض مع السلطات المحلية وقوات حفظ السلام لمنع التجاوزات والانتهاكات أو الرد عليها ؛ ومساعدة الضحايا / الناجيات من العنف وسوء المعاملة على الوصول إلى المساعدة.

لقد تم تنفيذ بناء المجتمع المحلي بنجاح كبير من قبل المنظمات المحلية والدولية في مجموعة من البلدان التي تمر بمرحلة النزاع والبلدان في مرحلة ما بعد الصراع ، بما في ذلك كمبوديا وفيتنام ونيبال. تقوم أوكسفام بتنفيذ برامج بناء السلام منذ أوائل التسعينيات في شمال كينيا ، حيث تنشأ النزاعات غالباً حول الموارد الشحيحة ، وقد شهدت انخفاضًا ملحوظًا في الصراع ، والتعايش السلمي بين الرعاة. تنفذ أوكسفام الآن مشاريع مماثلة ، مع تعليم الرعاة كنقطة دخول كما في إثيوبيا والسودان ومالي وأماكن أخرى. وحتى في أفغانستان ، فإن بناء السلام المدفوع باعتبارات المجتمعات المحلية من قبل منظمات مثل منظمة التعاون من أجل السلام والوحدة قد حقق نتائج ملموسة بشكل مباشر أكثر في حل مختلف أنواع النزاعات بشكل سلمي ، بما في ذلك النزاعات القبلية ، والمطالبات المتنافسة على الأرض والمياه.

وفي الوقت نفسه ، يركز المانحون الإنمائيون بشكل متزايد على تحسين خدمات العدالة والأمن في المجتمعات الهشة ، فضلاً عن الخدمات الأساسية الأخرى ، والتعلم من الأخطاء في العراق وأفغانستان وأماكن أخرى. وأصبح إصلاح قطاع الأمن و تحسين القدرات والأداء واحترام الحقوق التي تظهرها الشرطة وقوات الأمن الأخرى أحد أهم جوانب المساعدة الإنمائية في السنوات الأخيرة. في جمهورية الكونغو الديمقراطية ، كثيراً ما يعتبر الجيش من قبل المجتمعات كمصدر رئيسي للتهديد وليس السلامة. حيث يتألف الجيش من خليط من الجماعات المتمردة السابقة المدربة جزئيا والمجهزة والمتكاملة ، وغالبا ما يستغل غياب القانون السائد بدلا من تأكيد سيادة القانون. وقد وصفها بعض المانحين بأنها حالة "شكل" قطاع الأمن وليس

"الإصلاح". يستثمر المانحون في برامج لرفع قدرات الجنود وتدريبهم وتحصينهم ، لكن هناك حاجة إلى تنسيق أكبر بكثير بالإضافة إلى الإرادة السياسية الكافية من الحكومة الكونغولية لجعل هذه البرامج تضيف إلى إنشاء جيش فعال وخاضع للمساءلة.

ويبقى هناك طريق طويل لقطعه. في عام 2009 ، انتقدت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية الجهات المانحة "للاختلالات العديدة في تقديم المساعدات بين البلدان (وصفت جمهورية أفريقيا الوسطى بأنها" يتيمة المعونة ") ، بين المقاطعات (أفغانستان ، جمهورية الكونغو الديمقراطية ، هاييتي) وبين الفئات الاجتماعية (هايتي)" .233 وقد ركز بعض المانحين مساعداتهم بشكل متزايد على البلدان التي يُنظر إليها على أنها تهدد أمنهم ، على حساب البلدان الأخرى - وهي جزء من اتجاه أوسع نطاقاً لرؤية المساعدات كجزء من سياسات خارجية أكثر ثراءً "متسقة". منذ عام 2002 تركز ثلث إجمالي المساعدات التنموية للدول الثماني والأربعين التي وصفتها منظمة "OECD" بأنها "هشة" قد ذهبت إلى ثلاث دول فقط: العراق وأفغانستان وباكستان .344 لأجل الاندفاع من أجل تماسك السياسات ، قام عدد كبير من المانحين بمطاردة النهج الحكومي ، في الواقع وضع بهم المصالح الخاصة أولاً ، بدلاً من اتباع نهج أكثر تنسيقاً لمصالح المجتمعات والبلدان المتضررة ، في أمنهم الإنساني ، وحقوقهم في السلام والأمن ، بقدر ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

من الأمور المركزية لحجة هذا الكتاب أن الكثير من المساعدات للبلدان الهشة ركزت بشكل حصري على بناء الدولة ، دون تركيز موازٍ على دعم المجتمع المدني ، لا سيما دعم المواطنين - النقابات العمالية والمجموعات النسوية وغيرها - لإلزام الدولة لتوفير الخدمات الأساسية.

إن دور الأمم المتحدة الموسع في عمليات السلام والنظام الأمني الدولي بأسره هو مجموعة متنامية من القانون الدولي حول النزاع المعروف بشكل جماعي باسم القانون الدولي الإنساني. وأشهرها اتفاقيات جنيف لعام 1949 (التي تشمل معاملة

غير المقاتلين وأسرى الحرب) ، وقواعد نورمبرغ (لمقاضاة مجرمي الحرب) ، واتفاقية 1948 لمنع ومعاقبة الإبادة الجماعية ، صُمم القانون الدولي الإنساني للحد من المعاناة الإنسانية. وحماية المدنيين في النزاعات المسلحة. حيث يجب ملاحظة القواعد ليس فقط من قبل الحكومات وقواتها المسلحة ، ولكن أيضًا من قبل جماعات المعارضة المسلحة وأي أطراف أخرى في النزاع.

يمكن تلخيص القواعد والالتزامات الأساسية بموجب القانون الدولي الإنساني على النحو التالي:

- *التمييز*: يجب التمييز في جميع الأوقات بين السكان المدنيين والمشاركين في الأعمال العدائية. يجب توجيه الهجمات ضد الأهداف العسكرية فقط. على هذا النحو يتم حظر الهجمات العشوائية التي لا تميز بين الأهداف العسكرية والمدنيين.
- *الإحتياطات*: يجب أن لا يكون المدنيون وممتلكاتهم موضوعًا للهجوم فحسب ، بل يجب أيضاً اتخاذ جميع الاحتياطات عند مهاجمة الأهداف العسكرية أو تحديد موقعها ، لتجنب الخسائر المدنية والأضرار العرضية ، والحد منها على أي الأحوال.
- *النسب*: تلتزم الأطراف المتحاربة بتقييم الميزة العسكرية بدقة من أي هجوم ضد إمكانية إيذاء المدنيين و لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون هذا الضرر مفرطًا فيما يتعلق بالميزة العسكرية الملموسة والمباشرة المتوقعة.

ويلزم جانب أساسي آخر من اتفاقيات جنيف كل طرف في نزاع للسماح بمرور الإغاثة الإنسانية بسرعة ودون عوائق إلى المدنيين الذين يحتاجون إليها. يجب ألا تسمح الحكومات والأطراف المتحاربة لمسؤوليها أو حلفائها أو مواطنيها بتعطيل المساعدات المنقذة للحياة. وعلى الرغم من هذا ، فإن الهجمات ضد المدنيين ، بمن فيهم عمال الإغاثة ، هي للأسف حالات شائعة. وفي العراق اضطرت منظمة أوكسفام إلى إغلاق مكتبها في عام 2004 بسبب التهديد الذي يتعرض له موظفوها ،

رغم استمرارها في دعم الشركاء العراقيين وفي أفغانستان والصومال ودارفور وأماكن أخرى ، فقد كان هناك اتجاه متزايد للهجمات على عمال الإغاثة منذ عام 2006. على الرغم من أن دوافع الهجمات الفردية قد تكون معقدة وغير مؤكدة ، إلا أن نسبة متزايدة من هذه الهجمات كانت ذات دوافع سياسية. 35 وكان جزء من المشكلة عدم وضوح الحدود بين الأنشطة العسكرية والإنسانية ، على سبيل المثال ، يرتدي الجنود ملابسهم كمدنيين. من أجل تقديم المساعدات التي تهدف إلى كسب "القلوب والعقول" ، أو عندما تدعم القوات العسكرية التي ينظر إليها كحزب متحارب تسليم الإغاثة. وكان هذا القلق هو الذي أقنع الأمم المتحدة في عام 2011 وقت كتابة هذا التقرير بمقاومة النداءات الموجهة إلى قوات الاتحاد الأوروبي لمساعدة الجهود الإنسانية في ليبيا و قوات الاتحاد الإفريقي للقيام بالمثل في الصومال.

يمكن للقانون الدولي تعزيز جهود المواطنين لمحاسبة الدول. في كولومبيا ، تمكن مركز CCJAR ، وهو جمعية للمحامين ، من نقل الحكم إلى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إنابة عن ضحايا عام 1997.

Aid Quality

Aid allocation is often distorted by geopolitical interest. One study showed that when a developing country becomes a non-permanent member of the UN Security Council, its aid from the USA increases on average by 60 per cent.156 In Europe's case, cultural ties (for example a shared language) and post-colonial guilt are also factors, with a disproportionate amount of aid going to former colonies. Other problems include byzantine procedures, the policy changes that donors demand as conditions for giving aid, waste caused by tied aid and an over-reliance on technical assistance, and overlapping and unco-ordinated approaches that undermine state structures. More recently, there has been a preference for channeling aid via the private sector, and an increased emphasis on proving results or 'value for money', which has raised concerns that aid will be spent on what is most easily measured, rather than what is most important.157 All of these can reduce the effectiveness of aid and handicap the effort to build active citizenship and effective states.

The delivery of aid is extraordinarily complex and cumbersome. Developing countries with limited numbers of trained officials must grapple with a proliferation of international 'financing mechanisms', including 90 global health funds set up to address specific diseases or problems. Uganda has over 40 donors delivering aid in-country. Government of Uganda figures show that it had to deal with 684 different aid instruments and associated agreements between 2003/04 and 2006/07, for aid coming into the central budget alone. St Vincent (population 117,000) was asked to monitor 191 different indicators on HIV and AIDS.158

In 2006 some Malian civil servants spent over 100 days managing donor missions (a telling expression) from just two of the country's donors, the World Bank and the IMF – one in every three working days. A senior official from the Ministry of Finance in Mali noted, 'They usually come three to four times a year and stay for more than one week, visiting up to ten ministries at a time when here. Our hands are completely tied.'159 A survey of 14 countries by the OECD and the World Bank showed an average of 200 donor missions per year, three-quarters of these by a handful of donors (the 'chronic travellers'). Cambodia and Viet Nam each received 400 missions, Nicaragua 289, Bolivia 270, and Bangladesh 250.160

Most aid is still given on a short-term basis (one to three years) and its volume tends to fluctuate, undermining the ability of developing country officials to undertake long-term planning and investment. A recent study by the IMF, for example, revealed that aid flows are more volatile than fiscal revenues, and the higher the aid dependency of a country, the more the volume fluctuates. Worryingly, the study showed that aid volatility has increased in recent years.161 Unable to count on steady revenue, developing country governments hesitate to invest in recurrent costs, such as the salaries of public sector workers, which are a crucial step in providing essential services such as health care, education, social protection, and water and sanitation.

Donors continue to force developing countries to give back a considerable part of their aid money by making them purchase inappropriate and expensive goods and services from the donor country. The OECD estimates that such 'tied aid' raises costs by between 15 and 30 per cent.162 In 2001, OECD members agreed to untie all their bilateral aid to least developed countries (LDCs), except for food aid and

technical assistance. From 1999–2001 to 2008, the proportion of untied bilateral aid rose progressively from 46 to 82 per cent.163

The professionalization of the aid field over the past 30 years has led to improved levels of monitoring, evaluation, reflection, and planning. The same process, however, has also skewed budgets toward spending on technical assistance. The high-priced consultants who propose, monitor, and evaluate aid programmes now pocket 6 cents of every aid dollar.164 A study of technical assistance in Mozambique found that rich countries were spending $350m per year on 3,500 technical experts, while the entire wage bill for Mozambique's 100,000 public sector workers was just $74m.165 While technical assistance may be helpful, for example in enabling governments to learn from the experiences of others, donors ought to place developing countries in control of technical assistance funds, so that they can decide whether to hire local or other consultants to undertake work that fits their own needs and priorities.

Even when well intentioned, the long shopping lists of 'conditions' attached by donors undermines the essential task of building institutions and policies rooted in local economic and social structures – the path followed by all of today's successful economies. Of course, taxpayers in rich countries – and citizens of poor countries – are entitled to expect aid to be used to promote development and to be clearly accounted for. However, many donors undermine quality by imposing their own preferred economic policy reforms. 'Conditionality' often obliges poor countries to implement policies based on dogma and ideology, rather than on evidence – for example, privatisation and liberalisation which, as discussed in Part 3, have a poor track record in triggering growth or reducing poverty.

Donor hubris can also erode state institutions. One insider account of Ghana's attempt to adopt new policies after the 2000 election of an energetic new president highlights the corrosive impact on institutions of aid dependence. Aid donor staff were ideologically hostile to the president's proposals to promote industry, and distrusted the abilities of government staff to design such a programme. They insisted that the government use 'technical assistance' to design its flagship industrial policy and, desperate for resources, the government agreed. Soon the Ministry for Private Sector Development had more foreign consultants than civil servants. With policy backgrounds rooted in the international aid industry, the consultants themselves were sceptical of many of the government's ideas. Instead of aid backing a genuine effort to build an effective state, it bogged the government down in a debilitating wrangle with donors, sucking the energy out of its development plans.166

One innovative approach undertaken by donor and recipient governments to address the poor quality of much aid is the Education for All (EFA) initiative, which between 1999 and 2008 has helped 52 million children who might never have received an education to enrol in school.167 Under the EFA compact, poor country governments promised to draw up realistic long-term education sector plans and to increase their own investment in primary education. Donors in turn promised to work together so that, as the World Bank's Development Committee put it, 'No countries seriously committed to education for all will be thwarted in their achievement of this goal by a lack of resources.' Not only have some 30 developing countries had their plans endorsed and funded but, egged on by citizen campaigns, governments in 70 countries are spending more on education as a proportion of total government expenditure.168

Traditional donors grouped in the OECD's Development Advisory Committee (DAC) have also acknowledged the need to improve quality. The Paris Declaration on Aid Effectiveness of 2005, followed by similar meetings in Accra (2008) and Busan (2011) laid out a set of principles to be implemented by both donors and recipients.169 Developing countries agreed to give priority to the fight against poverty, promising to produce national poverty plans with the participation of their citizens and national legislatures. They also agreed to create more transparent and accountable management systems for public finances, in order to ensure that resources go where they are intended.

Rich countries in turn agreed not only to provide more aid, but also to align their aid around developing country priorities and systems, in recognition of the fact that recipient country ownership over the development process is an essential prerequisite for successful development. They also agreed to cut the high administrative burden by working in a more co-ordinated fashion, for example by organising joint visits and reporting.

While the Paris principles are generally positive, they address efficiency more than effectiveness, and civil society organisations have pointed out that the principles appear to be divorced from values such as justice, human rights, gender equality, democracy, or even the reduction of poverty. What is more, the Paris Declaration covers a shrinking proportion of the global aid pie, since it does not apply to new donors or to private foundations.

Like windfalls from oil revenue, large inflows of aid risk undermining the social contract between state and citizenry. Aid-dependent governments often respond more to the interests and desires of

donors than to those of their citizens. One cross-country study found a ‘robust statistical relationship between high aid levels in Africa and deteriorations in governance’, arguing that ‘political elites have little incentive to change a situation in which large amounts of aid provide exceptional resources for patronage and many fringe benefits’.170

This pitfall can be avoided in part if donors also fund civil society and parliamentary watchdogs that hold government to account. While the volume of aid to such accountability mechanisms is likely to be dwarfed by flows to the state, it can help to make states responsive and can be crucial for the active citizen side of the development equation. In the longer term, using aid to fund education and adult literacy programmes can strengthen citizens’ movements and spread notions of rights that can compensate for the potential damage to the social contract.

Some economists, along with the IMF, argue that large aid inflows cause economic problems in recipient countries, such as rising inflation, appreciation of the exchange rate, and knock-on effects that undermine economic competitiveness – a syndrome known as ‘Dutch disease’.171 The fear of Dutch disease, however, seems to be far greater than the reality. A recent survey of aid in seven countries found little evidence that large scale-ups in aid had actually caused Dutch disease, partly because developing country governments were already used to dealing with the manifold effects of volatile and unpredictable aid.172

One way to minimise the dangers of aid dependence might be to impose time limits on aid, as the USA did with European recipients of the Marshall Plan and with its aid to South Korea and Taiwan in the 1960s. In a manner analogous to the temporary protection of infant industries, time-limited aid would provide both resources and incentives to build up

alternative revenue streams through taxation or economic diversification by the time the deadline arrived – another task that aid can support. Such an approach would be politically difficult in practice, but some form of exit strategy is essential for both donors and recipients.

As Uganda's president Yoweri Museveni told a conference in Washington DC in 2005: 'I have made revenue collection a frontline institution because it is the one which can emancipate us from begging, from disturbing friends … if we can get about 22 per cent of GDP [double the current rate] we should not need to disturb anybody by asking for aid…. instead of coming here to bother you, give me this, give me this, I shall come here to greet you, to trade with you.'173 Many other leaders have been following Museveni's advice: over the last decade aid dependency has fallen on average by a third in the poorest countries.174

The best kind of aid strengthens responsive state structures. In Botswana, which for many decades has been Africa's economic success story, the government took control of aid immediately after independence and made sure that it was integrated into its own national budgeting and planning procedures. Though heavily dependent on aid (even in 1973, when its economic take-off was well under way, aid funded 45 per cent of total government expenditure), Botswana refused donor proposals that did not fit its own priorities and insisted on tailoring donor activities to the government's way of doing things.175

By contrast, when donors fund myriad small projects, or set up parallel systems with NGOs or other service providers, they are more likely to undermine the state than strengthen it. Qualified staff leave government for betterpaid jobs in the aid world, and government planners

struggle to implement coherent national development plans that pull together different and often competing players.

Part of the answer to better aid lies in providing governments with core funding, known as general budget support (GBS), or with funding earmarked for a particular sector such as agriculture or health (known as sector-wide approaches, or SWAPs). Rather than insisting that aid be spent on 'flagged' projects, where visiting development ministers can hold their photo opportunities, GBS or SWAPs enable governments to spend it on strategic recurring costs such as teachers' and health workers' salaries.

A rigorous evaluation of the impact of GBS in seven countries found that it boosted funding to basic public services in health and education, and reduced the transaction costs of multiple meetings, donor visits, and reporting requirements.176 More importantly, GBS can strengthen the institutional capacity of governments to deliver on reduced poverty and inequality. However, it places particular demands on donors, who have to make credible long-term commitments. Project funding can be switched on and off, with only limited impact on overall stability. Not so with GBS, since if aid for salaries and other 'recurrent costs' is withdrawn, governments have to find the money themselves, with the risk of running up excessive deficits.177

Despite the evidence of its effectiveness, the political tides since the onset of the global financial crises are working against GBS. Donors are either cutting budgets or desperate to 'prove' the effectiveness of their aid, so prefer tangible, attributable aid channels to the more complex world of GBS. Attacks on aid by Dambisa Moyo, William Easterly and

others have particularly undermined aid to governments. In 2010, only 2 per cent of aid flowed as general budget support.178

FRAGILE OR CONFLICT-AFFECTED STATES

Concerns about aid quality can seem utopian when many of the world's poorest states are either fragile or bent on pillaging their own populations. Almost a quarter of humanity, over 1.5 billion people live in areas affected by fragility, conflict or large-scale criminal violence.179 This, according to the 2011 World Development Report, is where global poverty is increasingly concentrated.180

For aid donors, fragile and conflict-affected states constitute an intractable headache (although this does not approach the migraine faced by their citizens). Such states tend to be among the most in need of assistance, yet the mechanisms for effective delivery tend to be weak and prone to diversion. The gut reaction of politicians to deny aid to such regimes, unfortunately, often exacerbates the problem, but so does bad aid, which props up repressive governments and weakens their accountability to their citizens.

In the final years of Daniel Arap Moi's three-decade reign in Kenya, for example, donors cut off aid due to pervasive corruption. A new government was elected in 2003 on a platform of fighting corruption and introducing free primary education, and aid was duly reinstated. Soon, 1.6 million children saw the inside of a classroom for the very first time. The government covered most of the cost of free schooling, with substantial support from aid. But it failed to follow through on its initial steps to fight corruption and even reinstated two corrupt ministers, one of

them as Minister of Education. In such a situation should donors cut aid, even if doing so would once more exclude children from school?

Withholding aid has proven to be a blunt instrument for addressing corruption. Like attempts to force change by attaching conditions to loans, or offering technical solutions (legal reform, training, and the like), cutting off aid frequently ignores the political foundations of the problem, which ensure that corruption will persist as long as someone finds it useful and profitable.

Corruption, discussed in more detail in Part 2, is as much a symptom of poverty as a cause, and its prevalence often dwindles as a country develops. Despite the rhetoric emanating of late from the World Bank, corruption will not make or break the long-term struggle to build effective governing institutions. Aid can play a role in reducing 'corruption for need' by raising the low public sector wages that force teachers, health workers, and civil servants to demand payments from poor people for services that ought to be free. Donor governments can do much to counter 'corruption for greed' by punishing corporations that pay bribes and closing tax havens where ill-gotten gains can be safely hidden.

There is another option. The US Millennium Challenge Account, for example, practises 'selectivity', by which aid goes to governments that can demonstrate effective, democratic governance or progress in reducing poverty. Where imposing conditions on governments in exchange for aid failed, selectivity would reward achievement rather than promises. Of course, walking away may leave poor people in the lurch, and oblige more expensive interventions later on. The model for the selectivity-based allocation of aid is the 'poor but virtuous' country, where extensive poverty coincides with a well-intentioned and legitimate

government. Unfortunately, few such countries exist. For all its superficial appeal, selectivity is unlikely to be of much help to the poorest communities.

Selectivity highlights a paradox: aid tends to work best in countries that need it least. This dilemma has no easy answers, but some general principles should apply. First, aid must not undermine the state, for example by setting up long-term parallel systems to deliver services that drain staff from an already enfeebled state system. On the contrary, the aim must be to build an effective and accountable state. Second, humility is in order. Donors alone cannot 'solve' the problem of nation-building; they can merely support or undermine indigenous efforts. Nation-building is a long-term exercise ill suited to the short concentration spans of rich country politicians or officials under growing pressure to show 'value for money'. Finally, if walking away exacerbates human suffering, then aid donors should do so only if they are certain that the long-term benefits outweigh the immediate costs.

INGOS AND AID QUALITY

INGOs are relatively free from the pull of domestic politics that distorts the aid efforts of governments, and the ethos of altruism runs wide and deep within them. However, altruism can at times become a mask for hubris and is not always sufficient to keep self-interest at bay. Having grown in size and profile, INGOs can at times exaggerate their own importance or delude themselves into believing that they alone are privy to the answers to development's riddles.

The autonomy of INGOs is restricted by the high dependence of some on funding from Northern governments, primarily as implementing agents for official aid and emergency relief programmes.181 As INGOs

have grown in size and influence, their thinking and practice have evolved. The charity ethos that predominated in the 1950s and 1960s was replaced by self-help mantras in the 1970s and 1980s (captured in the slogan ‘Give a man a fish and he eats for a day, teach a man to fish and he eats for life’). Since the mid-1990s, a ‘rights-based approach’ has steadily gained ground among many INGOs and some government donors. The shift to a rights-based approach has placed civil and political rights and economic, social, and cultural rights centrestage. Also growing in weight are concerns for the environment (suppose pollution kills the fish?) sustainability (suppose the man catches all the fish?) and gender rights (what are women doing while the man catches fish?).182

The practice of INGOs has also expanded beyond community-level development and relief work. In recognition of the impact of wider social and political processes on their work, beginning in the late 1970s, INGOs took up the task of building solidarity with struggles against oppression in southern Africa and Central America. The developing country debt crisis and IMF structural adjustment programmes in the 1980s and 1990s then moved INGOs to devote increasing resources to public education, campaigns, and lobbying, aiming to influence the behaviour of governments, corporations, and other institutions that affect the lives of poor people.

Today, INGOs are far more than providers of finance (their budgets are dwarfed by those of government donors). Rather, they act as catalysts, brokering relationships between social movements, governments, and the private sector, raising public awareness directly or through the media, and as lobbyists, putting co-ordinated pressure on international organisations such as the World Bank or the WTO. Southern-based INGOs are increasingly influential in this work.

From the mid-1990s onwards, the largest development NGOs began to formalise their relationships into federations and confederations, such as Oxfam International. They recognised that the collapse of Communism, the new drive for globalisation, and powerful new communications media made a global response to suffering and poverty both necessary and feasible. No longer just loose collections of national NGOs bearing the same name, these INGOs are now transnational organisations responding globally on issues such as aid, debt relief, the roles of the UN, the IMF and World Bank, the arms trade, climate change, and international trade rules.

The growth in INGO advocacy has helped to challenge the Washington Consensus policies of liberalisation and deregulation espoused by the World Bank and major aid donors since the 1980s. However, INGOs have proved more adept at criticising existing policies and practices than articulating a convincing and comprehensive alternative paradigm. One reason for this may be that NGOs' promotion of active citizenship, which has undoubtedly helped push issues of rights and participation up the political agenda, has not been matched by a clear view of the role of the state in development or of how best to create (rather than merely distribute) wealth.

As they have grown, INGOs have been subject to scrutiny and criticism. Although some critiques are motivated by political differences, many of them pinpoint issues that deserve urgent attention, and have given rise to profound (some might say interminable) soul-searching.

Efficiency: The same critique of government aid made earlier can apply to INGOs. Their aid at times suffers from delays, under-funding, lack of co-ordination, or inappropriateness, and imposes excessive

demands on local partners. While in part a result of the increasing dependence of INGOs on government funding (which imposes its own delays and demands), these faults also result from the breadth of the development agenda. They can best be remedied by greater transparency and more effective mechanisms of accountability.

Respect for the role of the state: Some INGOs provide basic services such as health care and education in developing countries, particularly in situations where the state is unable to deliver them. Such efforts can never achieve the required scale or scope, and may compete with the building of an effective state. Even in Bangladesh, which has some of the largest and most influential NGOs anywhere in the world, total combined NGO services reach only about 18 per cent of the population.183 In the long run, the aim must be to strengthen government systems to ensure that poor people have access to essential services.

Short-termism and service delivery: The cult of 'results-based management' imposed by government funders can bias the activity of INGOs and their local partners towards short-term, measurable results and away from efforts to promote longer-term change and respect for rights. It is easier to measure how many clinics or school places have been created than the extent to which attitudes to women's rights have changed. Similarly, the large chunks of government aid money on offer can turn NGOs into mere 'ladles in the global soup kitchen', focused on service provision.184 Much of the new aid money is for relief and emergency work, which reinforces the bias toward service delivery, rather than social change. Some NGO insiders have gone so far as to say that 'We need to bury the aid paradigm in order to liberate ourselves to achieve the impact we say we want.'185

Caution and compromise: Whether through the conscious desire to curry favour, a greater understanding of the constraints on Northern decisionmakers, or the more subtle influences exerted by regular contact with government and the desire to be seen as 'sensible interlocutors', INGOs often adopt more conciliatory attitudes towards governments than their grassroots partners and allies. Dependence on government funding, or fear of being denied permission to operate, can lead to self-censorship and a narrowing of permissible debate. In some cases, donor influence is stark, as with US government funding for HIV and AIDS that requires programmes to promote abstinence rather than condom use.

Accuracy: Under pressure to keep donations flowing so as to maintain farflung networks of offices, staff, and in some cases warehouses of supplies, INGOs sometimes move too quickly to cry wolf, as occurred in southern Africa in 2004 when food supplies were thin and some agencies claimed that famine was imminent. The same pressure that tempts INGOs to overstate crises, combined with their can-do ethos, may also cause them to be less than forthright about the limits of their ability to cope with the aftermath of catastrophes, thus raising unrealistic expectations.

ACCOUNTABILITY

After quality, the second key challenge facing the international aid system, including INGOs, is accountability, and the two are intimately linked. One of aid's most withering critics, William Easterly, who crossed over after 16 years in the World Bank, ridicules top-down 'Planners' as modern-day Soviet commissars, out of touch, inept, and self-serving. He contrasts them with bottom-up 'Searchers', who are open

to new ideas and opportunities, nimble, and driven by consumers (in this case poor people), not dogma:

In foreign aid, Planners announce good intentions but don't motivate anyone to carry them out; Searchers find things that work and get some reward. Planners raise expectations but take no responsibility for meeting them; Searchers accept responsibility for their actions. Planners determine what to supply; Searchers find out what is in demand. Planners apply global blueprints; Searchers adapt to local conditions. Planners at the Top lack knowledge of the Bottom; Searchers find out what the reality is at the Bottom. Planners never hear whether the Planned got what they needed; Searchers find out if the customer is satisfied. Will Gordon Brown be held accountable if the new wave of aid still does not get 12-cent medicines to children with malaria? Indeed, the two key elements that make searches work, and the absence of which is fatal to plans, are feedback and accountability.186

Easterly is onto something: the absence of accountability lies at the heart of the problem; effective aid has to be tailored to local cultures, politics, and institutions and must avoid the curse of blueprints designed in Washington, Brussels, or London. Many of the problem areas discussed above arise precisely from this mistaken top-down Planners' approach. But Easterly's proposed cure – a naïve faith in markets – conveniently ignores the realities of powerlessness and marginalisation in the lives of many poor women and men, and the vital importance of building an effective, accountable state.

There is a fundamental inequality about the way that international aid works. Recipients are accountable to donors, and they must file hundreds of reports and host dozens of 'donor missions' to prove it.

Accountability rarely operates in the opposite direction. Some poor countries make the attempt – Afghanistan, for example, decided in 2002 to set the ground rules for donor engagement in its reconstruction187 – but most have neither leverage nor recourse to sanctions against donors if advice is poor or if projects are damaging. A new architecture is needed that makes donors accountable to recipients.

Part of the answer ought to lie in a good-faith implementation of the Paris Declaration, but aid donors should accept that developing country governments must remain in the driver's seat, working with civil society, the private sector, political parties, and other domestic actors to devise policies that fit national needs.

Without a change in mindset on the part of donors, however, Paris-style co-ordination between aid providers could actually increase their ability to speak to recipient governments with a single voice, undermining 'nationallyowned' strategies that donors do not like. Donors should also welcome, rather than fight, assertive governments such as Ghana, Botswana, or Afghanistan, which insist on aid on their own terms.

For their part, INGOs regularly criticise companies and governments both North and South for their lack of responsiveness to people living in poverty, but many NGOs are less formally accountable to their supporters than governments are to their electorates, or companies to their shareholders.

INGOs have responded by improving their transparency (for example, publishing their financial statements and policies), agreeing codes of good practice on issues such as humanitarian relief work, adopting membership structures, and instituting peer reviews and regular

consultation with a range of ‘stakeholders’, including partner organisations in developing countries.188

In most countries, INGOs are accountable by law to the host government (which can lead to tensions when states resent NGO activities). They are also subject to rigorous reporting requirements to their official funders. In 2006, eleven of the major INGOs from the human rights, development, environment, and consumer sectors created the INGO Charter of Accountability to set a standard for their members and to give stakeholders greater confidence.189 Member signatories, now numbering 25, provide an annual report of their accountability (for which they use the NGO supplement of the Global Reporting Initiative guidelines), and these reports are assessed by an Independent Review Panel. The reports and the panel’s feedback are all published on the INGO site.190

While activists from developing countries appreciate the support that their organisations receive from INGOs, they often complain that INGOs are domineering, using their resources and skills to hog the limelight, impose their own agendas, and lure talented staff away with the promise of higher salaries. In the long term, this dynamic could well undermine the effort to build active citizenship in developing countries, and is particularly significant in light of the growth of increasingly sophisticated Southern NGOs, which are challenging the traditional roles of their Northern counterparts as intermediaries between Northern funders and poor communities and as ‘builders of capacity’ of grassroots organisations.

In these bouts of North–South arm wrestling, developing country governments are often in a stronger position than they realise, since donor

staff are under huge pressure to disburse money. ‘Weapons of the weak’, such as passive resistance or agreeing to one thing and doing another, can often pay better dividends than a stand-up fight. As one Rwandan official wryly observed, ‘When dealing with donors, you have to deal with them as you would milking a cow. Treat them nicely and more milk flows than you would have expected; treat them badly and they kick over the bucket.’191

Empowering aid recipients would be an attempt to make aid more like a competitive market and less like a monopoly (in that sense the Paris Declaration is, if anything, making aid more monopolistic, albeit with benign intent). Creating such a marketplace would go with the trend towards an ever greater proliferation of aid providers – new donors, vertical funds, philanthropreneurs, Western governments, and multilateral and regional institutions. However, at the moment aid is a market where the consumers (developing country governments) find it very hard to exert choice precisely because they have no power.192

One idea might be to allocate the overall global aid budget to recipient countries, which could then decide which aid agencies to use. A successful voucher system would depend on a healthy level of competition so that the ‘consumer’ would have clout. Harvard economist Dani Rodrik half-jokingly proposed breaking up the World Bank’s policy advice arm into separate competing bodies, based in different developing countries.193 They would then be forced to provide the advice that developing countries actually want and are prepared to spend their aid revenues on, turning the current relationship on its head by ‘putting the first last’.194

Alternatively, aid could be reconceived as transfer payments, like those made by central governments to provincial ones, to be spent within agreed guidelines but in the way that the recipient government chooses (GBS comes close to this vision). Either of these options would bring the aid system more into line with the overall purpose of redistributing global wealth from rich to poor regions, countries, and people.

Even stopping short of such seismic shifts, the global aid system could be run much more accountably. For all their faults, the WTO and the UN provide forums where rich and poor countries meet to try to manage their overall trade and political relationships. No such forum exists for aid. The UN's Economic and Social Council (ECOSOC) could become one or alternatively the rich countries' invitation-only club, the OECD, could expand the inclusion of poor countries in its influential Development Assistance Committee (DAC) and embrace new donors such as China and the Gates Foundation, which currently operate without even the minimal peer review offered by the DAC.

The voice of aid recipients could be strengthened by creating an international Ombudsman who would investigate complaints of abuse or broken promises. Or recipients could band together, turning the tables by regularly compiling and publishing their own appraisals of the quality of aid from the various providers. There is nothing like coming last in a league table to shame politicians and civil servants into action.

One of the most promising areas of progress in recent years has been on aid transparency. At the 2011 aid summit in Busan, years of work by the International Aid Transparency Initiative (IATI) and civil society organisations, such as Publish What You Fund, culminated in US Secretary of State Hillary Clinton announcing that the United States

would be signing the IATI, taking its membership up to 75 per cent of global aid. Donors committed to draw up plans within a year, explaining how by 2015 they will publish electronically full details of all current and planned future aid projects in a common, open standard.195

MAKING AID WORK

This book argues that the redistribution of voice, power, assets, and opportunities that constitute development is most likely to occur through a combination of active citizenship and effective states. Aid must be measured against its effectiveness in building the capacities of both state and society to address poverty and inequality.

Despite moves to improve the system, aid remains hampered by politics, arrogance, and self-interest. In the future, a higher proportion of aid-receiving countries are likely to be those with weak states and profound economic and political problems. At the same time, the proliferation of donors will complicate the already slow-moving efforts to harmonise donor activities around the Paris Declaration.

Much of the force for change will have to come from outside the cosy aid world, building on the progress already made by developing country governments, spurred on by civil society organisations demanding greater accountability and effectiveness, supported by NGOs both North and South, and perhaps by the more far-sighted private sector leaders who see both the human and commercial case for building prosperity in the South.

In a fast-evolving world, how can INGOs best contribute to building accountable citizenship and effective states? In 2000, when aid budgets appeared to be in terminal decline and 9/11 had yet to transform global politics, a number of NGO-watchers met to discuss ‘NGOs beyond

aid'.196 They suggested that non-government development agencies 'adopt a fourth, valuebased position between state, market and civil society…. In this the NGO role is one of multi-sector negotiation, as well as of promoting and exacting compliance of duty holders to deliver people's rights.'

Unpicking the jargon, the gathering suggested that NGOs should aim to be:

- Supporters of poor people and their organisations, helping them to build the skills and organisational capacity needed to demand their rights and feed their families;
- Negotiators and trusted mediators, whether bringing together rival groups to prevent tension turning into conflict, or getting small farmers into a room with supermarket buyers to thrash out the practicalities of selling into a global market;
- Respected watchdogs of the behaviour of powerful governments and corporations, including themselves;
- Acknowledged innovators in the public interest, in areas such as health, education, water, and sanitation, with a constant eye on seeing their own small efforts adopted by governments or other bigger players.

At a global level, they suggested that INGOs should mobilise the public and pressure for international action to address problems that national governments alone are unable to solve, notably where the formal machinery of global institutions is inadequate. (Oxfam's work on debt, aid, trade and climate change seeks to address some of these gaps in global governance.)

A decade on, this position looks prescient, although it should be complemented by a growing role in facilitating exchanges of ideas from South to South, from South to North, and vice versa – recognition that many issues such as inequality, exclusion, environmental sustainability, or accountability are common to all countries irrespective of latitude or longitude. Though the proposals are in need of a healthy dose of humility, these roles would steer INGOs away from becoming simply non-profit service providers. Above all, INGOs must keep their eyes firmly on the developmental prize of supporting (and never presuming to replace) active citizens and effective states.

Aid is not a panacea for development, and aid alone will not 'make poverty history'. It can help or hinder developing countries on the road to building active citizens and effective states, but it cannot substitute for the national development process. As one former Eritrean finance minister reflected at the time of the historic Gleneagles G8 summit of 2005:

By many measures, it's been a great year for Africa, with debt relief, awareness-raising concerts and G-8 leaders pledging more aid. I'm gratified the world has turned so much attention to my continent. At the same time, a voice inside me wants to shout: 'Wait. This is not the way real development happens!' … We continue to ignore the stark lesson that externally imposed development models haven't gotten us far. The only way forward is for Africa to drive its own bus and for the driver and passengers to be in full agreement about where they're going. That said, we do need help filling up the tank.197

Putting aside delusions of omnipotence and omniscience is a vital first step in making aid work for poor people. The rich countries' first

priority should be to ensure that they ‘do no harm’. They must move from a paternalistic, post-colonial mindset to relationships based on mutual respect between people facing many problems in common. They must give aid in ways that build government capacity and help build accountability to citizens, rather than fuel conflict or corruption or undermine state development. They must keep the promises made in the heady days of 2005 and help ‘fill the tank’ by delivering more and better aid. The rest is up to the peoples and governments of the developing world.

CASE STUDY

HOW CHANGE HAPPENS: THE 2005 GLENEAGLES AGREEMENTS

At their annual summit in 2005, the leaders of the Group of Eight (G8) countries promised a dramatic turnaround in the rich world’s willingness to fund development. They agreed to increase global aid levels by around $50bn per year by 2010 and to write off the debts of up to 50 of the world’s poorest countries. Though critics derided the commitments as inadequate, and collective backsliding subsequently removed much of their lustre, the promises at Gleneagles constituted a marked departure from past practice. If nothing else, leaders would pay a political price for reneging on their pledges. How did such a commitment come about?

The months leading up to the Gleneagles Summit in Scotland saw an unprecedented combination of government and civil society activism. The British host government, keen to ensure that the event would be perceived as a success, championed development funding from the start, setting up a high level 'Commission for Africa' in 2004 which included several African heads of government and musician/activist Bob Geldof, and which produced a wellargued and costed plan for how the extra aid should be spent.

Civil society groups, meanwhile, campaigned in 70 countries across the globe, including all the G8 nations, as part of the Global Call to Action Against Poverty, a campaign known in the UK and a number of other countries as 'Make Poverty History'. Nelson Mandela added his considerable moral weight when G8 finance ministers met in February. Then celebrities Geldof, Bono, and others organised a series of 'Live 8' concerts in most G8 countries the week before the summit, which were watched by two billion people. The campaign culminated in a march of 225,000 people in Edinburgh to deliver a petition that carried an astonishing 38 million signatures.

The combination of public pressure and the UK government's astute manoeuvring of the summit agenda strengthened the hand of pro-aid ministers in G8 governments, weakened the resolve of blockers (USA, Japan, and Italy), and convinced those who could have swung either way (Canada and Germany). The first sign of movement came as early as February, when G8 finance ministers outlined a debt cancellation plan. Then in May, EU leaders committed to aid increases that went a long way toward meeting the $50bn target.

Activists both inside government and out benefited from a broader revival of commitment to development, evidenced in the reversal of falling aid levels since 2000 and the endorsement that same year of the UN's Millennium Development Goals. The efforts of African governments to promote a sense of progress – through the New Economic Partnership for African Development, the spread of elections, and the restoration of promising levels of growth – also helped make aid politically palatable. Leaders may also have wanted to rebuild international co-operation after deep divisions over the 2003 invasion of Iraq.

Strong growth in the global economy was a factor, allowing the G8 leaders to concentrate on long-term issues, breaking free of the crisis management mindset of previous summits. And unexpected events too played a critical role. The Asian tsunami six months earlier had prompted an unprecedented display of public generosity, which in several cases had shamed politicians into increasing government humanitarian relief, and demonstrated the level of public interest in development issues. Then on the first full day of the summit, terrorist bombings in London killed more than 50 people, evoking a sentiment of solidarity in which G8 leaders were keen to support the British government.

The upbeat message on aid and debt contrasted sharply with the leaders' inability to achieve significant progress on climate change or the stalled trade talks at the WTO. Generally speaking, leaders find it easier to promise money than to change their own policies: reductions in carbon emissions or righting the rigged rules of global trade cannot be achieved by writing a cheque.

The lesson of 30 years of G8 summits is also that progress is often achieved only through reiteration – the same issue returning year after year to the summit agenda. The 2005 summit marked the fifth successive discussion on Africa, whereas climate change had not figured on the G8 agenda since 1997. The reappearance of climate change on the agenda in the years following Gleneagles may therefore hold out some hope for future progress in the talks on a successor to the Kyoto Protocol.

In sum: growing public legitimacy of the issue, leadership by a government willing to champion it, massive public expression of support, annual iteration, a demand restricted to money, and a confluence of unexpected events were the elements that made the Gleneagles Agreements possible.

INTERNATIONAL RULES AND NORMS

More intangible than finance or trade, but perhaps just as influential in the long term, is the way that the international system exchanges, develops and disseminates ideas (perhaps the ultimate 'global public good'). Ideas have always shown little respect for national boundaries, as the work of Tom Paine or Karl Marx demonstrated, but the decades since World War I have seen the rise of a global system for debate and agreement on a range of values best described as 'norms': the explicit or implicit rules, including an everexpanding body of international law, specifying what behaviours by states and their leaders are considered acceptable, not only in the international arena but also domestically.

Milestones in this ever-expanding global conversation include the rules of war (discussed in the next section), and the 1948 UN Declaration of Human Rights. In more recent decades, the exercise has produced a

bewildering proliferation of conferences and ‘high-level panels’ that set international targets such as the Millennium Development Goals and negotiated treaties and conventions. The International Labour Organization (ILO) alone has 189 conventions, most recently one on the rights of domestic workers adopted in 2011. Such agreements are the product of years of intense negotiations among governments, intensively lobbied by citizen and business groups. All are intended to influence the behaviour of states, companies, citizens and others, but more subtly to influence how people think, what is considered ‘proper’ or desirable.

While some stops on the merry-go-round of international conferences are rightly condemned as meaningless gabfests, their overall influence has been undeniable. The body of negotiated international agreements both captures humanity’s evolving understanding of its condition, and nudges forward attitudes and beliefs on all sorts of topics: whether bribery is acceptable or parents have the right to beat their children; whether we should allow discrimination against migrant workers, indigenous people or those living with disabilities, or what activities should be considered as ‘work’.

Very little of this involves ‘hard law’, enforceable in the courts with fines and other sanctions – the UN Security Council, the International Criminal Court and (to a lesser extent) the WTO are exceptions. Most is ‘soft law’, using moral suasion and the power of shame to set standards by which ‘hard’ national legislation can be measured.

WOMEN’S RIGHTS

The often fierce debate over women’s rights offers a good example of the international system’s role in spreading ideas, since global debates

and agreements have played a key role in challenging the combination of policies, institutions, beliefs and expectations that shapes the life chances of girls and boys, and impose strict limits on women's lives.

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), adopted in 1979 by the UN General Assembly, is often described as an international bill of rights for women. CEDAW defines what constitutes discrimination against women and states commit themselves to undertake a series of measures, including:

- To incorporate the principle of equality of men and women in their legal system, abolish all discriminatory laws and adopt appropriate ones prohibiting discrimination against women;
- To establish tribunals and other public institutions to ensure the effective protection of women against discrimination; and
- To ensure elimination of all acts of discrimination against women by persons, organizations or enterprises.

CEDAW, followed by other major international moments such as the 1994 International Conference on Population and Development in Cairo, and the 1995 World Conference on Women in Beijing, created a framework for steady upward pressure on respect for women's rights. According to UN Women's 2011 Progress of the World's Women report:198

In 1911, just two countries in the world allowed women to vote. A century later, that right is virtually universal and women are exercising

greater influence in decision-making than ever before. Alongside women's greater political influence, there has been a growing recognition of women's rights, not only political and civil, but also economic, social and cultural rights. Today, 186 countries worldwide have ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW),199 signalling their commitment to meeting the human rights of women and girls, breaking down the barriers to gender equality and justice.

CEDAW also illustrates the subtle interaction between international processes and wider currents in society, in this case the upsurge of feminism in the 1970s. The international system helps to lock in and spread such shifts, and often provides symbolic battlegrounds for supporters and opponents. For example at the Cairo conference, an unusual alliance of the Vatican and several predominantly Islamic governments fought a fierce rearguard action against the right to contraception.

The African Union Protocol on the Rights of Women,200 adopted in 2003, was another milestone in the effort to enlist the international system in support of women's rights, and more recently the creation of 'UN Women'201 in 2010 under the leadership of Michelle Bachelet and the publication of the World Bank's first flagship report on gender equality and development in 2012.202

Women's movements have been instrumental in shaping the course of international norms, which then become significant rallying points for struggles to achieve progressive reforms to legislation at the national level. These efforts, in turn, can be catalysts for changes in

attitudes and beliefs, as in the example of Morocco's Family Law cited earlier in this book (see Part 2).

The success of norm-setting in the international arena has usually outpaced the hard slog of transforming national laws and especially attitudes and beliefs. Not surprisingly, a perennial debate within the women's movement questions whether influencing international accords should be accorded priority. While acknowledging the achievements to date, many argue that a focus on the international has undermined the resources available to local and national struggles where real changes in women's lives can be won.

Aid donors such as DFID, SIDA and CIDA, which traditionally work on the national rather than international level, have sparked another interesting debate by moving away from support for progressive legislation and awareness-raising toward a greater emphasis on girls' education and women's employment as a way to enhance women's status. To what extent is educating and employing women a way of generating growth (women for development) rather than reshaping economic and financial systems to improve the rights, power and lives of women (development for women)?

HARD AND SOFT LAW

The interplay of 'hard' and 'soft' law is undoubtedly complex. Hard law relies primarily on the authority and power of the state, while soft law relies primarily on non-governmental actors in the construction, implementation, and operation of a governance arrangement. Hard law is more legalistic, often defined by international convention; soft law is a much broader domain, covering everything from vague exhortations to

commitments to report at regular intervals against a set of commitments or agreed standards (e.g. on fair trade).

Given these characteristics, different problems often lend themselves to different approaches. Hard law works best for tightly specified, simple problems that can be codified tightly enough to satisfy legal or quasi-legal process. Soft law may work better for more complex problems affecting more actors.

There is sometimes disagreement over whether soft law paves the way for hard law (e.g. on labour rights), or is used to fob off public concern as a lowcost and ineffective sop (e.g. so-called environmental 'greenwash'). Both can be true. Two distinguishing features that make soft law effective appear to be its negotiation by a multi-stakeholder process (typically involving governments, firms and civil society organisations) and its implementation via public investigation, reporting and technical assistance.204 Nothing focuses a leader's mind better than having to report on their failures and successes in public.

The international conversation on rules and norms constitutes one important aspect of global citizenship, a way for humanity as a whole to debate its evolving sense of right and wrong. The resulting web of exhortation, agreement and constraint influences leaders, citizens and companies in terms of how they understand their roles, their identity and the nature of the world around them. These debates are likely to remain important symbolic and actual battlegrounds for those seeking progressive change and more equitable relations between women and men.

THE INTERNATIONAL SYSTEM FOR HUMANITARIAN RELIEF AND PEACE

THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN SYSTEM

Most humanitarian relief is provided locally, by neighbours, relatives, and friends and local and national governments. Saving lives in this way is as old as recorded history. Religious institutions ran most humanitarian work in the past, and today they remain key mobilisers of solidarity with the victims of war and natural disaster. For example, the Muslim tradition of tithing or alms, known as zakat, prescribed in the Koran, to this day delivers direct cash assistance freely and quickly to those most in need.

Indeed in the twenty-first century, the majority of humanitarian relief is becoming more local, not less. The world is moving away from a Westerninspired, UN-centric model of humanitarian response to one which is much more diverse, localised, and (with luck) sustainable. Whether preparing for disasters, or reacting when they strike, a greater proportion of aid is likely to come from local authorities and communities, businesses, and national governments, armies and NGOs of the countries affected.

This is a necessary and welcome trend, not least in the face of a growing number of small and medium disasters. But the international humanitarian institutions will still have a vital role to play, and a heavy responsibility to improve its performance more than recent reforms have achieved.

A well-governed and well-run humanitarian system is still vital in providing a safety net in times of crisis, to help prevent vulnerability, whether chronic or short-term, from turning into a downward spiral of disintegration, rising inequality, and impoverishment. This section examines the global system of humanitarian response, and suggests how its failings can be corrected.

The past 150 years have seen the emergence of professional institutions specialising in humanitarian relief, some of them based on religious institutions, others governmental and non-governmental. Founded in 1863, the Red Cross movement became a global force at the turn of the twentieth century, when it was joined by the Catholic charity Caritas. After World War I, the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) was formed, as was the Save the Children Fund. Oxfam grew out of the Oxford Committee for Famine Relief, set up in 1942 in response to famine in Nazi-occupied Greece, and CARE was founded in response to the refugeecrisis that followed World War II. Médecins Sans Frontières (MSF) emerged during the Biafra crisis in Nigeria two decades later. Over the past decade, many of these large humanitarian agencies, including Oxfam, have formed international networks of like-minded organisations to expand and improve their global reach.

The UN system, with its numerous specialised agencies, plays a crucial lead role in preparing for and responding to natural disasters, food emergencies, and conflict.205 Following the end of the Cold War, the United Nations and non-government organisations embarked on a major expansion of their capacities, as did the governments of wealthy nations. Today's humanitarian system is a labyrinth of national governments, UN agencies, NGOs, and the Red Cross movement, whose total spending averaged $5.7bn annually between 1999 and 2002. The unprecedented response to the Asian tsunami of December 2004 pushed this up to an estimated $16.7 bn in 2010.206

Taken together, these actors form a rudimentary global welfare system that attends almost every war or natural disaster. Despite its success at saving lives, however, the humanitarian system is dogged by a

series of organisational and other barriers, which often result in delayed responses to crises, under-funding, poor co-ordination, and inefficient and at times downright misguided actions. Most serious for the longer term is the tendency of international humanitarian aid groups to bypass local and national organisations, both civil society and government: this not only fails to build the capacity of local organisations to undertake emergency response, but actually undermines it by luring away qualified staff and monopolising logistical resources. There have been improvements in recent years, discussed in greater detail below, but these have fallen short of creating a truly consistent and effective international humanitarian system.

The humanitarian system has a number of failings.

Allocating funds according to media coverage or politics: The aid provided by donors is often too little or arrives too late. In the Horn of Africa in 2011, warnings of food shortages came as early as November 2010, and grew in urgency as the months passed, yet it was only when the March–May rains had failed definitively – and after the UN declared the situation a famine in July 2011, and pictures of suffering children hit the world's TV screens, that the money started to flow. By that time, some 11.3 million people were going hungry and needed assistance; many had sold livestock, land, seeds, or tools, or had gone into debt to buy food, rendering themselves even more vulnerable to future crises.207

Reliance on this 'CNN effect' distorts the allocation of aid by diverting it away from situations of chronic vulnerability or emergencies that lack dramatic newsreel footage. Although UN flash appeals (for rapid-onset natural disasters, conflicts or sudden deteriorations in existing humanitarian crises) are put out within days, most of them receive less

than 30 per cent of the funds they request in the first month, when needs are greatest.

All too often, aid follows political self-interest rather than need. UN figures for 2011 show that at any one time there is a skewing of aid towards the emergency that happens to be in the political spotlight. That year, UN humanitarian appeals received 60 per cent of the funds sought for 62 million people in need of humanitarian aid. The stark contrast continued between crises to which donor governments gave relatively generously – the Libya appeal was 83 per cent funded – and others. Almost 15 million people needed aid in Niger, the Central African Republic and Zimbabwe, all of whose appeals were less than 50 per cent funded. And 5.4 million people were affected by Pakistan's second successive year of major floods, this time out of the international media spotlight, whose appeal received only 46 per cent funding.208

The size of the disparity proves incontrovertibly that humanitarian aid is being directed for reasons other than the humanitarian imperative to deliver aid where it is needed. Although the UN system has many failings – for example, weak leadership and the variable quality of its humanitarian assessments – simply blaming the UN is too easy; it is the donors who are fundamentally responsible for giving some emergencies little or no funding, while others get much more.209

Poor co-ordination: The explosion in the numbers of humanitarian agencies demonstrates the abiding strength of voluntary action, and this core compassionate impulse is laudable. However, it can complicate the effective delivery of aid. In the days and hours after a natural disaster, or in the 'fog of war', an element of chaos is unavoidable. Urgency can save lives but can also compound the confusion, undermining the impact of the

response. The UN's Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (OCHA) seeks to co-ordinate the work of the many UN and NGO agencies responding to a disaster, but it faces a daunting task. In Haiti, following the 2010 earthquake, OCHA held daily co-ordinating sessions to identify needs, allocate responsibility, and avoid duplication of efforts. But with thousands of NGOs (many inexperienced in major disasters), several meetings a day, few buildings still standing (meetings were held in overheated tents), the result was predictably chaotic; many more simply failed to attend or to acknowledge the UN's co-ordinating role.

These problems, however, should not be exaggerated. Two major evaluations of humanitarian assistance at moments of exceptional crisis (the Rwandan genocide and the Asian tsunami) – a decade apart and spanning the period of greatest growth in the NGO sector – concluded that the failure to effectively co-ordinate many hundreds of agencies did not prevent a relatively small core of major NGOs from providing the bulk of the critical humanitarian assistance effectively.210 Moreover, the main actors were domestic rather than foreign. In 2009, 37 per cent of the response to Bangladesh's Cyclone Aila was from INGOs, four times as much as the UN's 9 per cent, but less than the Bangladesh state's 52 per cent.211

Besides the myriad non-government agencies that turn up in the wake of a disaster, the sprawling UN system of dozens of different funds, programmes, commissions, and specialised agencies is particularly chaotic and in need of rationalisation and reform.212 In Viet Nam, there are 11 UN agencies, which between them account for only 2 per cent of aid flows. In Ethiopia there are 17 different UN agencies; in Zanzibar there are 20.213 Twenty-seven UN agencies claim some degree of responsibility over water and sanitation. The level of fragmentation and

the ‘turf wars’ between competing UN bodies led the UN’s exasperated special envoy to Africa on AIDS to lament, ‘Nobody is responsible. There is no money, there is no urgency, there is no energy.’214

The wrong kind of aid: When faced with a distant emergency, members of the general public often give what they have at hand. As a result, donations of used clothing or canned goods that are too expensive to ship, or are simply not needed, can eat up the scarce resources of humanitarian agencies. The clogging of the port of Colombo, Sri Lanka with containers of spontaneously collected and dispatched children’s clothes and toys after the 2004 Asian tsunami, for example, was so severe that it delayed the location and release of equipment essential for supplying clean water.

Sadly, donor governments often behave in a similar way, disposing of surplus goods that are unsuitable for the crisis in question, or which could be sourced much more economically in or near the area experiencing the disaster. Expired medicines commonly turn up in such donations, but perhaps the most egregious example is in-kind food aid.

Ask members of the public about their picture of humanitarian relief and they will often cite feeding the hungry. Food aid is a precious resource that saves lives where there is a regional shortage of food, as in North Korea today. Worldwide, about 5.7m tonnes of international food aid were provided in 2010, down from 15m tonnes in the late 1990s. The food was distributed to some 150 million needy.

That fall in aid volumes is not necessarily a bad thing. All too often the root problem is poverty, not production, and hunger occurs even when food is readily available on local markets. Under these circumstances, shipments of surplus grains from the USA and elsewhere

can undermine local farmers by flooding the market and driving down prices. Even when food is not available locally at the time of an emergency, food aid takes on average four to six months to arrive, by which time the country concerned may be recovering – and the sudden arrival of cheap food can ruin local farmers just as they are getting back on their feet.215

In-kind food aid has traditionally been a knee-jerk response to crises, not because food needs to be shipped halfway around the world, but because rich countries need to dispose of their surplus farm production. In fact, the donor group charged with overseeing food aid is housed not at an aid body but at the International Grains Council, a trade body based in London.

Shipping food from donor countries can also be wasteful. With high oil prices, transport can eat up much of the food aid budget – up to 40 per cent in Canada's case in 2004, which helped to prompt a policy change to allow increased local sourcing.216 In addition, a third of the global food aid budget is wasted because the USA insists on processing food aid domestically and shipping it via national carriers.217 An OECD study found that the actual costs of tied food aid transfers were on average approximately 50 per cent higher than local food purchases and 33 per cent more costly than procurement of food in third countries (so-called triangular transactions).218 An extra $750m a year in aid for poor countries could be released if rich countries, particularly the USA, gave food aid as cash instead of in kind.

Where food is available on local markets, food aid can also be demeaning: evaluations of cash-transfer schemes show that people prefer cash to soup kitchens because cash provides a greater choice over

spending priorities and respects their dignity, rather than treating them as passive beneficiaries. When people use the cash to buy agricultural inputs, it also helps to improve livelihoods and boost the local economy (see Part 4).219

Three of the four major donors – the EU, Canada, and Australia – have promised to use food aid more judiciously and to increase the proportion they buy in developing countries, rather than source it from home.220 Largely due to the lobbying of agribusiness and shipping interests, the USA remains defiant and, as the supplier of more than 50 per cent of the world's food aid, continues to distort the world's response to crises. Although Washington is providing $300m for more cost-effective local and regional purchase and cash payments, these come from other precious humanitarian budgets. The main body of the Food Aid program at $1.5–2bn annually is unchanged.

Short-term solutions for long-term problems: As discussed in Part 4, there is increasing recognition that much of the vulnerability experienced by poor people and communities is actually chronic rather than event-driven, and needs to be dealt with through national government social protection systems, supported by international aid, rather than through short-term humanitarian assistance. This blurs the boundaries between 'emergencies' and 'development', but it also more accurately reflects real life for millions of people living on the edge of poverty.

Recognition of these failings prompted a spate of initiatives in recent years aimed at turning the international humanitarian system into something closer to the co-ordinated response of a modern welfare state. The UN introduced a 'cluster approach', nominating lead agencies in

eleven areas of humanitarian action (for example, UNICEF leads on nutrition, education, and water and sanitation, while UNHCR is in charge of managing camps for people affected by war or disaster).

Overall, however, these clusters' benefits have only slightly outweighed their shortcomings and costs. They have improved humanitarian agencies' understanding of standards and accountability, and co-ordination among international actors, but often weakened it with national actors. Much more still needs to improve, not least to ensure that international co-ordinating mechanisms are complementing rather than overriding the national co-ordination systems of governments and NGOs.

At the UN 'World Summit' in September 2005, the 192 UN member governments promised to improve the timeliness and predictability of humanitarian relief, including upgrading the UN's existing Central Emergency Response Fund (CERF). This would enable the UN system to provide a rapid response and adequately fund 'neglected emergencies', rather than waste precious weeks and months passing the hat round to donors.

In its first year, the CERF committed $259.3m for over 331 projects in 35 countries. This included $182.4m for rapid response and $76.9m for underfunded emergencies. Donors duly upped their pledges to $418m for 2011.221 CERF funding has undoubtedly saved lives, particularly in under-funded or 'forgotten' emergencies. However, the CERF suffers from administrative and disbursement delays both at its headquarters in New York and in the field, since funding is channelled through UN agencies that have done little or nothing to adapt their own procedures –signs that an overly cumbersome system for disbursing funds can still undermine the CERF's effectiveness.222

In 2006 a high-level panel appointed by the UN Secretary-General made some further recommendations that could improve its humanitarian response: UN bodies need to work together as a single entity in any given developing country, with a single boss, budget, and office; funding for UN operations, both to promote development and to react to short-term emergencies, needs to be more predictable and long-term; the UN needs a single, powerful voice on women (it currently has three separate entities); and it needs to pay more attention to environmental and sustainability issues.223

For their part, in 2003 donor governments set up the Good Humanitarian Donorship initiative to identify and promulgate best practices. This is based on 23 principles, including increasing the timeliness of aid and providing aid according to need.224 International NGOs have also set up a series of learning and accountability projects, most sporting the inevitable acronyms. HAP looks at downwards accountability to those affected; ALNAP brings together evaluation and learning across the sector; and the Sphere Project promulgates technical and good practice standards, through a humanitarian charter, a website, and a comprehensive manual for humanitarian workers on the ground.225 Finally, the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief seeks to maintain high standards of behaviour, along with independence, effectiveness, and impact.226

As discussed in Part 4, all these initiatives are characterised by varying degrees of self- and peer review, transparency, and public reporting, but stop short of anything more binding, such as disqualification or legal liability in cases of negligence or abuse. The preface to the NGO Code of Conduct states, ‘It is a voluntary code,

enforced by the will of those accepting it to maintain the standards laid down in it.' NGOs have thus far been unable to agree on any of the various proposed models of certification or accreditation, let alone issues of legal liability and disqualification. There are numerous reasons behind this, one being that national governments of affected countries ought, arguably, to be the ones making informed choices, rather than being told who it is that (largely) Northern actors see fit to license.

The humanitarian 'community' (some would call it an industry) has for the time being opted to pursue a centralised model of co-ordination and propagation of good practice. As in the case of the increasingly complex and ungovernable international aid system, the system could be treated more like a market than the global equivalent of a state welfare body. Because new NGOs, new donor governments, and private sector businesses are constantly joining in, reporting and transparency may be more effective than trying to co-ordinate the activities of hundreds of different organisations. As one author remarks: 'Less time spent waiting for the new organogram from Geneva, or campaigning for the right resolution to be passed in New York could leave more time for shaping an innovative solution on the ground.'227

To 'empower the consumer' in such a market would be even harder than in the case of development aid, since people who have been struck by a disaster are unlikely to shop around for the best provider. The real consumer in such circumstances is likely to be the national government in question, which would screen and choose the international relief organisations best suited to its needs.

But the consumers in question are often not waiting to be empowered, with much talk of a 'new business model' for humanitarian

action that values Southern capacity more than ever before. At the end of 2011, the President of MERCY Malaysia – a major international NGO based in Kuala Lumpur – argued that 'a greater role for Southern, national and local NGOs' is the only way to respond to increasing disasters, and there should be a realisation that climate change adaptation, preparedness, and risk reduction are as 'humanitarian' as immediate relief. He might have added that traditional Western humanitarian donors, gripped by economic crisis, are not likely to continue to increase their funding to match a rising tide of humanitarian need.

For these reasons, the centre of humanitarian gravity is moving Southwards. That shift is well under way in many countries, as evidenced by Bangladesh's response to Cyclone Aila. That shift poses important challenges to international humanitarian agencies like Oxfam, making a strong case for them to move towards becoming more of a 'humanitarian broker', supporting others more than doing aid itself. 228

For the foreseeable future, millions of poor people and their communities will continue to depend on that combination of international and national help to cope with chronic vulnerability or to get them through disasters that are seldom of their own making. Success in this effort switches off a grinding engine of deepening inequality, suffering, and poverty. Helping people in such situations is a hugely complex and challenging task, combining the immediate need to relieve suffering and prevent deaths with the longer-term effort to rebuild states and enable people to retake control of their own lives. The international system that has grown up around this task has its share of problems, but in recent years there has been notable progress in achieving a fast, co-ordinated response. The prize could not be greater.

PEACE, WAR, AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

In Oxfam's long experience of providing relief in conflict zones, it has learned that protection from violence can often be even more urgent than the provision of clean water, food, or shelter. As Part 4 showed, conflict hits poor people and communities the hardest, driving up inequality and making them more vulnerable to other risks such as drought or disease. More directly still, it is civilians that suffer most from the violence of armed conflicts, in death, injury, sexual violence, and the destruction of civilian infrastructure.

International attitudes to such civilian 'collateral damage', often caused by armies that deliberately target unarmed civilians, are changing after a prolonged effort to change attitudes and beliefs about violence. In recent years, television, mobile phones and social networking sites have passed pictures of violence and atrocities around the world – not least in the violent repression against the 'Arab Spring' revolutions of 2011. Those who kill and attack civilians have found it more difficult to hide. Some governments at least have taken civilian safety more seriously, and at the United Nations there has been more than a decade of slow, painful progress at putting a higher priority on the protection of civilians.

Until the end of the Cold War, the UN Security Council's responsibility for upholding international peace and security, established in the UN Charter in 1945, was not only blocked by superpower rivalry. It was also understood as applying only to the preservation of peace between nations, while the nature of conflict was already changing to be increasingly dominated by violence within them. That has now changed, and the protection of civilians from violence, including internal armed

conflicts, has become a significant part of the Security Council's agenda and, among other things, an increasing focus for UN peacekeeping missions around the world.

The moral and legal basis of this is not new. Under international humanitarian law, warring parties have particular obligations to limit harm to civilians and to protect the lives and security of people in their territories, as well as their access to essential services. Depending on the kind of abuse, when states and others are unable or unwilling to fulfil their responsibilities, international law provides for other states to take action.

'NON-INDIFFERENCE'

More recent is the increasing awareness, when states and others are unable or unwilling to fulfil their responsibilities, that the UN, regional organisations, and others must support or sometimes pressurise those states to uphold the rights of their own citizens. The UN Security Council's interest in internal conflicts, and protecting civilians in them, is the most important sign of this development, and this is not just a Western trend. In 2000, when the African Union succeeded the Organisation for African Unity, often derided for failing to challenge some of its members' abuses, it agreed in its Constitutive Act that it, the AU, had the right to intervene to prevent genocide, war crimes and crimes against humanity.229 This was the first international treaty to enshrine such a right to intervene, a sign perhaps of a new principle of 'non-indifference' to qualify the non-interference in the affairs of other states that has been a fundamental of international law since the UN Charter and the end of colonialism.

In 2005, in the same spirit, the UN World Summit agreed a 'responsibility to protect' (R2P) civilians from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Like the AU's decision, this was driven by a determination never to repeat the tragedies of the 1990s, when the international community had been unwilling to prevent the genocide of some 800,000 civilians in Rwanda or the massacre of thousands of people in Srebrenica and elsewhere in Bosnia. But it was also meant to encourage greater action to prevent mass atrocities and rebuild societies after them.

In 2011, the UN Security Council invoked that responsibility when it authorised military force to protect civilians in Libya. At the time of writing, the controversy over that decision, which may have saved thousands but also helped overthrow a regime, continues. Time will still tell whether the World Summit's decision in 2005 will come to be seen as a defining change in international relations, or whether the mixed motives of governments that invoke it will come to discredit the responsibility to protect before it is has the chance to succeed.

Meanwhile, the UN Security Council, for all its greater awareness on the need to protect civilians, still faces two fundamental problems: the lack of reliable and detailed information and analysis on threats to civilians worldwide, and the need for consistent consideration for all crises based on the level of threat and risk to the well-being of civilians – rather than, as is still now the case, having its actions primarily driven by the political interests of its permanent and most powerful members.230

Where international interventions have succeeded, they have helped to build peace across four 'pillars': development, reconciliation, building a political framework, and providing security. Action on all four is

needed on every level, from local civil society to national governments, and must be sustained for periods that outstretch the often short attention span of the international community.

In the past decade several hundred thousand combatants have taken part in UN 'disarmament, demobilisation, and reintegration' (DDR) programmes in 30 countries,231 and the UN's blue-helmeted peacekeepers have become an increasingly common sight in conflict-torn lands across the world. They have more frequently been mandated to use force, with the UN moving from being a hapless observer of atrocities in Rwanda or the Balkans to showing a greater readiness to protect civilians.

However, their frequent inability to do this effectively shows how much remains to be done – in resources, training and simple willingness to act – and the limits of what peacekeeping can ever achieve without everything else that must be done to build the pillars of peace and stability, including community-driven peace-building, security sector reform, and improving the effectiveness of aid in all fragile societies.

Oxfam has been increasingly focusing on how it can support community peace-building and protection. In eastern DRC, Oxfam works with 'protection committees' made up of six men and six women elected by the community in general assemblies. The committees carry out awareness-raising on Congolese law and human rights, negotiate with the local authorities and peacekeepers to prevent or respond to abuses and violations; and help victims/survivors of violence and abuse get access to help.

Community peace-building has been carried out with much success by local and international organisations in a range of conflict and post-conflict countries, including Cambodia, Viet Nam, and Nepal. Oxfam has

been implementing peace-building programmes since the early 1990s in northern Kenya, where disputes often arise over scarce resources, and has seen a marked reduction in conflict, and more peaceful coexistence among pastoralists. Oxfam is now implementing similar projects, with pastoralist education as an entry point, in Ethiopia, Sudan, Mali and elsewhere. Even in Afghanistan, community-driven peace-building by organisations such as Cooperation for Peace and Unity has delivered tangible results, most directly in peacefully resolving different kinds of disputes, including tribal feuds, and competing claims for land and water.232

At the same time, development donors have been increasingly focused on improving the justice and security services of fragile societies, as well as other essential services, learning from the mistakes in Iraq, Afghanistan and elsewhere. Security sector reform – improving the capacity, performance and the respect for rights shown by the police and other security forces – has become an important strand of development assistance in recent years. In DRC the army is frequently identified by communities as a major source of threat, not safety. Composed of a mix of only partially trained, equipped and integrated former rebel groups, the army often exploits prevailing lawlessness rather than asserts the rule of law. Some donors have described it as a case of security sector 'form' rather than 'reform'. Donors are investing in programs to pay, train and garrison soldiers, but much greater co-ordination plus sufficient political will from the Congolese government is needed to make these programs add up to creating an effective and accountable army.

There is still a long way to go. In 2009, the OECD criticized donors for 'numerous imbalances in the provision of aid between countries (the Central African Republic was characterized as an 'aid

orphan'), between provinces (Afghanistan, DRC, Haiti) and between social groups (Haiti)'.233 Some donors have increasingly concentrated their aid in countries seen to threaten their security, at the expense of other countries – part of a wider trend to see aid as part of more 'coherent' rich-country foreign policies. Since 2002 one-third of all development aid to the 48 states labelled 'fragile' by the OECD has gone to just three countries: Iraq, Afghanistan and Pakistan.234 In the rush for policy coherence, too many donors have pursued 'whole-of-government' approaches, in effect putting their own interests first, rather than a more co-ordinated approach in the interests of the affected communities and countries, in their human security, their rights to peace and security, as much as to economic and social development. Central to the argument of this book, too much aid to fragile countries has focused exclusively on state-building, without a parallel focus on supporting civil society, and particularly supporting citizens – trade unions, women's groups and others – to hold the state to account to provide essential services. Underpinning the UN's expanded role in peace operations, and the entire international security system, is the growing body of international law on conflict, known collectively as international humanitarian law (IHL). Best known for the 1949 Geneva Conventions (covering the treatment of noncombatants and prisoners of war), the Nuremberg Rules (for the prosecution of war criminals), and the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of Genocide, IHL is designed to limit human suffering and to protect civilians in armed conflicts. The rules are to be observed not only by governments and their armed forces, but also by armed opposition groups and any other parties to a conflict. The basic rules and obligations under IHL can be summarized as:

- *Distinction*: A distinction must be made at all times between the civilian population and those taking part in hostilities. Attacks must be directed only against military objectives. As such, indiscriminate attacks which fail to distinguish between military objectives and civilians are prohibited.
- *Precaution:* Not only must civilians and their possessions not be the object of attack, but also every precaution must be taken when attacking or locating military objectives to avoid, and in any event to minimise, incidental civilian losses and damage.
- *Proportion*: Warring parties are obliged to weigh carefully the direct military advantage of any attack against the potential for harming civilians. In no case shall such harm be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.

A further key aspect of the Geneva Conventions obliges every party to a conflict to allow the rapid and unimpeded passage of humanitarian relief to civilians who need it. Governments and warring parties must not allow their officials, allies, or citizens to disrupt life-saving aid. Despite this, attacks against civilians, including aid workers, are sadly still common occurrences. In Iraq, Oxfam was forced to close its office in 2004 due to the threat to its staff, although it continues to support Iraqi partners and in Afghanistan, Somalia, Darfur and elsewhere, there has been a rising trend of attacks on aid workers since 2006. Though the motives for individual attacks may be complex and uncertain, an increasing proportion of such attacks have been politically motivated.235 Part of the problem has been the blurring of the boundaries between military and humanitarian

activities when, for example, soldiers dress as civilians in order to deliver aid aimed at winning ‘hearts and minds’, or when military forces that are seen as a warring party support the delivery of relief. It was this concern that persuaded the UN in 2011 to resist calls for EU troops to help the humanitarian effort in Libya, or, at the time of writing, AU troops to do the same in Somalia. International law can strengthen citizens’ efforts to hold states to account. In Colombia, CCJAR, a lawyers’ collective, was able to take the government to the Inter-American Court of Human Rights on behalf of the victims of 1997.