

سلطان بركات | *Sultan Barakat

بطء عملية إعادة الإعمار في غزة: تلكؤ المانحين بين الذاتي والموضوعي

The Stagnation of Reconstruction in Gaza: Donor Delay over Subjective and Objective Concerns

تسلط هذه الدراسة الضوء على دور المانحين في إعادة إعمار غزة منذ أن تسلّمت حركة حماس السلطة في القطاع عام 2006 وإلى الآن. وتناقش عددًا من المحددات التي تعوق وجود دور فعال للمانحين في إعادة إعمار القطاع؛ إذ إنّ عملية إعادة الإعمار لا تزال تدور في حلقة مفرغة مع غياب التسوية، كما أن عدم اتصال حركة حماس بالدول الغربية شكّل عقبة أمام عمل المانحين، إضافة إلى الانقسام السياسي بين حركتي فتح وحماس. وتخلص الدراسة إلى أنّ الملامح الرئيسة لسياسات المانحين في إعادة إعمار غزة كانت وما زالت تتمحور حول عدم التعرّض المباشر للاحتلال، والإبقاء على سياسات الحصار، وضمن عدم حصول الحكومة في قطاع غزة على أموال المانحين وعدم إشراكها في التخطيط والتنفيذ، ودعم السلطة الفلسطينية، وتوضيح أنّ سياسات المانحين تلك، سياسات متلكئة، تتوانى عن الابتكار لتتخطى العقبات في سياق ذي ظروف خاصة كسياق غزة.

كلمات مفتاحية: إعادة الإعمار بعد الحرب، المانحون، فلسطين، قطاع غزة، آلية سيرى.

This study sheds light on the role of donors in the reconstruction of the Gaza Strip since Hamas came to power in Gaza in 2006, and until the present day. It discusses constraints that obstruct an effective role for donors in the reconstruction of the Strip, in a process that continues in an endless loop and without contact between Hamas and Western countries, as well as a context of political division between Fatah and Hamas. It concludes that the main features of donor policy in the reconstruction of Gaza have been and remain: to not directly confront the occupation; to maintain the blockade; to ensure that the de-facto government in the Gaza Strip does not receive donor funds and is not involved in planning and implementation; and to support the Palestinian Authority. Such donor policies, it concludes, are effectively indolent in their reluctance to espouse creative innovation to overcome the obstacles presented by the uniquely challenging circumstances of Gaza.

Keywords: Post-war Reconstruction, Donors, Palestine, Gaza Strip, Robert Serry Reconstruction Plan.

* مدير مركز دراسات النزاع والعمل الإنساني، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، وأستاذ إدارة النزاع والعمل الإنساني، معهد الدوحة للدراسات العليا.
Director of Center for Conflict and Humanitarian Studies, Arab Center for Research and Policy Studies, and Professor of Conflict Management and Humanitarian Action, Doha Institute for Graduate Studies.

مقدّمة

المعادلة. وبالفعل، فرغم مرور سنوات على انتهاء الحرب الأخيرة على القطاع، فإن إعادة الإعمار لا تزال بطيئة دون تحقيق نتائج ملموسة تعكس الوقت الذي مرّ ولا ترقى إلى مستوى الاحتياجات في القطاع. وبالطبع، فثمة أسباب متعددة لذلك البطء، بيد أننا في هذه الدراسة سنحاول تسليط الضوء على أحد أهم تلك الأسباب، ألا وهو تواطؤ المانحين وتلكؤهم بشكل مباشر أو غير مباشر، نظرًا إلى رفضهم التعامل مع الوضع السائد في غزة بشكل مختلف، والذي لا يتماشى مع أنظمة المنح المتعارف عليها، ولعدم قدرتهم على التنسيق المشترك للوقوف في وجه الاعتداء والحصار الإسرائيلي للقطاع، بالرغم من عدم إنسانية السياسات الإسرائيلية.

تقدم الدراسة تحليلًا لدور المانحين في عملية إعادة إعمار قطاع غزة، والتي يختلف سياقها عن كل سياقات إعادة الإعمار التقليدية، فقد شهد هذا القطاع ثلاث حروبٍ تدمرت على إثرها آلاف الوحدات السكنية والبنى التحتية والمباني الحكومية وغيرها، إضافة إلى حالة الحصار التي يفرضها الطرف الإسرائيلي على القطاع منذ سنوات، وما نتج منه من قيود تعوق وصول المواد اللازمة وتقف عائقًا أمام مختلف المانحين عند تنفيذ مشاريعهم في إعادة الإعمار، ما يمثل عقبة أمام الوفاء بتعهداتهم. علاوة عن كون الوضع السياسي الداخلي والانقسام والاستقطاب بين حركتي فتح وحماس يعيق تلك العمليات بدوره أيضًا.

تعتمد الدراسة على مراجعة أدبية مكثفة، وعلى إعادة قراءة وتحليل بعض النتائج التي كان قد توصل لها الباحث من خلال عدّة دراسات سابقة تم نشرها في السنوات الماضية باللغة الإنكليزية⁽⁶⁾، وتحديثها من خلال إجراء مجموعة من المقابلات مع عدد من الخبراء في الشأن الفلسطيني والمعونات الدولية.

أولاً: تمويل إعادة الإعمار: المانحون والدوافع وأشكال المساعدات وطرقها

إن الطريقة التي تنتهي بها العمليات العسكرية ترك بصمتها بوضوح على الكيفية التي سوف تدار بها إعادة الإعمار. قد تنتهي الحرب بانتصار حاسم لأحد الأطراف، أو اعتراف طرف ما بخسارته للمعركة كما حدث في الحرب العالمية الثانية، بينما قد تنتهي حرب أخرى بالوصول إلى تسوية سياسية تشمل اتفاقاً بين الطرفين على ترتيبات

تتمثل إعادة الإعمار بعد الحرب في مجموعة من العمليات والسياسات التي يتم وضعها بهدف تلبية الحاجة الملحة بعد الحرب لإعادة تأهيل المجتمعات وبيئتها المتضررة، سواء أكان ذلك على المدى القصير أو الطويل الأمد⁽¹⁾. وهي تهدف إلى إعادة بناء المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وإعادة بناء البنية التحتية المادية والمرافق، وتوفير الحد الأدنى من الخدمات الاجتماعية، والإصلاح الهيكلي في القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية⁽²⁾. ولكي تنجح عمليات إعادة الإعمار، ينبغي تعبئة كافة الموارد المتاحة على أساسٍ مدروس ومخطط، خاصة وأن تلك العمليات تتطلب أموالاً طائلة، لا تتوافر في غالب الأحيان، لدى الدول الخارجة من الصراع، ولا يتسنى الاعتماد على إمكانياتها في تغطيتها، ومن ثم، تكون مضطرة إلى الاعتماد على دعم المانحين من دولٍ أو وكالات دولية ثنائية أو متعددة الأطراف⁽³⁾.

وتعود أسباب تضخم الاحتياجات والأموال المطلوبة لتغطيتها إلى تزامن كلٍّ من الإعمار المادي والتعافي الاقتصادي والإصلاحات السياسية والمصالحة المجتمعية. يتوازى ذلك مع ارتفاع سقف التوقعات عند عامة الشعب، في حال توقف إطلاق النار وعودة الأمور إلى طبيعتها، حتى ولو بشكل محدود جدًّا⁽⁴⁾. إلا أنّ ذلك السقف يصطدم بحقيقة أنّ كفاءة عملية إعادة الإعمار تبقى مشروطة في الغالب بانتهاء الحروب واستتباب الاستقرار السياسي والأمني، لا مجرد وقف العنف وإطلاق النار⁽⁵⁾. ويعني ذلك أنه في ظل استمرار حالة "اللاحرب واللاسلم" كما هو الحال في قطاع غزة، والذي يقف فيه الحصار الإسرائيلي المشدّد القائم منذ 2007 في وجه عمليات إعادة الإعمار، تخرج عملية إعادة الإعمار من هذه

1 Berna Baradan, "Analysis of The Post-disaster Reconstruction Process Following Turkish Earthquakes, 1999", Paper presented at the International Conference and Student Competition on post-disaster reconstruction "Meeting stakeholder interests", Florence, Italy, 17-19/5/2006, pp. 1-2.

2 Krishna Kumar (ed.), *Rebuilding Societies after Civil War: Critical Roles for International Assistance* (United States: Lynne Rienner, 1997).

3 World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, DC: The World Bank, 30/11/1998, p. 40, accessed on 1/3/2020, at: <https://bit.ly/3m2tpsi>

4 Sultan Barakat, *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War* (London: I.B. Tauris, 2010); Benedetta Berti, "Is Reconstruction in Syria's Next Battleground?", Carnegie Endowment for International Peace, 5/9/2017, accessed on 12/1/2020, at: <https://carnegieendowment.org/sada/72998>

5 Kimberly A. Maynard, "Rebuilding Community: Psychosocial Healing, Reintegration, and Reconciliation at The Grassroots Level", in: Kumar, p. 158.

6 Sultan, Barakat & Omar Shaban. "Back to Gaza: A New Approach to Reconstruction", *Policy Briefing*, Brookings Institution, 12/1/2015; Sultan Barakat, Sansom Milton & Ghassan Elkahlout, "Reconstruction Under Siege: The Gaza Strip Since 2007", *Disasters* (2019).

الأطراف الملزمة باستمرار التعويضات بعد التعافي من نتائج الحرب، حيث حدث هذا مثلًا في ألمانيا ما بين الحربين⁽¹³⁾. ولا يزال العراق يدفع أقساط التعويضات للكويت حتى يومنا هذا، عبر لجنة الأمم المتحدة للتعويضات، والتي تم تفويضها بدفع ما يزيد على 52 مليار دولار⁽¹⁴⁾، تبقى منها 3.2 مليارات دولار مستحقة السداد⁽¹⁵⁾. في الحين الذي ترفض فيه إسرائيل دفع أي تعويضات للفلسطينيين، حتى فيما يخص ممتلكاتهم ومنازلهم⁽¹⁶⁾، كما ترفض دفع تعويضات للبنان عن تبعات حرب 2006، رغم القرارات الأممية المتكررة بهذا الخصوص⁽¹⁷⁾.

في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية كانت خطة مارشال (برنامج التعافي الأوروبي) لإعادة تعمير أوروبا، الذي مولته الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية المبادرة الأولى والرائدة في صياغة منظومة إعادة الإعمار، وقدرت تكلفة الخطة بأكثر من 13 مليار دولار في الفترة 1948-1952، أي ما يعادل 2 في المئة من الدخل الوطني الأمريكي في ذلك الوقت، أغلبها على شكل هبات، وجزء منها كان على هيئة قروض طويلة الأمد للمساعدة في إعادة إعمار 17 دولة من دول أوروبا الغربية⁽¹⁸⁾. وإيمانًا من الولايات المتحدة بأهمية استقطاب الاستثمار من القطاع الخاص، قام برنامج مارشال، وأول مرة بعرض الضمانات النقدية المستخدمة لتشجيع رجال الأعمال الأمريكيين على الاستثمار في تحديث أوروبا، والتزم البرنامج بأن عائدات الاستثمار سيمكن الحصول عليها بالدولار. كان دور الخطة فعالاً، حتى اقتزن اسمها بكل مبادرات التمويل للتعامل مع الأزمات حتى يومنا هذا، وأصبح مطلبًا دوليًا ملحقًا بعد الأزمات الدولية التي تلت الحرب العالمية الثانية.

وفي عام 1949 أطلق الرئيس الأمريكي هاري ترومان في خطاب تنصيبه رئيسًا للولايات المتحدة برنامجًا للمساعدات الدولية، يحث

ما بعد الحرب، كما حدث في البوسنة⁽⁷⁾. أما الخيار الآخر، فيتمثل في هدنة تنهي الحرب بلا طرف منتصر ولا طرف مهزوم، مثلما حدث في الحروب الإسرائيلية المستمرة على غزة وجنوب لبنان⁽⁸⁾.

تاريخيًا، كانت الدول تتكلف بإعادة إعمار ما تهدم من منشآتها، ثم مع بداية القرن العشرين وبزوغ ملامح النظام الدولي الجديد، فُرضت التعويضات على الدول المهزومة للمشاركة في إعادة الإعمار، فلم يكتفِ المجتمع الدولي الناشئ بحث الدول الغنية على مد يد العون للدول الفقيرة الخارجة من الحروب، بل عمل أيضًا على إجبار الدول المعتدية أو المهزومة على تعويض جميع الخسائر والأضرار التي ألحقها بالدول الأخرى نتيجة الحروب التي خاضتها ضدها. وقد عرف تاريخ العلاقات الدولية منذ انتهاء الحرب العالمية الأولى عددًا من الاتفاقيات الدولية المماثلة، كالتعويضات التي دفعتها ألمانيا عقب هزيمتها عام 1918 بموجب اتفاق فرساي 1919⁽⁹⁾، حيث ناقش الحلفاء التعويضات التي ستفرض على ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية في يالطا⁽¹⁰⁾ وبتوسدام⁽¹¹⁾، والتي تبعتها اتفاق باريس للتعويضات عام 1947، وقد تم الاتفاق في المؤتمرات الثلاثة السابقة على تحديد مضمون الأضرار التي ينبغي الالتزام بتعويضها، وكيفية سداد قيمة التعويضات، وتوزيع الحصص بين الدول المتضررة، كما اتفق على إنشاء وكالة تعويضات دول الحلفاء، وهذا من أجل تنظيم المطالبة بالتعويض. تكرر ذات الأمر حديثًا في الشرق الأوسط، إذ أُرْمِ مجلس الأمن العراق على دفع تعويضات للكويت بموجب القرار رقم 692 في عام 1991⁽¹²⁾.

وليست التعويضات الوسيلة الوحيدة التي تعتمد عليها الدول في إعادة الإعمار، ففي أغلب الأحيان كانت هناك صعوبات في دفعها ولم تقبل

13 John R. Crook, "The United Nations Compensation Commission—A New Structure to Enforce State Responsibility", *American Journal of International Law*, vol. 87, no. 1 (1993), pp. 144-157.

14 "Iraq Resumes Payments of Gulf War Reparations to Kuwait", *Reuters*, 20/4/2018, accessed on 24/3/2020, at: <https://reut.rs/2J9uJl>

15 United Nations Compensation Commission, accessed on 24/3/2020, at: <https://uncc.ch/home>

16 "Reparations for Palestinians", *Fanack* (2015), accessed on 13/2/2020, at: <https://bit.ly/2UfeAHn>

17 "قرار من اللجنة الاقتصادية والمالية في الأمم المتحدة يلزم إسرائيل بدفع تعويض للبنان"، النهار، 2019/11/15، شوهدي في 2020/3/24، في: <https://bit.ly/3bmvfON>

18 معدل الدخل الوطني للولايات المتحدة لعام 2018 بلغ 20.5 ترليون دولار ما يعني أن القيمة الحالية لبرنامج مارشال تعادل 410 بلايين دولار؛

J. Bradford De Long & Barry Eichengreen, "The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program", *National Bureau of Economic Research*, no. w3899 (1991), pp. 4-5.

7 James E. Goodby, "When War Won Out: Bosnian Peace Plans before Dayton", *International Negotiation*, vol. 1, no. 3 (1996), p. 516.

8 Joel Beinin & Lisa Hajjar, "Palestine, Israel and the Arab-Israeli Conflict", *Middle East: The Middle East Research and Information Project* (2014), p. 19.

9 Hessel E. Yntema, "The Treaties with Germany and Compensation for War Damage", *Columbia Law Review*, vol. 23, no. 6 (1923), p. 512.

10 Spero Paravantis, "To Pay or Not to Pay: A Historical and Legal Overview of the Question of WWII Reparations", *Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History*, 30/3/2017, p. 16, accessed on 2/2/2020, at: <https://bit.ly/3ibhMNN>

11 John E. Farquharson, "Anglo-American Policy on German Reparations from Yalta to Potsdam", *The English Historical Review*, vol. 112, no. 448 (1997), p. 925.

12 Christiane Bourloyannis, "The Security Council of the United Nations and the Implementation of International Humanitarian Law", *Denver Journal of International Law & Policy*, vol. 20, no. 2 (1992), p. 335.

على التحديات والفرص الناشئة ضمن النظام البيئي⁽²⁵⁾، وعليه تقوم بتحديد خياراتها السياسية أو الإجراءات التي ستتخذها لتحقيق أقصى قدر من الأهداف والغايات الاستراتيجية. ومن هنا يمكن استنتاج أن سياسات المنح والمساعدات الخارجية تقع ضمن السياسة الخارجية للدول المانحة. وتؤكد دراسة معهد التنمية الدولي Overseas Development Institute, ODI، مقتبسةً القول بأنه "ليس هناك شك في أن المساعدات الخارجية تمكّن من السعي والترويج وتحقيق مصالح الأمة المانحة والدفاع عنها"⁽²⁶⁾؛ أي إنه ما من دولة ستقدم المساعدة إذا لم تحقق مصلحة ما، أو على الأقل تكون الدولة المستفيدة من المنح تقع ضمن اهتمامات الدولة المانحة وأولوياتها.

ويفسر آخرون دافع الجهات المانحة لتقديم المساعدات من خلال النظرية البنائية، فمثلاً يرى ولاية⁽²⁷⁾ أن المعايير والقيم الإنسانية في مجتمعات البلدان المانحة هي التي شكّلت وتشكل البنى الأساسية للسياسات الخارجية في دعم الدول الفقيرة ومساعدتها، حيث يمكن أن تقدم الجهات المانحة مساعداتها استناداً إلى البعد الأخلاقي والإنساني، والمبني على الأفكار والأعراف السائدة في مجتمع ما، ويبرز هذا التوجّه على سبيل المثال مع صعود مجموعة من الدول الغنية التي ليست لديها أطماع في مقدرات الدول المستفيدة، بما في ذلك الدول الإسكندنافية في حقبة الحرب الباردة. لكن، وعلى الرغم من أخلاقية هذا التدخل ومثاليته، تم توجيه نقدٍ لتلك الدول المانحة فحواه أنها شاركت على نحو بعيد في تقويض سيادة الدول المستفيدة في زمن الحرب الباردة بالتركيز على دعم المجتمع المدني والابتعاد عن العمل مع الحكومات إلى درجة تقويض قدراتها المؤسسية بشكل مباشر أو غير مباشر، الأمر الذي اعتبر لاحقاً عاملاً رئيساً في توفير بيئة خصبة نشأت فيها التنظيمات الإرهابية⁽²⁸⁾.

وتشير دراسة معهد التنمية الدولي إلى وجهة نظرية ترى وجود اعتقاد عالمي بأن السلام والازدهار على المدى الطويل لن يتحققا إلا وفق نظام دولي وترتيبات تنموية عادلة⁽²⁹⁾. وتنبع هذه الوجهة من

فيه الدول الغنية على التعاون مع الولايات المتحدة من أجل دعم الدول الفقيرة في آسيا وأفريقيا وأميركا اللاتينية، ومساعدتها. وتزامن ذلك مع تأسيس صندوق النقد الدولي وتحويل تفويض البنك الدولي والذي كان قد أُشئ عام 1944 تحت اسم البنك الدولي للإنشاء والتعمير International Bank for Reconstruction and Development, IRBD إلى القضاء على الفقر في جميع أنحاء العالم. ويمكن القول إن تلك السنوات تمثل نقطة بداية منح إعادة الإعمار والتنمية بعد الحرب في العصر الحديث⁽¹⁹⁾. منذ ذلك الوقت بدأ العالم يوظف ما يسمى ببرامج المساعدات التنموية الحديثة وما رافقها من استحداث فكرة الدول المانحة والدول المتلقية للمنح، أي المستفيدة منها⁽²⁰⁾. تزامن هذا مع إنهاء الاستعمار وحصول دول عدة على استقلالها ومن ثم مشروعيتها الدولية من خلال الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة. وتلا ذلك حقبة الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، والتي سادت فيها قضايا الحرب الباردة ومنافساتها بين المعسكرين الشرقي والغربي.

منذ تلك الحقبة، انتشرت فكرة قيام المانحين بتمويل عمليات إعادة إعمار البلدان التي دمرتها الحروب وتقديم المساعدات للحكومات المتضررة، من منطلق إنساني واستراتيجي سياسي انعكست أهميته على كمّ التمويل وتفاوتته. واختلفت دوافع المانحين في العطاء بحسب طبيعة الدولة المانحة وسياستها⁽²¹⁾. ويمكن تفسيرها بالاستناد إلى نظريات العلاقات الدولية التي تفسر السياسات الخارجية للدول وتوجهاتها، مثل نظرية الواقعية السياسية والنظرية البنائية. كما تورد دراسة لمعهد التنمية الدولية أن المانحين يمكن أن يُظهروا دافعية "كرجل أعمال"، أو أن يمثلوا القيم الأخلاقية والمبادئ الإنسانية "كرجل دين"⁽²²⁾.

ينطلق هانز مورغنثاؤ⁽²³⁾ وكينيث وولتز⁽²⁴⁾، من منظور الواقعية السياسية، حيث يوضحان أن الدول عادة ما تتصرف بعقلانية رداً

19 Murad Ali, Glenn Banks & Nigel Parsons, "Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime", *The Dialogue*, vol. 10, no. 2 (2015), p. 117.

20 Kumar.

21 Jean-Claude Berthélemy, "Bilateral Donors' Interest Vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?", *Review of Development Economics*, vol. 10, no. 2 (2006), p. 183.

22 Peter Van Dam & Wouter van Dis, "Beyond the Merchant and the Clergyman: Assessing Moral Claims about Development Cooperation", *Third World Quarterly*, vol. 35, no. 9 (2014), pp. 1636-1637.

23 Hans J. Morgenthau, "A Realist Theory of International Politics", *Realism reader*, vol. 53 (2014), p. 53.

24 Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War", *International security*, vol. 25, no. 1 (2000), p. 8.

25 Sean Molloy, "Truth, Power, Theory: Hans Morgenthau's Formulation of Realism", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 15, no. 1 (2004), p. 3.

26 Nilima Gulrajani & Rachael Calleja, "Understanding Donor Motivations", ODI Working paper 548 (2019), pp. 13-23, accessed on 19/1/2020, at: <https://bit.ly/3k2LsNH>

27 موسى علاية، "المساعدات الخارجية بين الأهداف الاستراتيجية والفوائد والمؤثرات الداخلية في الدول المانحة"، *سياسات عربية*، العدد 14 (2015)، ص 76.

28 Randall W Stone, "Buying influence: Development Aid Between the Cold War and the War on Terror", Unpublished working paper (2010).

29 Gulrajani & Calleja.

ثانياً: شروط المانحين للشروع في تمويل إعادة الإعمار بعد الحرب

يعتمد المانحون آليات عدة للتمويل، تستند إلى دراسة كل حالة من حالات ما بعد الحرب على حدة، واختيار الطريقة الأنسب للتمويل، وكيفية إدارة المعونة في إطار استراتيجيات إعادة الإعمار⁽³⁵⁾. وعادة ما تكون المعونة المقدمة من الجهات المانحة، الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية، مشروطة، وعليه، فإن الاحتياجات الإنسانية في البلدان المتلقية لا تشكل إلا عاملاً واحداً من العوامل التي تحدد كيفية تخصيص مساعدات هذه اللجنة. ويشير مفهوم المشروطة إلى "الوعد بمعونة أو بزيادة المعونة في حالة امتثال المتلقي للشروط التي وضعها المانح، وسحبها أو تخفيضها في حالة عدم الامتثال"⁽³⁶⁾. وبناء على هذا التعريف، يشير جورج فيركس⁽³⁷⁾ إلى أنه يمكن توظيف المعونة أداة لإقناع الأطراف المتنازعة بالجلوس على طاولة المفاوضات للوصول لتسوية سياسية أو تنفيذ اتفاق السلام أو لتوطيد السلام. وغالباً ما يكون هذا هو منطلق الدول المانحة التي تقوم بدور في رعاية عملية إنهاء الصراع. فشروط المعونة، إذًا، هي شكل من أشكال الضغط تمارسه الدول المانحة لتحقيق أهدافها، وتتغير تلك الشروط من زمن إلى آخر ومن سياق إلى آخر.

في السابق، كانت المعونة مشروطة بقبول الدخول في سياسات السوق المفتوحة، والتي اعتقد المانحون يومًا ما أنه لا غنى عنها لتعزيز النمو الاقتصادي. لكن، بعد نهاية الحرب الباردة اتجهت المشروطة إلى فرض تعزيز الحكم الرشيد والديمقراطية وتعزيز أجندات حقوق الإنسان والمرأة، حيث يطلب المانحون من البلدان المستفيدة اتباع سياسات اقتصادية وإنشاء هيكل للحكم يعتقدون أنها ضرورية لمساعدة المتلقين في تحسين مستويات النمو والحد من مستويات الفقر⁽³⁸⁾. وتلزم بعض اتفاقيات المعونة، أيضًا، بشروط أخرى تتعلق بطرائق التنفيذ والشراكات والشفافية المالية، بشكلٍ قد يفسر على أنه تقييد للدول المتلقية في إنفاق المعونة المتاحة، ويرى البعض في

الاعتراف المتزايد بالمشاكل الكونية المشتركة، مثل الاحتباس الحراري والتغير المناخي والجوائح الصحية ومشاكل الهجرة. وهذا يقودنا للقول بأن دوافع المنح قد لا تكون تبعًا لمدرسة أو نظرية واحدة دون الأخرى، إذ يمكن أن يجمع المانحون بين أكثر من مدرسة في نفس الوقت، كما يمكن أن يتنقلوا من مثالية الداعية الديني إلى براغماتية السياسي من دون حرج⁽³⁰⁾.

شكلت الهجمات على برج مركز التجارة العالمي في نيويورك في 11 أيلول/ سبتمبر 2001 حدثًا فارقًا في تاريخ المعونة الدولية، حيث أثرت في كثير من برامج المعونة في إطار الحرب ضد الإرهاب، وذلك لإدراك الدول المانحة ضرورة التعاون مع الدول الفقيرة لضمان الأمن العالمي، ولإقناع المانحين (من دول ومنظمات) بوجود رابط بين انتشار الفقر وتفشي ظاهرة الإرهاب. وانطلاقًا من ذلك، تم توجيه معظم برامج المعونة لمواجهة تحديات التنمية وفشل الدولة، حيث أصبح من المتفق عليه أن هذا الأخير يوفر بيئة حاضنة للتنظيمات الإرهابية⁽³¹⁾.

وتقوم الجهات المانحة بتقديم المساعدات للدول بأشكال مختلفة، فهي تعتمد أحيانًا المساعدات النقدية التي تشمل المنح والقروض الميسرة، أو تعتمد المساعدات غير النقدية التي تشمل تخفيف عبء الديون، والمنح الدراسية وبرامج التدريب والتأهيل وإعفاءات الرسوم الجمركية، إضافة إلى الهبات المباشرة التي تساهم في عملية إعادة الإعمار كمواد البناء والمعدات والسلع الأخرى⁽³²⁾. كما أن ثمة طرائق عدة لتقديم المساعدات؛ فأحيانًا تتعامل الجهات المانحة بشكل مباشر مع الدول المتلقية من خلال وكالات المعونة الخاصة بها، ويطلق على هذه الطريقة "المساعدات الثنائية"⁽³³⁾. وفي أحيان أخرى تقوم الجهات المانحة بتقديم المساعدات من خلال دعم برامج ومشاريع محددة، وتسمى هذه الطريقة "المساعدة متعددة الأطراف"، وتديرها وكالات خاصة مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي⁽³⁴⁾. وظهرت، أيضًا، أممات جديدة لتقديم المساعدات؛ مثل المؤسسات وصناديق الائتمان العالمية التي أصبحت لاعبًا أساسيًا في هذا المضمار.

35 Salvatore Schiavo-Campo, "Financing and Aid Management Arrangements in Post-Conflict Situations", Conflict Prevention and Reconstruction Unit, World Bank (2003), p. 43.

36 Georg Frerks, "The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-Conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist", Netherlands Institute of International Relations ('Clingendael'), *Conflict Research Unit* (2006), pp. 11-15.

37 Ibid.

38 Jakob Svensson, "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality", *Journal of Development Economics*, vol. 61, no. 1 (2000), p. 26.

30 Van Dam & van Dis, p. 1637.

31 Edward Newman, "Weak States, State Failure, and Terrorism", *Terrorism and political violence*, vol. 19, no. 4 (2007), p. 463.

32 Tim Jacoby & Eric James, "Emerging Patterns in the Reconstruction of Conflict-Affected Countries", *Disasters*, no. 34 (2010), S1-S14.

33 Carrie Manning & Monica Malbrough, "Bilateral Donors and Aid Conditionality in Post-Conflict Peacebuilding: The Case of Mozambique", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 48, no. 1 (2010), p. 145.

34 World Bank, "Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why."

الإعمار والمرتبطة بحجم الدمار الحادث⁽⁴⁴⁾. أضف إلى ذلك هشاشة البنى السياسية في أغلب الدول الخارجة من الحرب التي تُعتبر بدورها من أكبر العقبات في وجه المانحين؛ فعلى سبيل المثال، لا يزال النظام السياسي في العراق حتى يومنا هذا يعاني هشاشة بنيتها، ويُعد ذلك من أهم العوامل المحفزة لغياب الاستقرار، بل يشكل خطرًا يهدد الحفاظ على أي مكتسبات قد حققتها عمليات إعادة الإعمار المكلفة⁽⁴⁵⁾. كما أن انتشار العنف وتردي الأوضاع الأمنية يؤثران في جهود الإعمار من ناحية تثبيط المانحين عن تقديم المنح والمساعدات، وهو ما يفسر تردد كثير من الجهات المانحة في تقديم ما تعهدت به في مؤتمرات المنح. ويساهم أيضًا، من ناحية أخرى، في تعطيل البدء في مشروعات إعادة الإعمار، خوفًا من الهجمات المستمرة وأعمال العنف، والتي ينجم عنها عمليات سلب ونهب تشمل مواقع الإعمار، فضلًا عن إهدار الأموال الطائلة من خلال ما تتعرض له المؤسسات والمنشآت من أضرار ودمار بعد إعادة إعمارها⁽⁴⁶⁾.

”

نادرة هي حالات إعادة الإعمار بعد الحرب التي تكّلت بالنجاح، بل يمكن القول إنها معدودة على أصابع اليد الواحدة. ويمكن إرجاع أسباب تعطيل بعض عمليات إعادة الإعمار أو فشلها، على غرار تلك التي تمّت في العراق وأفغانستان، إلى أنّ مجموعة من العقبات والتحديات تواجه المانحين فيما يخصّ التكلفة المالية الضخمة لإعادة الإعمار والمرتبطة بحجم الدمار الحادث

“

يُعدّ الاستقرار الأمني عاملاً أساسياً لتوفير المناخ الذي يساعد في البدء في عمليات الإعمار، وتوفير المناخ الاستثماري الجاذب للإعمار، ويؤمن كثيرون بأنّ في حال غاب الاستقرار الأمني، لا يمكن أن تتم خطوات

44 Peter Burnham, *The Political Economy of Post-war Reconstruction* (United States: Springer, 1990), p. 96.

45 United States, Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, and Stuart W. Bowen, *Hard lessons: The Iraq Reconstruction Experience*, Special Inspector General, Iraq Reconstruction (2009), p. 6.

46 هادي حسن عليوي، "التحديات التي تواجه الإعمار في العراق"، جريدة الصباح، 2007/1/13.

ذلك انتهاكاً للسيادة الوطنية لتلك الدول⁽³⁹⁾. لكن، ما من خياراتٍ أمام الدول التي تعاني ويلات الحروب والصراعات سوى قبول تلك المعونة المشروطة، نظراً إلى الحاجة الملحة إلى إعادة الإعمار، ولتأزم الوضع الإنساني في معظمها⁽⁴⁰⁾.

أما عن طرق التمويل، فهي أيضاً متعددة بدورها؛ إذ ثمة طريقة قائمة على المشاريع، تتمثل في تمويل النشاطات الفردية التي تدعم مجالات الصحة والتعليم والتنمية والإسكان وإمدادات المياه والصرف الصحي⁽⁴¹⁾، وتنفيذها بشكل أساسي المنظمات غير الحكومية أو وكالات الأمم المتحدة تبعاً لشروط الجهات المانحة ومن دون تدخل الدول المتلقية⁽⁴²⁾. ويتم اتباع هذه الطريقة لسد العجز وتحقيق مخرجات ملموسة على أرض الواقع؛ حيث إنها تتميز بالسرعة من خلال التنفيذ المباشر من المانحين والشركاء المنفذين. أما مساعدات البرامج فهي أوسع من حيث التغطية والأهداف، وقد أصبح هناك نوعان من المساعدات البرمجية؛ ففي النوع الأول يدعم المانح أو مجموعة من المانحين قطاعاً معيناً، كالصحة أو التعليم، أما في النوع الثاني فيتم دعم الميزانية. وقد تكون عمليات المنح في شكل مساعدات اقتصادية لتطوير الكوادر وتهيئة الظروف الملائمة للنمو الاقتصادي المستدام، أو في شكل مساعدات سياسية وأمنية وعسكرية لتحقيق الاستقرار السياسي في البلدان المتلقية، على نحو يقلل احتمالات نشوب صراعات جديدة ودعم السلام وتعزيز الديمقراطية، وخلق مناطق نفوذ⁽⁴³⁾، إضافة إلى الأموال التي تقدمها تلك الجهات المانحة من أجل دعم جهود إعادة الإعمار في كثير من الدول.

ثالثاً: عقبات متكررة تواجه المانحين

نادرة هي حالات إعادة الإعمار بعد الحرب التي تكّلت بالنجاح، بل يمكن القول إنها معدودة على أصابع اليد الواحدة. ويمكن إرجاع أسباب تعطيل بعض عمليات إعادة الإعمار أو فشلها، على غرار تلك التي تمّت في العراق وأفغانستان، إلى أنّ مجموعة من العقبات والتحديات تواجه المانحين فيما يخصّ التكلفة المالية الضخمة لإعادة

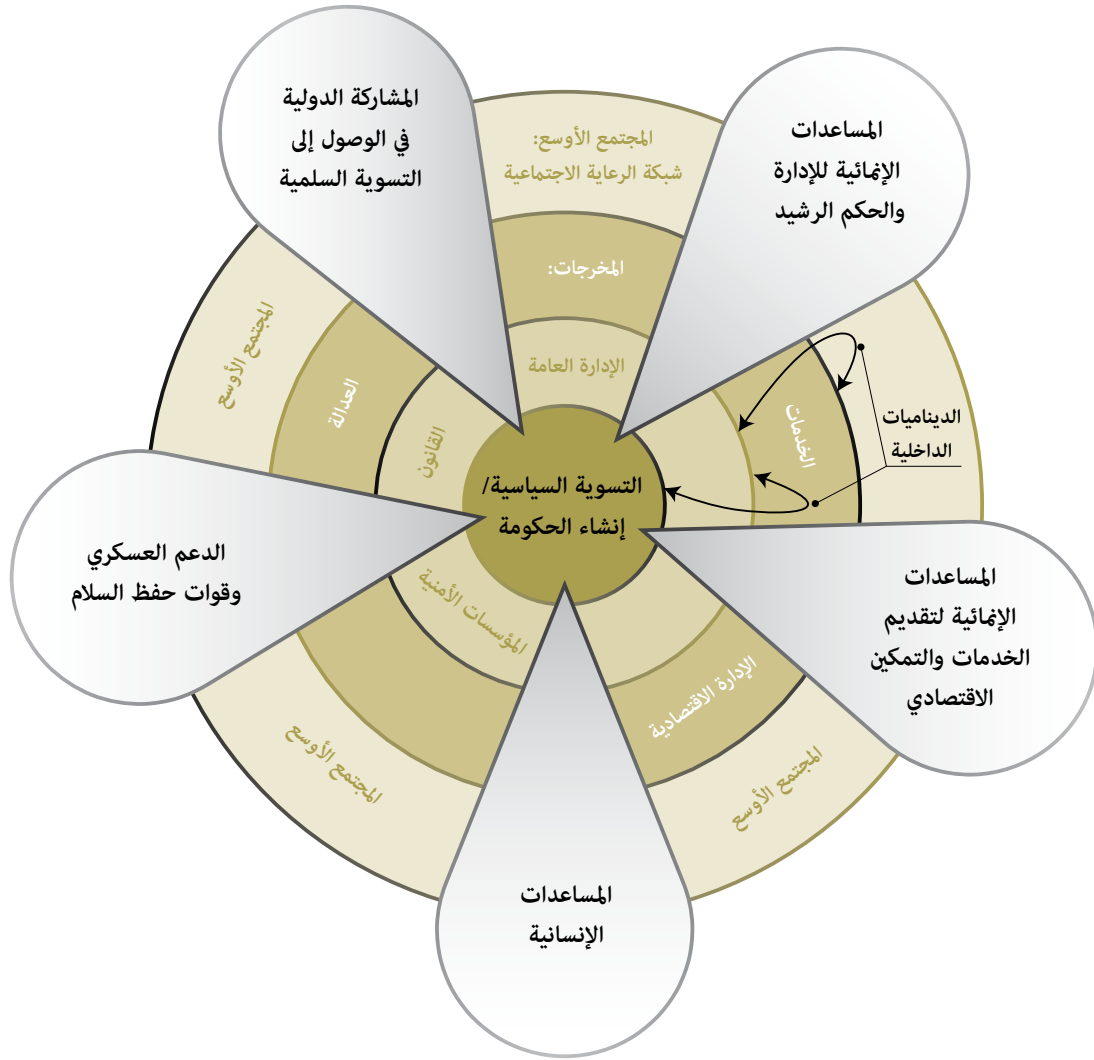
39 Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (New Jersey: Princeton University Press, 2016).

40 Robert Gilpin & Jean M. Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (New Jersey: Princeton University Press, 2001).

41 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

42 Mick Foster & Jennifer Leavy, *The Choice of Financial Aid Instruments* (London: Overseas Development Institute, 2001).

شكل يوضح أشكال دعم المانحين لإعادة الإعمار ما بعد الحرب ومداخله



المصدر: إعداد الباحث.

للأموال والمساعدات، لكن قدرة الدولة المحدودة على الاستيعاب في الفترة التي تلي انتهاء النزاع مباشرة، تكون سبباً في التخلي التدريجي للجهات المانحة عن التزاماتها على المدى الطويل، وهو ما يمكن استقراؤه من تجارب إعادة الإعمار في كلٍّ من أفغانستان والعراق ولبنان⁽⁴⁷⁾.

وبهدف تحقيق نتائج أشد فاعلية للمعونات الدولية، شاركت الدول المانحة الرئيسة الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي

حقيقية في هذا المجال⁽⁴⁷⁾. ومن بين العقبات الأخرى أيضاً انتشار الفساد وغياب الشفافية⁽⁴⁸⁾. وعلى صعيد آخر، قد يواجه المانحون تحدياً يتعلق بإمكانية عدم التوافق بين توقيت المساعدات وتمويل إعادة الإعمار وبين القدرة الاستيعابية للدول الخارجة من النزاع، إذ تكون الجهات المانحة من دول ووكالات دولية أكثر حماسة في المراحل الأولى من إعادة الإعمار، وينعكس ذلك في التدفق الكبير

47 المرجع نفسه.

48 "إشكاليات معرقله: تحديات إعادة الإعمار في بؤر الصراعات العربية"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، 2017/9/25، شوهد في 2020/2/15، في: <https://bit.ly/2WB2hHq>

49 خالد حميد، "بعيداً عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: إطار عمل مؤسسي لإعادة إعمار ما بعد النزاع في اليمن"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2018/5/9، شوهد في 2020/1/13، في: <https://bit.ly/3lYX2Ln>

مصرية نرويجية في 12 تشرين الأول/ أكتوبر 2014 في أعقاب حرب تموز/ يوليو وآب/ أغسطس 2014، وتقدّم فيه المانحون المتمثلون في أكثر من 50 دولة و20 منظمة إقليمية ودولية، بتعهدات بتقديم أموالهم لإعمار القطاع⁽⁵³⁾، ضمن ثلاثة شروط رئيسة؛ تلخص في أن تتولى حكومة وفاقٍ وطني شؤون إدارة القطاع، وألا يتم إنفاق أموال التبرعات في أماكن غير مخصصة لها، وأن يتم فتح معابر غزة لتسهيل إجراءات الإعمار⁽⁵⁴⁾. تعهّدت قطر في هذا المؤتمر بمنح مليار دولار للقطاع، وتعهد الاتحاد الأوروبي بتقديم 450 مليون دولار خلال سنة 2015، كما تعهّدت الولايات المتحدة بتقديم 212 مليون دولار مساعدات إضافية، وتعهدت الكويت بتقديم 200 مليون دولار على مدى 3 سنوات، وقدّمت الإمارات العربية المتحدة مساعدة بقيمة 200 مليون دولار، في حين أعلنت السعودية عن إعادة تقديمها مساعدات بقيمة 500 مليون دولار، كانت قد تعهدت بها في وقت سابق⁽⁵⁵⁾.

تبع مؤتمر القاهرة آلية أقرتها الأمم المتحدة بالاتفاق مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية عام 2014 عرفت باسم آلية إعادة إعمار غزة Gaza Reconstruction Mechanism أو آلية "سيري" نسبة إلى روبرت سيري رئيس مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط آنذاك، والتي حاولت الأمم المتحدة من خلالها تقديم المساعدات اللازمة للقطاع بطريقة تعطي الأولوية لضمان حاجات الأمن الإسرائيلي، من خلال انتشار مفتشي الأمم المتحدة ومراقبتهم عمليات الإعمار واستخدام المواد المخصصة لذلك⁽⁵⁶⁾، على أن تضمن الأمم المتحدة عدم استخدام كافة المواد والآليات في حفر الأنفاق وبناء الملاجئ تحت الأرض. ساهمت تلك الآلية بطبيعة الحال في تعزيز القبضة الإسرائيلية على القطاع، ومن ثم تقويض ثقة الفلسطينيين بالأمم المتحدة.

قام البنك الدولي بإجراء عملية لتقييم التقدم في صرف التمويل الذي تم التعهد به في مؤتمر القاهرة لإعادة إعمار قطاع غزة. وقد كان من

53 جاءت قطر في مقدمة المانحين المنفردين بتعهد قدره مليار دولار أميركي، تليها السعودية بتعهد قدره نصف مليار دولار. ينظر:

"Reconstructing Gaza: Donor Pledges", The World Bank, 12/9/2017, accessed on 10/9/2020, at: <https://bit.ly/2wzaD7k>

54 عمر شعبان، "ثلاث سنوات على مؤتمر القاهرة لإعادة إعمار قطاع غزة بين وعود التمويل وآلية الأمم المتحدة وبقاء المعاناة"، بال Think للدراسات الاستراتيجية، 2017، شوهد في 2020/1/1، في: <http://palthink.org/?p=2336>

55 خالد وليد محمود، "إعادة إعمار قطاع غزة: السياقات والتحديات"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014/11/12، ص 3، شوهد في 2020/1/20، في: <https://bit.ly/3ibhiXW>

56 علاء أبو طه، "الإشكاليات السياسية المتعلقة بإعادة إعمار قطاع غزة"، ورقة عمل مقدمة إلى اليوم الدراسي آفاق إعادة إعمار قطاع غزة بعد عدوان 2014، الجامعة الإسلامية، 2014.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD في اجتماع في باريس في 2 آذار/ مارس 2005، واتفقت الدول المجتمعة على ما يسمى "إعلان باريس" بشأن فاعلية المعونات⁽⁵⁰⁾، حيث اتفقت على تنسيق المساعدات الإنسانية والإغاثية في مختلف أنحاء العالم في إطار أجنداث البلدان الشريكة والمتعلقة بالنمو وتخفيض أعداد الفقراء، بحيث تكون "مبادئ التنسيق والمواءمة والإدارة" متلائمة مع بيئات تتسم بالضعف في مجالي نظام الإدارة العامة والقدرات⁽⁵¹⁾. وقد شملت الوثيقة بنودًا كثيرة في طياتها، ولكن كان هناك مبدأ من بينها نرى أنه قد يشكل عقبة أمام إعادة الإعمار، وهو التزام المانحين بأن تظهر الدول المانحة احترامها لقيادة البلدان المتلقية للمعونات ومساعدتها على تدعيم قدراتها لممارسة هذه القيادة. صحيح أن هذا قد يبدو أمرًا حسنًا في كثير من السياقات، ولكن من المؤكد أنه لن يكون مناسبًا لكل السياقات، كما سترى في دراستنا لقطاع غزة.

رابعًا: المانحون وإعادة إعمار غزة

إنّ علاقة فلسطين بالمانحين الدوليين علاقة ممتدة منذ تبعات زمن النكبة وحتى يومنا هذا. فقد كانت فلسطين عقب أوصلو واحدة من أكبر متلقّي المساعدة في العالم بحسب نصيب الفرد، حيث تلقت أكثر من 30 مليار دولار أميركي بين توقيع اتفاقيات أوصلو في 1993 و2019. ومع ذلك، هناك شك حول دور المساعدات في تحقيق تقدم ملموس لتحقيق أي تنمية حقيقية مستقلة. بل، وبحسب كثير من الدراسات، ارتبط الاقتصاد الفلسطيني دائماً بالاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي وهبات المجتمع الدولي. كما يجادل البعض بأن الدعم الدولي يساعد على تقليل تكلفة الاحتلال.

في الثاني من آذار/ مارس 2009 انعقد مؤتمر شرم الشيخ، وذلك مباشرة بعد انتهاء الحرب. ومثل المؤتمر المنصة الأولى لإظهار التعهدات بإعمار قطاع غزة، وقد اشترط قيام السلطة الفلسطينية بتحمل مسؤوليات الإعمار دون إشراك حركة المقاومة الإسلامية حماس، رغم كونها الحاكم الفعلي على الأرض في غزة، ودون معالجة القضايا الأساسية مثل فتح المعابر ورفع الحصار وغيرها من آليات عبور المواد اللازمة للقطاع⁽⁵²⁾. عُدّ بعد ذلك مؤتمر القاهرة لإعادة إعمار غزة برعاية

50 "إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة"، 2005، ص 1-15، شوهد في 2020/2/16، في: <https://bit.ly/2GHuPZt>

51 المرجع نفسه.

52 علي أبو شهلا، "استراتيجيات مواجهة تحديات إعادة الإعمار في قطاع غزة"، ورقة مقدمة في الورشة الاقتصادية إعادة إعمار قطاع غزة الواقع والتحديات، مركز التخطيط الفلسطيني، فلسطين، 2014/11/10.

خامساً: عملية إعمار بالغة التباطؤ

يرى الباحث أنّ هذا التلكؤ من جانب المانحين وقلة حماسهم للمشاركة الفاعلة والسريعة كان عاملاً رئيساً في إبطاء إعادة إعمار غزة، وأنّ له أسباباً متعددة، أشار إلى عددٍ منها في بعض ما أنجز من الدراسات المنشورة، والتي حلّل فيها جوانب مختلفة حول عملية إعادة الإعمار هذه، أبرزها ما كتبه مؤخراً، بالاشتراك مع الباحثين غسان الكحلوت وسانسوم ملتون، ونُشر في مجلة دراسات الكوارث الدولية *Disasters* بعنوان "إعادة الإعمار تحت الحصار: قطاع غزة منذ عام 2007"⁽⁶¹⁾. وتتلخص تلك الأسباب في خشية المانحين من الغضب الإسرائيلي وتقديم أمن إسرائيل على أي اعتبارات أخرى، وعدم قبول المانحين التعامل المباشر مع الموظفين المدنيين من حركة حماس، إضافةً إلى عدم استشارة الشارع الفلسطيني في غزة ومعرفة أولوياته. هذا فضلاً عن خشية المانحين من تجدد الحرب، وانصرافهم عن الاهتمام بغزة لاستمرار الانقسام الفلسطيني وظهور أزمات كبرى في المنطقة العربية نتيجة للحروب الدائرة في سورية واليمن وليبيا والعراق والسودان. كما يضيف مراقبٌ آخر سبباً متعلقاً بافتقاد القطاع جزءاً كبيراً من الدعم من المانحين العرب كتبعات للأزمة الخليجية والتغيرات الحادثة في المملكة العربية السعودية. هذا عدا عن صعود اليمين وفوز دونالد ترامب ومحاولاته، بل إجراءاته، لتصفية القضية الفلسطينية ومنها صفقة القرن، وإيقاف دعم وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونروا. وفيما يلي يفصل الباحث هذه النقاط، لينتهي إلى تقديم اقتراح بما يمكن فعله بغية تدارك هذا الوضع شديد التردّي.

1. طريقة انتهاء الاقتتال والعنف: حالة "الاحرب واللاسلم"

أسوءٌ بغيرها كما أسلفنا، يحكم عمليات إعادة الإعمار في غزة محددات تتعلق أساساً بالطريقة التي تنتهي بها الحرب. لقد انتهت الحروب التي شهدتها غزة في 2009⁽⁶²⁾ و2012⁽⁶³⁾ و2014⁽⁶⁴⁾ بعقد اتفاقيات هدنة تتوقف على إثرها العمليات العسكرية، وتضمن لإسرائيل أمنها، وتحمل طرفاً ثالثاً - وهو الدول المانحة - مهمة إعادة الإعمار.

المقرر استيفاء تقديم الدعم المالي خلال ثلاث سنوات (2014-2017) لتمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من تحمل المسؤولية في عملية إنعاش قطاع غزة وإعادة إعمارها⁽⁵⁷⁾. وبحسب إحصائيات البنك لعام 2018، فقد تم صرف نحو 1.884 مليار دولار أميركي فقط من المنح المقدمة إلى غزة، أي ما نسبته 54 في المئة من الدعم الذي تم الإعلان عنه في مؤتمر القاهرة⁽⁵⁸⁾. والجدير بالذكر أن من بين 53 جهة مانحة في مؤتمر القاهرة، قامت 32 جهة فقط بالإيفاء بتعهداتها الكاملة. كما بلغ إجمالي المدفوعات التي تم صرفها من قبل المانحين السبعة الأوائل 1.28 مليار دولار أميركي بنسبة 44 في المئة فقط من إجمالي التعهدات الأصلية. وعلى الرغم من تأخر عملية إعادة الإعمار، فإن بناء المنازل في القطاع بدأ الأكثر جذباً لتمويل المانحين، إضافة إلى بناء المساجد والكنائس والمراكز الثقافية والمواقع التراثية وترميمها، وتأهيل الطرق والجسور، وإعمار المنشآت الصناعية والتجارية والخدمية والتجارية، وإصلاح شبكات الكهرباء والآبار ومياه الصرف الصحي⁽⁵⁹⁾. تؤكّد الأرقام المذكورة تلكؤ المانحين عن تقديم المعونة، ويتوقّع تقريرٌ أعدته منظمة أوكسفام أنّ عملية إعادة إعمار غزة، لو استمرت بنفس الوتيرة، سوف تستغرق مئة عام⁽⁶⁰⁾.

جدول يوضح الأموال التي تعهدت بها مجموعة من الدول والأموال المصروفة

المانح	التعهد	الصرف
قطر	1000.00	216.06
المملكة العربية السعودية	500.00	116.12
الاتحاد الأوروبي	348.28	312.28
الولايات المتحدة الأمريكية	277.00	277.00
الكويت	200.00	82.7
تركيا	200.00	139.48
الإمارات العربية المتحدة	200.00	63.92

المصدر:

The World Bank, "Reconstructing Gaza: Donor Pledges," 12/9/2017, accessed on 10/9/2020, at: <https://bit.ly/33eCMwD>

61 Barakat, Milton & Elkahout.

62 Jim Zanotti, *Israel and Hamas: conflict in Gaza (2008-2009)* (United States: DIANE Publishing, 2010), p. 41.

63 Khaled Elgindy, "Egypt, Israel, Palestine", *The Cairo Review of Global Affairs*, 25/8/2012, p. 178.

64 Anthony Oberschall, "The 2014 Gaza War and the Elusive Peace in Palestine", *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 5, no. 2 (2014), pp. 115-130.

57 World Bank, "Reconstructing Gaza: Donor Pledges", 13/3/2018, accessed on 15/2/2020, at: <http://bit.do/eNFLg>

58 World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, March 2018, accessed on 10/9/2020, at: <https://bit.ly/2GJcfr>

59 وليد محمود.

60 OXFAM, "Vital Building in Conflict Damaged Gaza to take More Than a Century at Current Rate", 26/2/2015, accessed on 15/2/2020, at: <https://bit.ly/35gkdlE>

الاحتياجات الأساسية، وهذا بالفعل ما تمثل برد فعل المملكة المتحدة على لسان وزير التنمية الدولية البريطاني ديزموند سوين حين قال في بيان أصدرته الحكومة البريطانية "إن الأموال ستغطي التخلص من الذخائر القابلة للانفجار وإزالة الأنقاض وإعادة الإعمار"⁽⁶⁹⁾.

2. الانقسام الفلسطيني وتضارب الأجنادات والمصالح

على صعيد آخر، فالمشهد الفلسطيني يغلب عليه الوهن، وتضارب الأجنادات الناتج من الانقسام، فلا موقف موحد ولا رؤية واحدة. وتبعاً لذلك، ينظر كل طرف إلى إعادة الإعمار وفقاً لأهدافه ومصالحه المتناقضة مع الأطراف الأخرى؛ فالمحتل يسعى دائماً إلى تعطيل تحقيق أي نتائج للإعمار يمكن أن تتناوب مع سياسات الحصار لديه، فمن المؤكد أن إسرائيل غير معنية بتحقيق تنمية حقيقية أو بناء القدرات الفلسطينية. إن ما يعينها فقط هو ألا تصل الأمور في غزة إلى حد الانفجار كما جاء على لسان فايسغلاس⁽⁷⁰⁾، بينما تسعى حماس من جانبها إلى الإبقاء على دورها المحوري في قيادة قطاع غزة، واستمرار دورها في السيطرة على القطاع دون ترك مساحات قد تستغلها الأطراف الأخرى لفرض نفوذها فيه. أما السلطة الفلسطينية في رام الله فهي تحاول بشتى الوسائل القيام بدور في القطاع واستغلال الاعتراف الدولي بها كمثل وحيد للفلسطينيين في سبيل ذلك. ووفقاً لتلك التناقضات، تسير جهود إعادة الإعمار دون الوصول إلى توافقات أو رؤى مشتركة بين الأطراف الفاعلة، ومن ثم غياب قاعدة أساسية مقبولة لدى الجميع يقوم عليها الإعمار، وعدم وجود تصور أو غاية لمآلاته. ولذا، تبقى العملية برمتها تسير تبعاً لرغبات المانحين وأجناداتهم؛ فبقصد أو بغير قصد، يغيب ذوو الصلة عن أي جهد تنسيقي. ويضرب الباحث مثلاً على ذلك بما حدث في مؤتمر القاهرة في عام 2014، حيث غاب المحتل صاحب قدرة المنع والسماح، رغم كونه الطرف صاحب التأثير الأكبر في إنجاح عملية إعمار القطاع أو إفشالها، كما لم تتم دعوة حماس إلى المؤتمر، دون الأخذ في الاعتبار أنها تمثل الحكومة الفعلية في القطاع. أما فيما أطلق عليه "آلية سيري" فقد كان الاتفاق مقتصرًا على إسرائيل والسلطة الفلسطينية والأمم المتحدة، حيث لم يتم أيضاً إشراك حماس، السلطة الفعلية على الأرض، في النقاشات المؤدية لإعلان الآلية⁽⁷¹⁾.

في الحقيقة، ولطبيعة طريقة انتهاء الحرب، لم تهتم أي من تلك "التسويات" برفع الحصار عن غزة أو السعي بجهد للوصول لحل للمشكلات المزمنة التي يعانها القطاع، بل كان التركيز دائماً على كفة الجانب الإسرائيلي. ومما عزز هدف الحصار ما يلخصه خير تلخيص بيان لدوف فايسغلاس، كبير المستشارين لرئيس الوزراء الإسرائيلي إيهود باراك، في عام 2006، جاء فيه "أن الحصار بمنزلة لقاء مع اختصاصي تغذية. علينا أن نجعل الفلسطينيين يفقدون الوزن، ولكن يجب ألا يموتوا جوعاً"⁽⁶⁵⁾.

إن عدم السعي للتوصل إلى تسوية، يجعل إعادة الإعمار مسألة غير مجدية، فتكرار العمليات العسكرية يلغي تلقائياً استدامة مشاريع الإعمار وبرامجه. في مؤتمر في القاهرة 2014 وجّه جون كيري، وزير الخارجية الأميركي، نداء للإسرائيليين والفلسطينيين لاستئناف مفاوضات السلام لتأكيد الدول المانحة على أن المشاريع الممولة لن يتم تدميرها في حرب أخرى. وقال: "يجب أن نخرج من هذا المؤتمر ليس بالمال فحسب، بل بالتزام متجدد من الجميع للعمل من أجل السلام الذي يليب تطلعات الجميع - للإسرائيليين، ولل فلسطينيين ولجميع شعوب هذه المنطقة"⁽⁶⁶⁾، ولكن لم تتوافر رغبة سياسية حقيقية لعمل ذلك رغم دعوة بعض المانحين للتركيز على جذور المشكلة. فقد استنكر وزير الخارجية القطري خالد بن محمد العطية ما أسماه "الصمت الدولي" الذي أحاط بتدمير غزة، وذلك خلال الإعلان عن التعهد الخاص ببلاده. وقال "بينما يحتاج الشعب الفلسطيني إلى دعم مالي، فإنه يحتاج إلى المزيد من الدعم السياسي من المجتمع الدولي... السلام العادل هو الضمان الحقيقي الوحيد لعدم تدمير ما نحن بصدد إعادة بنائه"⁽⁶⁷⁾.

ويعلق أحد الخبراء على هذه النقطة بالقول بأن الطريقة التي تدار بها العملية للبدء في الإعمار من دون اتفاق سلام تجعل منجزات إعادة الإعمار أهدافاً لأي تصعيد محتمل. وهذا يعني العودة إلى المربع صفر، ما يزيد خشية المانحين الدوليين أن يكون انهيار مشاريعهم وبرامجهم مسألة وقت فقط، خاصة أن الجهات المانحة والمنفذة لا تحصل على أي تعويضات، على الأقل، مقابل استهداف نشاطاتها⁽⁶⁸⁾، وهو عامل إضافي في إضعاف التمويل وتوجيه الاستثمارات نحو

65 نقلًا عن:

Tamer Qarmout & Daniel Béland, "The Politics of International Aid to the Gaza Strip", *Journal of Palestine Studies*, vol. 41, no. 4 (2012), pp. 32-47.66 "Qatar is Top Donor as \$5bn is Pledged to Rebuild Gaza", *The Guardian*, 12/10/2014, accessed on 26/2/2020, at: <https://bit.ly/2ZkfcDX>67 "Donors Pledge \$5.4 Billion in Gaza Aid, Norway Says", *Haaretz*, 13/10/2014, accessed on 26/2/2020, at: <https://bit.ly/2ZkUZYe>68 Mitchel Hochberg, "Donors Growing Weary of Reconstructing Gaza", *The Washington Institute*, 2/2/2016, accessed on 20/1/2020, at: <https://bit.ly/2ZkKb9>

69 "Qatar is Top Donor."

70 Alison Martin et al. (eds.), "Israel Tightens Gaza Blockade, Civilians Bear the Brunt", OXFAM, 27/7/2018, accessed on 14/1/2020, at: <https://bit.ly/32aAPck>

71 Barakat & Shaban, pp. 1-15.

استراتيجيات الضغط والنزاع بين السلطة الفلسطينية وحماس. وعمق هذا، بطبيعة الحال، الانقسام بين فتح وحماس. علاوة على أن أول ما فعلته السلطة بعد الانقسام، كان طلبها من موظفيها المدنيين البالغ عددهم 75000، والذين يمثلون 40 في المئة من القوى العاملة النشطة في غزة، التوقف عن العمل لحساب إدارة حماس، الأمر الذي أثار بشكل كبير في قدرة قطاع غزة على الحكم، إذ اضطرت حماس في عام 2007 إلى استبدال موظفي الخدمة المدنية في السلطة الفلسطينية بموظفين جدد عديمي الخبرة، واضطر عديد من الموظفين المتمرسين الذين كانوا قادرين على إدارة عملية إعادة الإعمار إلى الجلوس في منازلهم، حيث تم دفع رواتبهم، دون الاستفادة من توظيف مهاراتهم وخبراتهم في عملية إعادة الإعمار أو غيرها⁽⁷⁶⁾.

وفي إطار ذلك تمثلت إحدى واجبات السلطة في إدارة الموارد البشرية لتوجيه إعادة الإعمار من خلال وزارة المالية، بهدف ضمان الشفافية مع بناء قدراتها، لكن ذلك أدى بدوره إلى المساهمة بصورة كبيرة في إبطاء عملية إعادة الإعمار، نتيجة للانفصال المعنوي والجغرافي بين الإدارة التي مقرها رام الله وقطاع غزة، بسبب القيود المفروضة على حرية التنقل⁽⁷⁷⁾.

3. متطلبات الأمن الإسرائيلية: إرضاء إسرائيل غاية لا تدرک

لا تتوقف قضية تباطؤ التمويل والإعمار عند مراعاة الجهات المانحة الاتفاقيات وموقف المجتمع الدولي، إذ يضاف إلى ذلك خشية الدول المانحة من الغضب الإسرائيلي، مما يزيد الأمور تعقيداً، حيث تخضع الجهات المانحة إلى شروط إسرائيل وطلباتها دون حدود، فإسرائيل وحدها من تمتلك قرار الموافقة أو المنع⁽⁷⁸⁾، والمجتمع الدولي لا يضغط عليها ليجبرها على إعطاء حريات أكبر للأطراف العاملة الدولية في قطاع غزة، والتي تعاني أصلاً صعوبات متعددة من أهمها وصول المواد والمعدات اللازمة لتنفيذ مشاريعها، وصعوبة وصول العاملين والكوادر الفنية المؤهلة لإدارة إعادة الإعمار⁽⁷⁹⁾. وبالرغم من أن هناك إجماعاً بين المانحين على أن الحصار الإسرائيلي هو العائق الأكبر في سبيل إعادة الإعمار والتنمية، لكنهم لم يجروا ولو مرة واحدة على إجبار المحتل على القيام بواجباته بوصفه محتلاً وفق

شجع الانقسام الفلسطيني الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على تبني استراتيجية، عُرفت باسم "الضفة الغربية أولاً"⁽⁷²⁾، وهدفت إلى الاهتمام بتنمية الضفة الغربية وتطويرها على حساب قطاع غزة. فقد أعلن بورجي بريندي، وزير الخارجية النرويجي الذي قام بدور مهم في تنظيم مؤتمر القاهرة عام 2014، أن نصف المبلغ الإجمالي الذي تعهد به المانحون، والبالغ 5.4 مليارات دولار، سيستخدم لإعادة بناء غزة، في حين أن النصف المتبقي مخصص لدعم ميزانية السلطة الفلسطينية حتى عام 2017⁽⁷³⁾. كان الانقسام بين حماس وفتح، إذًا، حاجزًا لتفاعل مع الجهات الدولية الفاعلة، ووجه المانحون الرئيسون في تعهدات إعادة إعمار غزة، كثيرًا من تمويلهم لغزة إلى تعزيز السلطة الفلسطينية، باعتبارها الهيئة المسؤولة رسميًا عن إعادة الإعمار، في مقابل حماس التي تعتبر منظمة إرهابية محظورة⁽⁷⁴⁾. وقد عزز هذه السياسة موقف الولايات المتحدة والمتمثل بمقولة وزير خارجيتها، جون كيري: "يجب تمكين السلطة الفلسطينية والرئيس عباس في كل ما نقوم به من أجل تحديد مستقبل غزة"⁽⁷⁵⁾.

”

شجع الانقسام الفلسطيني الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على تبني استراتيجية، عُرفت باسم "الضفة الغربية أولاً"، وهدفت إلى الاهتمام بتنمية الضفة الغربية وتطويرها على حساب قطاع غزة

“

وحيث إن السلطة الفلسطينية في رام الله هي الجهة الوحيدة المعترف بها دوليًا، فإن جميع المساعدات والمعونات وفقًا للاستراتيجية ستمر عبر السلطة، مما فيها تلك الموجهة إلى غزة. وبعد نجاح حماس في السيطرة على القطاع، أصبحت أموال المانحين إحدى

72 Mohammed Samhuri, "The 'West Bank First' Strategy", Working paper 2, Crown Centre for Middle East Studies, Brandeis University, October 2007, p. 6.

73 Michael R. Gordon, "Conference Pledges \$5.4 Billion to Rebuild Gaza Strip", *The New York Times*, 12/10/2014, accessed on 1/3/2020, at: <https://nyti.ms/3h82Mid>

74 Bashi Sari, "Justifying Restrictions on Reconstructing Gaza: Military Necessity and Humanitarian Assistance", *Israel Law Review*, vol. 49, no. 2 (2016), p. 166.

75 Gordon.

76 Fred Abrahams, "Internal Fight: Palestinian Abuses in Gaza and the West Bank", *Human Rights Watch*, 29/7/2008.

77 "تبعات الانقسام الفلسطيني على النواحي الإنسانية في قطاع غزة"، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حزيران/ يونيو 2017، شوهد في 2020/2/12، في: <http://bit.do/eNDzjq>

78 Sari.

79 Ibid.

”

لا تتوقف قضية تباطؤ التمويل والإعمار عند مراعاة الجهات المانحة الاتفاقيات وموقف المجتمع الدولي، إذ يضاف إلى ذلك خشية الدول المانحة من الغضب الإسرائيلي، مما يزيد الأمور تعقيداً، حيث تخضع الجهات المانحة إلى شروط إسرائيل وطلباتها دون حدود

“

كما ذكرت آنفاً، يساهم المانحون في دعم الاقتصاد الإسرائيلي في كل جولة من جولات إعادة الإعمار. وفي الواقع، الاقتصاد الإسرائيلي هو المستفيد الرئيس من عقود إعادة الإعمار، على سبيل المثال، اشترطت الاتفاقيات الاقتصادية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في نيسان/ أبريل 1994 وأيلول/ سبتمبر 1995، أن تشتري المواد من الشركات الإسرائيلية⁽⁸⁵⁾. ويذكر شير هيفير⁽⁸⁶⁾ أن القيود المفروضة على الشركات الفلسطينية، تجبر المؤسسات الدولية أيضاً على التعاقد مع خدمات من الشركات الإسرائيلية، ضارباً المثل على ذلك بمدى استفادة إسرائيل من قيام الوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID بتمويل المساحات الضوئية والمعدات الأخرى لنقاط التفتيش العسكرية الإسرائيلية التي يتم من خلالها عبور شحنات المساعدات في موازنة المعونة⁽⁸⁷⁾. كما يوضح تقرير للأونكتاد (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية) أن على المانحين تحويل الأموال إلى العملة الإسرائيلية⁽⁸⁸⁾. هذا عدا عن رسوم الموانئ والتخزين، و"رسوم الأمن" التي يتم تحصيلها من كل شاحنة تحمل البضائع إلى قطاع غزة⁽⁸⁹⁾. وبالطبع، فكل تلك العوامل تساهم في تحويل معونات إعادة الإعمار إلى مصدر دخل مهم للاقتصاد الإسرائيلي. ومن الجدير بالذكر أن مواد البناء خاصة الإسمنت كانت توردتها شركة نيشر الإسرائيلية

85 Hever;

<https://bit.ly/3du7oyv>، ينظر: الاتفاقية،86 Shir Hever, *Foreign Aid to Palestine/Israel*, The Alternative Information Center (AIC), 2006, p. 13.87 Sahar Taghdisi-Rad, *The Political Economy of Aid in Palestine: Relief from Conflict or Development Delayed?* (London: Routledge, 2011), pp. 1-16.88 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel Under the Paris Protocol on Economic Relations*, New York & Geneva, 2014.

89 Hever, "How Much International Aid to Palestinians."

قواعد القانون الدولي الواضحة. وطوال الأعوام الستين الماضية، فشل المانحون في إقناع إسرائيل بالكف عن سياساتها التدميرية أو تعويض الفلسطينيين عن الدمار اللاحق بهم. بل المتوقع بعد الانتهاء من كل عملية عسكرية أن يهرع المانحون لإعادة البناء دون أن يحصلوا على ضمانات من دولة الاحتلال بعدم تعمّد التدمير مرة أخرى. قد يفسر ذلك بعجز المانحين وإحساسهم بالذنب تجاه الغزيين، واعترافهم بأن الحصار هو سبب معاناتهم، لكن في كل الأحوال فتلك الممارسة توضح تماماً أن خيارات المانحين في غزة تبقى محددة، حيث يتعاملون بشكل طبيعي مع الاحتلال ولا يواجهون أي تهديدات باتخاذ إجراءات من شأنها إجبار إسرائيل أو ممارسة أي من أنواع الضغط عليها. ويؤكد شير هيفير على هذه النقطة بالقول بأن المانحين يتعاملون مع أي هيكل يفتق عنه ذهن الإسرائيليين⁽⁸⁰⁾. ومن الأمثلة على ذلك آلية الأمم المتحدة "سيري" لإعادة إعمار غزة التي فرضت الحصار بشكل فعال نيابة عن حكومة إسرائيل، بدلاً من تواصل الضغط من أجل رفع الحصار⁽⁸¹⁾. وقد توصلت دراسة سابقة للباحث إلى أن آلية سيري أضرت الفلسطينيين في غزة من خلال متاهة البيروقراطية التي تفرضها، وترسيخها الحصار، وتقنينها للعقوبات، وافتقارها إلى الملكية المحلية، وضمائها الاستفادة الإسرائيلية من المساعدات الدولية⁽⁸²⁾.

وفي هذا السياق، يضيف مسؤول فلسطيني بقوله إن البرامج المدعومة من المانحين تعطي لإسرائيل "طبقة حماية" من اللوم الدولي من خلال التخفيف من عواقب احتلالها الوحشي. والأُنكى من ذلك، أن البرامج الممولة من جانب المانحين لا تعمل بشكل جدي على إيجاد حل عادل وشامل للقضية الفلسطينية ودعمه، فإسرائيل نفسها راضية عن هذا النهج في استمرار الدعم المحدود للبرامج الإنسانية. ويشير محلل إسرائيلي إلى أن عدم إمكانية الوصول إلى اتفاقية سلام عادلة يدفع المانحين إلى الاستثمار في تدابير من شأنها تقليص فرص النزاع، ويقول في ذلك "إن المانحين مندفعون لبذل مزيد من الجهود من أجل تأخير الجولة التالية من النزاع"⁽⁸³⁾. بعبارة أخرى، قد تؤدي الهبات التي تحسن نوعية الحياة في غزة إلى تغيير حسابات حماس الاستراتيجية من السعي إلى اكتساب شرعية عن طريق النزاع إلى السعي إلى اكتساب شرعية عن طريق الازدهار الاقتصادي⁽⁸⁴⁾.

80 Shir Hever, "How Much International Aid to Palestinians Ends Up in the Israeli Economy?", *Aid Watch* (2015), p. 2.

81 Ibid.

82 بركات والمصري.

83 Hochberg.

84 Ibid.

في إضعاف شرعية حماس في قطاع غزة، على نحو يفرض عودةً في نهاية المطاف إلى الترتيبات السياسية التي سبقت انقسام 2007.

في المقابل، قدمت قطر (93) أكبر مجموعة من المساعدات إلى غزة من بين جميع دول الشرق الأوسط. فعلاقتها راسخة بحركة حماس خاصة وقوى المجتمع المدني الفلسطيني عمومًا، فقد أبدت الدولة الخليجية تحفظاتٍ أقل من جيرانها الإقليميين في تقديم المساعدة عن طريق حكومة الأمر الواقع في غزة. إلا أن ضغوط المحور السعودي مستمرة ضد هذا التوجه (94). فكثيرًا ما انتقدت السعودية والإمارات، اللتان لديهما شكوك عميقة في الحركات الإسلامية الإقليمية بما في ذلك حماس، السياسة الخارجية المستقلة لقطر وتوازنها مع التوجه التركي، حيث تتهمان قطر بتفضيل حماس على السلطة الفلسطينية (95). وهو ما أنكره السفير محمد العمادي، المسؤول عن ملف إعادة إعمار غزة حين أصر على أن قطر ستواصل تمويل المشاريع في غزة على الرغم من "الحصار" الذي فرضته السعودية وحلفاؤها في الأعوام الثلاثة الماضية. وقال في مؤتمر صحفي "جننا لنؤكد لكم أننا وقفنا وسنواصل الوقوف مع الشعب الفلسطيني المحاصر وسنواصل عملية إعادة الإعمار... إن سياسة قطر هي دعم الشعب والحكومة الرسمية. نحن لا ندعم حماس، نحن نتعامل مع حماس كجزء من الشعب الفلسطيني" (96). ومن الملحوظ تمامًا تراجع الاهتمام بالقضية الفلسطينية في الأوساط الرسمية العربية، بل استمرار الهجوم على الفلسطينيين خاصة أصحاب التوجهات الإسلامية، الأمر الذي يضاعف تقويض خطط إعادة الإعمار في القطاع.

5. الاختباء خلف سياسات المنح التنموية وتشريعات مكافحة الإرهاب

في ضوء تلك الأوضاع، لا يحاول المانحون التأثير في حركة حماس من خلال إدماجها أو استثمار المعونة لتحقيق المصالحة الفلسطينية؛ فبحسب وثيقة باريس للمانحين، يلتزم المانحون بالتعامل مع السلطة الفلسطينية بوصفها حكومة مركزية للشعب الفلسطيني.

93 إيليا زريق، "المساعدات الإنسانية القطرية لفلسطين"، سياسات عربية، العدد 29 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2017)، ص 28.

94 "Qatar Pledges Support to Besieged Gaza Despite Saudi Arabia Pressure to Cut Ties with Hamas", *The New Arab*, 11/7/2017, accessed on 24/3/2020, at: <https://bit.ly/2UBJXLd>

95 "Gaza Reconstruction: Can Norway and Qatar Help Bring Hamas to the Negotiations Table?" *Aljazeera Media Network*, 30/6/2015, accessed on 1/3/2020, at: <https://bit.ly/3jRHHKG>

96 "Qatar Pledges Gaza Support Despite Saudi Pressure", *France24*, 11/7/2017, accessed on 1/3/2020, at: <https://bit.ly/3hf6Ugq>

بعقد تم بين الشركة الإسرائيلية وشركة سند التي أسسها صندوق الاستثمار الفلسطيني للإشراف على عملية التوريد لمستلزمات عملية إعادة الإعمار (90).

4. تزامن إرهاب المانحين الدوليين مع استقطاب المانحين العرب وإهمالهم

بعد سنوات طويلة من الإنفاق الكبير على الأراضي الفلسطينية دون نهاية سعيدة تلوح في الأفق، يشعر المانحون الآن بالإرهاب، وهي معضلة متكررة خاصة في النزاعات طويلة الأمد. ويظهر أثر إرهاب الجهات المانحة على قدرة المنظمات الدولية على مواصلة جمع التبرعات لصالح المشاريع التنموية الكبرى والعمل الإنساني الموسع. أضف إلى ذلك تزامن النزاعات في المنطقة والعالم، ومن ثم تزامن مشاريع إعادة الإعمار، حيث يتطلع المانحون الدوليون والإقليميون لإعادة إعمار سورية والعراق واليمن وليبيا، وهو ما يلقي بظلاله سلبًا على الموازنات المالية المخصصة لعمليات إعادة الإعمار في غزة. وتقدر الجهات المختصة أن تكلفة عمليات إعادة الإعمار في الدول العربية التي تشهد صراعات وحروبًا على غرار اليمن وليبيا والعراق، بلغت نحو تريليوني دولار، في وقت قدرت فيه بعض الجهات الدولية تكلفة إعمار سورية وحدها بنحو 900 مليار دولار (91).

بعد ثورات الربيع العربي، اختلفت مواقف المانحين العرب ولم تعد كما كانت في سابق عصرها. وانقسم المانحون قسمين وازداد الأمر سوءًا بعد الأزمة الخليجية؛ حيث يعارض المحور المصري السعودي الإماراتي حركة حماس (92)، وتعرب دول المحور عن قلقها إزاء علاقة الحركة بجماعة الإخوان المسلمين. وتدعي الإمارات، مثل المملكة العربية السعودية ذات الوزن الإقليمي الثقيل، أن قطر تستخدم ثروتها الهائلة لتقويض الاستقرار الإقليمي، وذلك في المقام الأول من خلال التدخل في شؤون الدول الأخرى ومساعدة الجماعات الإسلامية المتشددة مثل حماس في غزة والإخوان المسلمين، أقدم جماعة إسلامية في العالم العربي. لا ترغب هذه الدول في إظهار أي دعم لحركة حماس لتفادي تعزيز شعبيتها في الشارع الفلسطيني. وتعتمد أيضًا على افتراض مفاده أن إعادة الإعمار البطيئة ستساهم

90 "التقرير السنوي 2017"، شركة سند للموارد الإنشائية، شوهد في 2020/9/10، في: <https://bit.ly/32fLmL>

91 "إشكاليات معرلة: تحديات إعادة الإعمار في بؤر الصراعات العربية"، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، 2017/9/25، شوهد في 2020/1/13، في: <https://bit.ly/2WB2hHq>

92 Ahmed Al Madani, "Qatar Crisis and its Impact on the Palestinian Cause", *International Conference on Contemporary Social and Political Affairs* (IcoCSPA 2017), Atlantis Press, 2018.

لمشاريع الدعم الإنساني، مقسمة بين وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا" ومشاريع التنمية المحلية داخل قطاع غزة⁽⁹⁹⁾.

لم يعمل المانحون جديدًا على الخروج بخطط مبتكرة وخاصة لتفعيل عمليات المنح وإعادة الإعمار في غزة، رغم أنه من الواضح كونها حالة خاصة ومختلفة، ومن ثم تتطلب معالجة خاصة. ولم يضعوا في الاعتبار حقوق الفلسطينيين في غزة أولوية أثناء تخطيط العملية. وإذا كانت جرت العادة على إيجاد توازن بين المصالح الاقتصادية (فرص الاستثمار والاستهلاك...)، والاستراتيجية (قضايا الأمن والهجرة...)، والإنسانية (حقوق الشعب ومصالحه) في خطط إعادة الإعمار، فيبدو جليًا أن هذه المعادلة غير مفعلة في غزة، ومن النادر اتخاذ مواقف إنسانية من قبل المانحين لإعادة وزن المعادلة. من الواضح أنه عند التعامل مع غزة فالغلبة دائمًا لصالح الدوافع الاستراتيجية للامانة للدول المانحة من منطلق العلاقات مع إسرائيل وليس من منطلق الدافع الأخلاقي، رغم ذلك، فهناك مصالح استراتيجية في إعمار قطاع غزة على المدى الطويل، من حيث تحقيق الاستقرار في المنطقة والتقدم نحو بناء السلام، يجب التنبه لها ومراعاتها.

خاتمة

اختبرت الدراسة تلكؤ المانحين في إعادة إعمار قطاع غزة تحت الحصار، حيث تناولت قصور المانحين وأسبابه، والصعوبات التي تواجه المانحين، وهي صعوبات خاصة ومختلفة عن أي سياق آخر لخصوصية المشهد الفلسطيني. وأشارت إلى عديد العقبات التي تحول دون تحقيق تقدم ملموس بما في ذلك طريقة التسوية لإنهاء الحرب، والانقسام الفلسطيني وتضارب الأجندات والمصالح، وقيود التمويل المتعلقة بمختلف المواثيق والتشريعات، وضغوط الطرف الإسرائيلي، وعدم الاستقرار مع تكرار العمليات العسكرية، وإرهاق المانحين بسبب التزاماتهم وتعهداتهم، وانصراف المانحين العرب عن الاهتمام بالقضية الفلسطينية. وتخلص الدراسة إلى أن قضية إعادة إعمار غزة تمثل سياقًا مختلفًا عن سياقات إعادة إعمار بعد الحرب، وعليه يجب التعامل معها بشكل مختلف، خاصة أن المانحين لا يرغبون في التعامل مع القضايا الرئيسة وجذور الصراع التي تتمثل في دوام الاحتلال الإسرائيلي والإجراءات العقابية المتواصلة بما فيها الحصار الجائر. وبناء عليه، يوصي الباحث بالتعامل مع قطاع غزة على أساس الاحتياجات الإنسانية لأكثر من مليوني فلسطيني يعيشون

ويمكننا القول إنه منذ فوز حماس في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في عام 2006 واجه المانحون وخاصة الغربيون موقفًا صعبًا. لقد اتخذت الجهات المانحة موقفًا براغماتيًا، متذرعةً بسياسات العمل في الدول الهشة والدول المتضررة من الحروب، والتي أقرتها أغلب الدول المانحة، وعلى رأسها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وغالبًا ما يؤخذ التفسير الحرفي لهذه السياسات عذرًا لتفسير سبب التباطؤ في صرف المنح التنموية. فهذا ممثل الاتحاد الأوروبي يزعم أن "إحدى مشاكلنا هي أن هذا برنامج واحد من بين آلاف البرامج التنموية للاتحاد الأوروبي حول العالم ولكن لدينا مجموعة واحدة من القواعد والسياسات والإجراءات. لذلك، لدينا تناقض داخلي. حتى لو طلبنا شراكة بين المستفيدين، ولنقول إنها ممكن أن تكون شراكة حقيقية ومتساوية، لا يمكننا أن نسمح بتوقيع العقود إلا لطرف واحد. لا يتناسب مع إجراءاتنا أن يقوم طرفان بتوقيع عقد"⁽⁹⁷⁾.

وامتد تأثير تشريعات مكافحة الإرهاب إلى كل مجالات الحياة في قطاع غزة. كما تبنت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي منذ عام 2006 سياسات "عدم الاتصال" مع حركة حماس، التي تمثل الحكومة الفعلية في القطاع، ما أخضع جميع أموال المانحين وجهودهم لعقبات بيروقراطية متعددة⁽⁹⁸⁾. وفي خضم سعي المانحين إلى إيجاد طرق للعمل تتجنب التعاون مع حماس، وصل بهم الحال في النهاية إلى تهيش الغزيين فيما يخص أمور معيشتهم، حيث تم استبعاد سكان غزة إلى حد بعيد من المشاركة الفاعلة في صنع القرار الخاص بإعادة الإعمار، وبشكل ملحوظ لم تكن هناك منظمات مقرها غزة في مؤتمر المانحين. ولم يكن إشراك السلطة في عملية التخطيط يمثل بديلًا، إذ غالبًا ما يمنع مسؤوليها من دخول قطاع غزة، مما يضعف تعقيد التنسيق بين الجهات المانحة والحكومة. والأهم من ذلك أن الجهات المانحة كانت تتوخى الحذر دائمًا، ووضعت نصب أعينها أن دعم إعادة الإعمار سيعتبر دعمًا لحماس. فعلى سبيل المثال، سارع وزير الخارجية الديمقراطي بير ستيج مولر بالإعلان أن حزمة المساعدات المقدرة بـ 304 ملايين كرونة من الدمارك إلى غزة لن تقع في أيدي حماس، "نحن نقدم مساهمة يمكن الاستفادة منها حقًا، ولكن من الأهمية بمكان أن نجد الأشخاص المناسبين للاستفادة من تلك الأموال"، كما قال "لن نعطي المال لحماس"، وستستخدم الأموال

97 Michelle I. Gawerc & Ned Lazarus, "Doing No Harm? Donor Policies and Power Asymmetry in Israeli/Palestinian Peacebuilding", *Peace & Change*, vol. 41, no. 3 (July 2016), p. 389, accessed on 1/3/2020, at: <https://bit.ly/3IYbLGB>

98 Bouris Dimitris, "The Vicious Cycle of Building and Destroying: The 2014 War on Gaza", *Mediterranean Politics*, vol. 20, no. 1 (2015), pp. 111-117.

99 "Danish Gaza Aid Not to Go to Hamas", *The Copenhagen Post*, 2/3/2009, accessed on 1/3/2020, at: <https://bit.ly/35jf9pC>

مراجع

عربية

أبو شهلا، علي. "استراتيجيات مواجهة تحديات إعادة الإعمار في قطاع غزة". ورقة مقدمة في الورشة الاقتصادية إعادة إعمار قطاع غزة الواقع والتحديات، مركز التخطيط الفلسطيني، فلسطين. 2014/11/10.

أبو طه، علاء. "الإشكاليات السياسية المتعلقة بإعادة إعمار قطاع غزة". ورقة عمل مقدمة إلى اليوم الدراسي آفاق إعادة إعمار قطاع غزة بعد عدوان 2014، الجامعة الإسلامية، 2014.

"إشكاليات معرقلّة: تحديات إعادة الإعمار في بؤر الصراعات العربية". مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة. 2017/9/25. في: <https://bit.ly/2WB2hHq>

"إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الملكية والتنسيق والمواءمة وتحقيق النتائج والمساءلة المشتركة". 2005. في:

<https://bit.ly/2GHuPZt>

"تبعات الانقسام الفلسطيني على النواحي الإنسانية في قطاع غزة". مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. حزيران/ يونيو 2017. في: <http://bit.do/eNDjq>

إيليا زريق. "المساعدات الإنسانية القطرية لفلسطين". سياسات عربية. العدد 29 (تشرين الثاني/ نوفمبر 2017).

بركات، سلطان وفراس المصري. "إنعاش عملية إعادة إعمار غزة المتعثرة". مركز بروكجز الدوحة. آب/ أغسطس 2017. في:

<https://bit.ly/327MgdP>

حميد، خالد. "بعيدًا عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: إطار عمل مؤسسي لإعادة إعمار ما بعد النزاع في اليمن". مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. 2018/5/29. في: <https://bit.ly/3lYX2Ln>

شعبان، عمر. "ثلاث سنوات على مؤتمر القاهرة لإعادة إعمار قطاع غزة بين وعود التمويل وآلية الأمم المتحدة وبقاء المعاناة". بال ثينك للدراسات الاستراتيجية. 2017. في: <http://palthink.org/?p=2336>

علاية، موسى. "المساعدات الخارجية بين الأهداف الاستراتيجية والفواعل والمؤثرات الداخلية في الدول المانحة". سياسات عربية. العدد 14 (2015).

تحت الحصار، تحسبًا لانفجارٍ قادم. ويرى أنّ على المانحين أن يتصرفوا بشكلٍ أكثر انفتاحًا، وأن يتحرروا من التزامات باريس وتطوير استراتيجية عمل أشد فاعلية، تعتمد على الخبرات المحلية الغزية، على نحوٍ قد يستلزم منهم المساعدة في إنشاء مجلس محلي لإعادة الإعمار، بحيث يكون مستقلًا عن الفصيلين، كما يعمل باستقلالية عن مختلف الاستقطابات السياسية. ويخلص إلى أنه يجب أن يكون هناك دور أشد فاعلية للمانحين، فالقضية الفلسطينية، بالرغم من انحسار تأثيرها، ما زالت تمثل قضية مركزية في الوجدان العربي والإسلامي. لذا، فعلى المانحين، لا سيما من الدول الشقيقة، العمل بكل قوة لرفع الحصار وتشجيع المجتمع الدولي على إعادة ضخ الأموال في عدد من المشاريع المهمة في قطاع غزة، إضافة إلى إزالة العراقيل المفروضة على المنظمات الدولية، والعمل بدأب لتحقيق المصالحة الفلسطينية.

Beinin, Joel & Lisa Hajjar. "Palestine, Israel and the Arab-Israeli Conflict." *Middle East: The Middle East Research and Information Project* (2014).

Bourloyannis, Christiane. "The Security Council of the United Nations and the Implementation of International Humanitarian Law." *Denver Journal of International Law & Policy*. vol. 20, no. 2 (1992).

Burnham, Peter. *The Political Economy of Post-war Reconstruction*. United States: Springer, 1990.

Crook, John R. "The United Nations Compensation Commission—a new structure to enforce state responsibility." *American Journal of International Law*. vol. 87, no. 1 (1993).

"Danish Gaza Aid Not to Go to Hamas." *The Copenhagen Post*. 2/3/2009. at: <https://bit.ly/35jf9pC>

De Long, J. Bradford & Barry Eichengreen. "The Marshall Plan: History's most Successful Structural Adjustment Program." National Bureau of Economic Research. no. w3899 (1991).

Dimitris, Bouris. "The Vicious Cycle of Building and Destroying: The 2014 War on Gaza." *Mediterranean Politics*. vol. 20, no. 1 (2015).

Elgindy, Khaled. "Egypt, Israel, Palestine." *The Cairo Review of Global Affairs*. 25/8/2012.

Farquharson, John E. "Anglo-American Policy on German Reparations from Yalta to Potsdam." *The English Historical Review*. vol. 112, no. 448 (1997).

Foster, Mick & Jennifer Leavy. *The Choice of Financial Aid Instruments*. London: Overseas Development Institute, 2001.

Frerks, Georg. "The Use of Peace Conditionalities in Conflict and Post-conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist." Netherlands Institute of International Relations ('Clingendael'). *Conflict Research Unit* (2006).

محمود، خالد وليد. "إعادة إعمار قطاع غزة: السياقات والتحديات." *تقييم حالة*. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2014/11/12. في: <https://bit.ly/3ibhiXW>

أجنبية

Abrahams, Fred. "Internal Fight: Palestinian Abuses in Gaza and the West Bank." *Human Rights Watch*. 29/7/2008.

Al Madani, Ahmed. "Qatar Crisis and its Impact on the Palestinian Cause." *International Conference on Contemporary Social and Political Affairs (IcoCSPA 2017)*. Atlantis Press, 2018.

Ali, Murad & Glenn Banks & Nigel Parsons. "Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime." *The Dialogue*. vol. 10, no. 2 (2015).

Baradan, Berna. "Analysis of the Post-disaster Reconstruction Process Following Turkish Earthquakes, 1999." Paper presented at the International Conference and Student Competition on post-disaster reconstruction "Meeting stakeholder interests". Florence, Italy, 17-19/5/2006.

Barakat, Sultan & Omar Shaban. "Back to Gaza: A New Approach to Reconstruction." Policy Briefing Brookings Institution. 12/1/2015.

Barakat, Sultan & Sansom Milton & Ghassan Elkahlout. "Reconstruction under siege: the Gaza Strip since 2007." *Disasters* (2019).

Berthélemy, Jean-Claude. "Bilateral Donors' Interest Vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?." *Review of Development Economics*. vol. 10, no. 2 (2006).

Berti, Benedetta. "Is Reconstruction in Syria's Next Battleground." Carnegie Endowment for International Peace. 5/9/2017. at: <https://carnegieendowment.org/sada/72998>

- Morgenthau, Hans J. "A Realist Theory of International Politics." *Realism reader*. vol. 53 (2014).
- Molloy, Sean. "Truth, Power, Theory: Hans Morgenthau's Formulation of Realism." *Diplomacy and Statecraft*. vol. 15, no. 1 (2004).
- Newman, Edward. "Weak States, State Failure, and Terrorism." *Terrorism and Political Violence*. vol. 19, no. 4 (2007).
- OXFAM. "Vital Building in Conflict Damaged Gaza to Take more than a Century at Current Rate." 8/2/2015, at: <https://bit.ly/35gkdLe>
- Oberschall, Anthony. "The 2014 Gaza War and the Elusive Peace in Palestine." *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*. vol. 5, no. 2 (2014).
- Paravantis, Spero. "To Pay or Not to Pay: A Historical and Legal Overview of the Question of WWII Reparations." Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History. 30/3/2017. at: <https://bit.ly/3ibhMNN>
- Qarmout, Tamer & Daniel Béland. "The Politics of International Aid to the Gaza Strip." *Journal of Palestine Studies*. vol. 41, no. 4 (2012).
- Riddell, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- "Reparations for Palestinians." *Fanack* (2015). at: <https://bit.ly/2UfeAHn>
- Sari, Bashi. "Justifying Restrictions on Reconstructing Gaza: Military Necessity and Humanitarian Assistance." *Israel Law Review*. vol. 49, no. 2 (2016).
- Spoerer, Mark & Jochen Fleischhacker. "The Compensation of Nazi Germany's Forced Labourers: Demographic Findings and Political Implications." *Population Studies*. vol. 56, no. 1 (2002).
- Stone, Randall W. "Buying Influence: Development Aid Between the Cold War and the War on Terror." *Unpublished working paper* (2010).
- Goodby, James E. "When War Won Out: Bosnian Peace Plans Before Dayton." *International Negotiation*. vol. 1, no. 3 (1996).
- Gulrajani, Nilima & Rachael Calleja. "Understanding Donor Motivations." ODI Working paper 548 (2019). at: <https://bit.ly/3k2LsNH>
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 2016.
- Gilpin, Robert & Jean M. Gilpin. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- Hattori, Tomohisa. "Reconceptualizing Foreign Aid." *Review of International Political Economy*. vol. 8, no. 4 (2001).
- Hever, Shir. "How Much International Aid to Palestinians Ends Up in the Israeli Economy." *Aid Watch*. (2015).
- Hever, Shir. *Foreign Aid to Palestine/Israel*. Alternative Information Center (AIC), 2006.
- Hochberg, Mitchel. "Donors Growing Weary of Reconstructing Gaza." The Washington Institute. 2/2/2016. at: <https://bit.ly/2ZhKBk9>
- Jacoby, Tim & Eric James. "Emerging Patterns in the Reconstruction of Conflict-Affected Countries." *Disasters*. no. 34 (2010).
- Kumar, Krishna. *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*. United States: Lynne Rienner, 1997.
- Manning, Carrie & Monica Malbrough. "Bilateral Donors and Aid Conditionality in Post-conflict Peacebuilding: The Case of Mozambique." *The Journal of Modern African Studies*. vol. 48, no. 1 (2010).
- Martin, Alison et al. (eds.). "Israel Tightens Gaza Blockade, Civilians Bear the Brunt." OXFAM. 27/7/2018. at: <https://bit.ly/32aAPCk>

Yntema, Hessel E. "The Treaties with Germany and Compensation for War Damage." *Columbia Law Review*. vol. 23, no. 6 (1923).

Zanotti, Jim. *Israel and Hamas: Conflict in Gaza (2008-2009)*. United States: DIANE Publishing, 2010.

Schiavo-Campo, Salvatore. "Financing and Aid Management Arrangements in Post-conflict Situations." Conflict Prevention and Reconstruction Unit, World Bank. 2003.

Svensson, Jakob. "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality." *Journal of Development Economics*. vol. 61, no. 1 (2000).

Samhuri, Mohammed. "The 'West Bank First' Strategy." Working paper 2, Crown Centre for Middle East Studies, Brandeis University. October 2007.

Taghdisi-Rad, Sahar. *The Political Economy of Aid in Palestine: Relief from Conflict or Development Delayed?* London: Routledge, 2011.

United States. Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, and Stuart W. Bowen. *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience*. Special Inspector General, Iraq Reconstruction, 2009.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel Under the Paris Protocol on Economic Relations*. UNCTAD/GDS/APP/2013/1. New York & Geneva, 2014.

Van Dam, Peter & Wouter van Dis. "Beyond the Merchant and the Clergyman: Assessing Moral Claims About Development Cooperation." *Third World Quarterly*. vol. 35, no. 9 (2014).

Waltz, Kenneth N. "Structural Realism after the Cold War." *International security*. vol. 25, no. 1 (2000).

World Bank. *Reconstructing Gaza: Donor Pledges*. March 2018. at: <http://bit.do/eNFLg>

_____. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*. March 2018.

_____. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, DC: The World Bank, 30/11/1998. at: <https://bit.ly/3m2tpsI>