E

# الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/31/9
28 November 2023
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

**اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)**

الدورة الحادية والثلاثون
القاهرة، 16-18 كانون الأول/ديسمبر 2023

البند 10 من جدول الأعمال المؤقت

## الحرب على غزة: مبادئ توجيهية وعناصر أساسية للتعافي المستدام

**موجز**

تتضمّن هذه الوثيقة لمحة عن سياق حرب 2023 على قطاع غزة وتداعياتها غير المسبوقة. وهي تقدّم ملخّصاً للدروس المستفادة من جهود التعافي التي تلت حالات سابقة من عمليات التصعيد العسكري الإسرائيلي ضد غزة، ونتائج النهج الذي اعتمدته الجهات الإنمائية والإنسانية الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة بشكل عام، وتسلّط الضوء على بعض العناصر التي أعاقت في السابق الجهود الإنسانية والإنمائية الدولية. وتتوقف الوثيقة عند بعض عناصر مصفوفة السياسات والممارسات الإسرائيلية؛ والقبول الضمني للجهات الفاعلة الدولية بها، وعدم قدرتها أو عدم رغبتها في الاعتراض على هذه السياسات والممارسات التي تنتهك القانون الدولي.

وتؤكد الوثيقة الحاجة إلى نهج جديد تعتمده الجهات الإنسانية والإنمائية الدولية من أجل التعافي في غزة وسائر الأرض المحتلة. وتقترح مبادئ توجيهية لهذا النهج، لا سيما الملكية الفلسطينية وتطبيق القانون الدولي. وتستعرض كذلك عدداً من العناصر الأساسية لأي جهود للتعافي في غزة، بما في ذلك بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية، وزيادة التنسيق والتعاون في مجال المساعدة الإنسانية والإنمائية، والتركيز على المحرّكات المحلية للتعافي، لا سيما تنمية رأس المال البشري، والتحكّم بالموارد الطبيعية وامتلاكها بالكامل.

واللجنة مدعوةٌ إلى استعراض مضمون هذه الوثيقة وتقديم تعليقاتها بشأنها.

**المحتويات**


| | الفقرات | الصفحة |
|---|---|---|
| مقدمة ..... | 3-1 | 3 |
| الفصل | | |
| **أولاً- السياق العام** ..... | 8-4 | 3 |
| **ثانياً- حرب 2023 على غزة: النطاق والأثر والتداعيات على التعافي** ..... | 12-9 | 5 |
| **ثالثاً- التخطيط للتعافي والتنمية: دروس مستفادة** ..... | 24-13 | 5 |
| **رابعاً- المبادئ التوجيهية للتعافي والتنمية على نحو مستدام في الأرض الفلسطينية المحتلة** ..... | 32-25 | 8 |
| ألف- توطيد ودعم الملكية الفلسطينية لجميع مراحل التعافي والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة ..... | 29 | 8 |
| باء- العمل على التعافي والتنمية حسب السياق مع مراعاة الظروف الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي وسياساته وممارساته ..... | 30 | 9 |
| جيم- استخدام نهج قائم على القانون الدولي للتعافي والتنمية ..... | 31 | 9 |
| دال- إعادة النظر في الروابط الاقتصادية الفلسطينية داخلياً ومع المنطقة العربية ..... | 32 | 9 |
| **خامساً- العناصر الأساسية للتخطيط للتعافي في غزة** ..... | 49-33 | 9 |
| ألف- دعم الفلسطينيين لوضع تقييم شامل للأضرار والخسائر والاحتياجات يغطي تداعيات الحرب على الأشخاص والأصول والمؤسسات ..... | 37-36 | 10 |
| باء- إدماج العمليات الإنسانية وعمليات التعافي الفورية والقصيرة والمتوسطة والطويلة المدى ..... | 39-38 | 10 |
| جيم- تحرير التخطيط للإغاثة الإنسانية والتعافي والتنمية من السياسات والممارسات الإسرائيلية، لا سيما التي تنتهك منها القانون الدولي ..... | 40 | 11 |
| دال- دعم الدوافع المحليّة للتعافي، من حيث الموارد الطبيعية ..... | 41 | 11 |
| هاء- التركيز على رأس المال البشري كوسيلة للتعافي ..... | 43-42 | 11 |
| واو- ضمان حرية تنقّل الأشخاص والسلع من غزة وإليها ..... | 44 | 11 |
| زاي- إعادة بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية لتقديم الخدمات الأساسية ..... | 46-45 | 12 |
| حاء- تحسين الإدارة الوطنية للمساعدات الموجهة للتعافي ..... | 47 | 12 |
| طاء- تعزيز التعاون والتنسيق بين النظام المتعدد الأطراف والجهات الإنسانية والإنمائية الدولية ..... | 48 | 12 |
| ياء- وضع استراتيجية وبرامج تزيد من فرص العمل حسب السياق وتتصدى للتحديات التي يفرضها الاحتلال ..... | 49 | 12 |
| **سادساً- الخلاصة** ..... | 55-50 | 13 |

## مقدمة

1- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مفوّضة بموجب قراريها 326 (د-29) المؤرخ 15 كانون الأول/ديسمبر 2016 و330 (د-30) المؤرخ 28 حزيران/يونيو 2018 برصد وتحليل وتوثيق تداعيات الاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني ومجتمعه واقتصاده وبناه التحتية، وعلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية والمستقبلية. ويكلّف القراران أيضاً الإسكوا برصد الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الشعب الفلسطيني والقانون الدولي، وتقديم التقارير إلى الدول الأعضاء فيها. ووجّهت الدول الأعضاء إلى الأمانة التنفيذية للإسكوا توصيةً خلال الاجتماع الثامن للجنة التنفيذية (عمّان، 23-24 كانون الأول/ديسمبر 2021) طلبت فيها تكثيف الجهود لدعم رؤية دولة فلسطين بشأن الانفكاك الاقتصادي عن الاحتلال، بما يشمل رصد السياسات الإسرائيلية وتقييم أثرها على التنمية وبلورة سياسات وطنية لتحقيق الانفكاك، وتعزيز قدرات المؤسسات الفلسطينية، لا سيما في مجال تقديم الخدمات.

2- وبناءً على ما تقدّم، اضطلعت الأمانة التنفيذية للإسكوا بأنشطة لزيادة فهم السياق في الأرض الفلسطينية المحتلة، من خلال تحليل السياسات والممارسات الإسرائيلية وأثرها كنظام متكامل للسيطرة والهيمنة، بدلاً من تحليل أثر كل سياسة أو ممارسة على حدة. وتسعى الإسكوا، من خلال دراسة أثر هذا النظام على اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل وزيادة اعتماد الفلسطينيين على المساعدات بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة، إلى مساعدة المؤسسات الفلسطينية والهيئات الإنمائية المحلية والدولية في عمليات التخطيط الإنمائي. وتهدف بذلك إلى زيادة فعالية خطط التنمية والمشاريع والتدخلات في الحدّ من تداعيات الاحتلال، بما في ذلك أثر السياسات والممارسات الإسرائيلية.

3- ولا يمكن تقدير أو استيعاب حجم حرب 2023 على غزة وجميع تداعياتها، خاصة وأنّ الحرب لا تزال في أوجّها لدى كتابة هذه الوثيقة. وإلى أن تنتهي الحرب ويكون تقييم تداعياتها كاملاً، تسعى الإسكوا، انطلاقاً من ولايتها وفي نطاق عملها، إلى وضع مبادئ توجيهية للمساعدات الدولية وعناصر أساسية لأي جهود للتعافي والتنمية في غزة وسائر الأرض الفلسطينية المحتلة. ولذلك، أجرت الإسكوا، انطلاقاً من نتائج بحوثها وعملها المعياري، مشاورات داخلية وخارجية واسعة النطاق والتمست مدخلات من عدد من كبار خبراء التنمية لوضع المبادئ التوجيهية والعناصر الواردة في هذه الوثيقة. ولا تشكّل هذه المبادئ والعناصر إطاراً متكاملاً أو خطة شاملة، بل إنها نقطة انطلاق حُدّدت نتيجة تحليل جهود التعافي السابقة في غزة واستعراضها، واستخلاص الدروس من النجاحات وأوجه القصور في النهج الإنمائي الذي اعتمدته الجهات الإنمائية والإنسانية الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة.

## أولاً- السياق العام

4- تأتي حرب 2023 على غزة في سياق احتلال إسرائيلي طويل المدى، يترافق مع منظومة قيود صارمة آثارها وخيمة على الشعب الفلسطيني. وآثار هذه المنظومة تراكمية ومتعدّدة الطبقات ومتناقلة عبر الأجيال، تطال المجتمع الفلسطيني والاقتصاد والحوكمة والبيئة. وقد أدّت إلى تدهور الظروف المعيشية، والنزوح القسري، وتراجع التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والاعتماد الاقتصادي الراسخ وغير المتكافئ على إسرائيل، وزيادة اعتماد المؤسسات الفلسطينية على المساعدات الخارجية.

5- وكان الوضع في غزة متردياً حتى قبل اندلاع الحرب الحالية. فمنذ عام 2007، تفرض إسرائيل حصاراً على القطاع فيما قد يرقى إلى مستوى العقاب الجماعي[1]، علماً أنه من أكثر المناطق اكتظاظاً بالسكان في العالم. ويؤثّر هذا الحصار على كل جانب من جوانب حياة سكان غزة، ويقوض حرية تنقلهم وتمتعهم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل الحق في مستوى معيشي لائق والصحة والتعليم والعمل والحياة الأسرية.

6- وإضافة إلى الحصار، تعرضت غزّة أيضاً لعمليات تصعيد عسكري متكرر تتفاوت شدتها، وكان من أكثرها قساوة تلك التي شنت في 2008/2009 و2012 و2014 و2021 وأيار/مايو 2023. وقبل الحرب الحالية، كان التصعيد العسكري الأشد هو الذي شنته إسرائيل في تموز/يوليو وآب/أغسطس 2014، واستمر طوال 50 يوماً.

7- ولم تقتصر آثار عمليات التصعيد العسكري على الخسائر المباشرة في الأرواح والأطراف والممتلكات. بل كانت معاناة سكان غزة تتضاعف مع كل تصعيد في ظلّ حصار يعوق جهود إعادة الإعمار والتعافي. وتراكمت الآثار المدمّرة على البنى التحتية للخدمات الأساسية والأنشطة الاقتصادية ورفاه السكان. وتدهور الاقتصاد، ودُمّرت قطاعاته الإنتاجية، وصار اعتماد السكان على المساعدات الدولية. وقطاع الصحة من أشدّ القطاعات تضرراً، يشارف الانهيار منذ سنوات[2]، وليس قائماً سوى بفضل المساعدات الإنسانية.

8- ونظراً إلى الظروف الناتجة من كل ذلك، حذّر فريق الأمم المتحدة القطري في عام 2017 من أن غزة ستكون "غير صالحة للعيش" بحلول عام 2020[3]. وبحلول عام 2022، جرى تصنيف وضع 29 في المائة من الأسر في غزة على أنه "كارثي" أو "يشارف الانهيار"[4]. وكان 7 أفراد من كل 10 من سكان غزة فقراء، ونصف القوى العاملة عاطلة عن العمل، و7 من كل 10 أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وظلت مساهمة غزة في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة منخفضة لا تتجاوز 17.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2022، مقارنة بنسبة 36 في المائة في عام 1994، ولا يزال نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أقل بكثير من مستويات عام 1994[5].

---

(1) A/78/127-E/2023/95، الفقرة 52.

(2) A/77/90-E/2022/66، الفقرة 141؛ A/76/94-E/2021/73، الفقرتان 114 و145؛ A/74/88-E/2019/72، الفقرة 108.

(3) United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory, Gaza: ten years later, July 2017.

(4) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian needs overview: occupied Palestinian territory, January 2023.

(5) A/78/127-E/2023/95، الفقرة 73.

## ثانياً- حرب 2023 على غزة: النطاق والأثر والتداعيات على التعافي

9- حرب 2023 على غزة غير مسبوقة من حيث أعداد الضحايا وحجم الدمار والمعاناة الإنسانية، كما من حيث الآثار الاجتماعية والاقتصادية الفورية والمتوسطة والطويلة الأجل. ويتجاوز عدد الفلسطينيين النازحين قسراً ضعف ما كان عليه في النكبة[6]، علماً أن النازحين هذه المرة أيضاً قد لا يتمكنون من العودة إلى ديارهم.

10- وحتى هذا تاريخ كتابة هذا التقرير، تجاوزت خسائر الحرب الحالية ثلاث مرات خسائر العمليات العسكرية السابقة على غزة مجتمعة[7]. وحتى 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2023، كان ما يقرب من 1,700,000 فلسطيني تقريباً (أكثر من 70 في المائة من السكان) قد نزحوا داخل غزة[8].

11- إن التوقعات والتقديرات المتعلقة بآثار الحرب الحالية على الفقر المتعدد الأبعاد والتنمية البشرية وأسواق العمل كالحة ومتفاقمة بالنسبة لغزة وسائر الأرض الفلسطينية المحتلة[9]. حتى ولو انتهت الحرب الآن، فآثارها ستطال الأجيال القادمة. والتعافي، متى بدأ، سيكون بطيئاً وصعباً للغاية، نظراً للاحتياجات الإنسانية الهائلة والعاجلة ولأثر الدمار العميق والطويل الأجل.

12- وسيعيد مستوى الدمار، بما في ذلك ما لحق بالأصول الإنتاجية وغيرها من الأصول الاقتصادية، غزة سنوات إلى الوراء. ولن يقتصر أثره على خفض الناتج المحلي الإجمالي ونموّه على المدى القريب، بل ستكون تداعياته الاقتصادية طويلة المدى. وإذا ما أخذت الجهود السابقة كمرجع، ستتسم عملية إعادة الإعمار والتعافي بالبطء الشديد، وتكون العواقب وخيمة على النشاط الاقتصادي، والصحة، والتعليم، وآفاق التنمية الطويلة المدى. وعلى سبيل المثال، بعد عام على هجوم أيار/مايو 2021، أعيد بناء 200 منزل فقط من 1,700 منزل مدمّر[10]. وإضافة إلى المبلغ الهائل من التمويل اللازم لإعادة الإعمار والتعافي، فإن حظر مواد البناء المزدوجة الاستعمال يعوق أيضاً المضي بجهود إعادة البناء بالسرعة اللازمة.

## ثالثاً- التخطيط للتعافي والتنمية: دروس مستفادة

13- ليكون التعافي فعالاً، يجب ألا يقتصر على معالجة الآثار المباشرة لهذه الحرب بشكل منفصل عن الآثار التراكمية للحروب الإسرائيلية السابقة على غزة، و16 عاماً من الحصار، و56 عاماً من الاحتلال العسكري. لذلك، ينبغي استقاء الدروس من تجارب 30 عاماً من المساعدة الإنمائية والإنسانية المقدمة إلى الأرض الفلسطينية

---

(6) في عام 1948 أجبرت النكبة أكثر من 700,000 لاجئ ونازح على الهروب من منازلهم في فلسطين في عهد الانتداب نتيجة الحرب العربية الإسرائيلية. ولا تزال النكبة أطول أزمة لاجئين في العالم بدون حل. United Nations, UN marks 75 years since displacement of 700,000 Palestinians, 2023؛ UNRWA and UNHCR, The United Nations and Palestinian refugees, 2007.

(7) وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (في 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2023).

(8) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، الأعمال القتالية في قطاع غزة وإسرائيل | تقرير موجز بالمستجدات رقم 47، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2023.

(9) E/ESCWA/CL6.GCP/2023/Policy brief.1; E/ESCWA/UNDP/2023/Policy brief.1.

(10) Maram Humaid, "A year on from war, Gaza frustrated at slow reconstruction", Al-Jazeera, 10 May 2022.

المحتلة بعد إنشاء السلطة الفلسطينية في عام 1994. ومن بين الدروس الرئيسية المستقاة هي أنّ تجاهل وتفادي مواجهة السياق التقييدي للمصالح والأهداف السياسية والاقتصادية الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة، يحدّ من فعالية التعافي والمساعدة الإنمائية الدولية.

14- رغم المشاركة المباشرة للمجتمع الدولي منذ أوائل تسعينات القرن الماضي وتوفير حزمة كبيرة من المساعدات المالية والتقنية للأرض الفلسطينية المحتلة تقدّر بنحو 45 مليار دولار[11]، ما زال الاقتصاد الفلسطيني منكشفاً على المخاطر، ضعيفاً في بنيته، معتمداً اعتماداً بالغاً على إسرائيل في التجارة والعمل مقابل أجر وتوفير البنية التحتية الأساسية. فانتشرت على نطاق واسع البطالة والفقر وانعدام الأمن الغذائي بين سكان الأرض الفلسطينية المحتلة، البالغ عددهم 5.3 مليون نسمة (3.2 مليون في الضفة الغربية و2.2 مليون في قطاع غزة)، وذلك بمعدلات مرتفعة تنذر بالخطر.

15- إن حرب 2023 على غزة هي أقسى تجليات النهج الأمني/العسكري الإسرائيلي في حكم الأرض المحتلة. فكانت إسرائيل قد شنّت خمس هجمات عسكرية كبرى على غزة منذ عام 2007، في سياق عقود من الاحتلال والحصار والقيود والسياسات القمعية. وأسهم كل هجوم منها في استشراء الفقر والحرمان وانعدام الأمن الغذائي والبطالة، وتضاعفت الاحتياجات العاجلة وازداد الاعتماد على المعونة. ولم تكفِ الجهود المبذولة في إعادة الإعمار والتعافي لإصلاح البنى الأساسية الاجتماعية والاقتصادية التي تدمّرت أو تضررت جراء هذه الهجمات.

16- وتراكمت آثار سياسات وممارسات إسرائيل ضمن النهج الأمني الذي تعتمده على التنمية الفلسطينية، وهي آثار مركبة ومتضاعفة نتيجة عمليات التصعيد السابقة والحصار والتدابير الأمنية في غزة، وعقود من هدم المنازل، وتدمير سبل العيش والبنى التحتية، ومصادرة الممتلكات، وغيرها من القيود في الضفة الغربية. وقد دفعت الاعتبارات التشغيلية والسياسية الجهات الإنسانية والإنمائية الدولية إلى التماشي مع إطار "الأمن أولاً" كأمر طبيعي، فتخلّت عن السياسات والبرامج والاستراتيجيات الإنمائية التي قد تتعارض مع الشواغل والمصالح الأمنية الإسرائيلية، لأنها كانت تعتبر أنّ إسرائيل ستعرقل التنفيذ، بغض النظر عن التزاماتها بموجب القانون الدولي[12].

17- علاوة على ذلك، عرقلت إسرائيل عمداً التنمية الاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة. وتصف سارة روي، الخبيرة الاقتصادية في جامعة هارفارد، هذه العملية على أنها عملية نزع التنمية من خلال حرمان اقتصاد من قدراته وإمكاناته على التحول الهيكلي المنطقي (أي الأنماط الطبيعية للنمو والتنمية)، ومنع اتخاذ أي تدابير ذاتية التصحيح. وبمرور الوقت، تتحول عملية نزع التنمية إلى حرمان من الإمكانات الاقتصادية[13].

---

(11) تقدير يغطي الفترة منذ عام 1993، نشر في Jeremy Wildeman and Alaa Tartir, Opaque and inaccessible: international donor aid funding to Palestine, 2017–2021, 2023.

(12) E/ESCWA/CL6.GCP/2022/2; E/ESCWA/CL6.GCP/2021/3.

(13) Sara Roy, Foreword, in Mandy Turner and Omar Shweiki, *Decolonising Palestinian Political Economy: De-development and Beyond*, 2014.

18- ولا يزال نهج المساعدة الدولية في الأرض الفلسطينية المحتلة ضمن حدود الإطار المحدد في منتصف تسعينيات القرن السابق، الذي وضع وقتذاك كحلّ قصير المدى، إذ كان من المتوقع إنشاء دولة فلسطينية مستقلة في غضون سنوات. لذلك لم يراع هذا الحل، على النحو الكافي، القيود المتأصلة في السياق السياسي والأمني والجغرافي في الأرض الفلسطينية المحتلة[14].

19- ونتيجة لذلك، لم تتمكن جهود التعافي والتنمية الدولية والمدعومة من مانحين في غزة، وفي سائر الأرض الفلسطينية المحتلة، من مقاومة آثار التصعيد المتكرّر والحصار المفروض على غزة، ولا الاعتماد المتزايد للاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل والمساعدة الأجنبية. فصار الاقتصاد الفلسطيني مجزأً يعاني من تراجع ونزع التنمية في ظل تآكل قدراته الإنتاجية.

20- ويمكن أن يعزى قصور هذه الجهود الدولية للتعافي والتنمية بشكل أساسي إلى فصلها عن السياق الذي لم تسمح فيه الاعتبارات السياسية والأمنية بمعالجة الأسباب الجذرية للكارثة الاجتماعية والاقتصادية، خاصة تلك المتأتية عن مصفوفة السياسات والممارسات الإسرائيلية، التي ينتهك الكثير منها القانون الدولي.

21- وهذه الأبعاد، إلى جانب مسألة الحق في تقرير المصير وغيرها من القضايا الحقوقية والقانونية، تم ربطها حصراً بالمسار السياسي، وسط عجز أو انعدام إرادة سياسية لإنفاذ القانون الدولي وتطبيق قرارات مجلس الأمن في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويحدّ هذا الفصل بين المسار الإنمائي-الإغاثي والمسار الحقوقي-السياسي- القانوني بشكل كبير من الحيّز المتاح للتخطيط الإنمائي، ويحول في الوقت نفسه، دون معالجة، ولو جزئية، للأسباب السياسية للقيود على التنمية[15].

22- ومن الأمثلة الواضحة في هذا الصدد مسألة التنمية في ظلّ القيود الإسرائيلية على حرية تنقل الأشخاص والبضائع. فحرية التنقل شرط جوهري لنجاح التعافي والتنمية المستدامين، ومع ذلك، تعتبر مواجهة ومحاولة رفع القيود الإسرائيلية في هذا المجال حصراً ضمن المسار الحقوقي-السياسي-القانوني، وبالتالي يبتعد النهج الإنمائي القائم عن محاولة التصدي لها، على الرغم من عدم قانونيتها بموجب القانون الدولي. فاعتمدت الجهات الإنمائية سياسات وممارسات تغفل عن القيود على التنقل، أو تسعى لتحقيق التنمية في ظلها[16].

23- من ناحية أخرى، على الرغم من إقرار الجهات الإنمائية وأدبيات التنمية بأن تخطيط وتنفيذ عمليات التعافي والتنمية وإدارتها يجب أن تكون ملك ومسؤولية الشعب الفلسطيني ومؤسساته، إلا أن معظم المساعدة الدولية المقدّمة تتبع أولويات ومقاربات صيغت في أماكن أخرى، أو تحددها الاعتبارات السياسية أو الاقتصادية أو غيرها للجهات المانحة، وقد لا تتوافق مع الأهداف والاحتياجات الفلسطينية.

---

(14) E/ESCWA/CL6.GCP/2022/2.

(15) E/ESCWA/CL6.GCP/2022/2; Sara Roy, A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza, 2000; European Commission, Evaluation of the European Union's Cooperation with the occupied Palestinian territory and support to the Palestinian people, July 2014.

(16) E/ESCWA/CL6.GCP/2022/2.

24- يضاف إلى ذلك الفرص التي أوجدتها السيطرة الإسرائيلية على جميع التدفقات المادية والمالية من الأرض الفلسطينية المحتلة وإليها لتستفيد اقتصادياً من المساعدة الدولية المقدمة إلى الفلسطينيين، ما زاد طبقة أخرى من التعقيدات على المساعدات الإنمائية والإنسانية، ومجالاً آخر تتسبب من خلاله المصالح الإسرائيلية بتحويل المساعدات بعيداً عن الأولويات والاحتياجات الفلسطينية.

## رابعاً- المبادئ التوجيهية للتعافي والتنمية على نحو مستدام في الأرض الفلسطينية المحتلة

25- تفرض التداعيات والآثار الهائلة لحرب 2023 على غزة تغييراً في نهج المساعدات الإنسانية والإنمائية والتعافي بما يتناسب مع حجمها ويراعي السياق الفلسطيني المذكور سابقاً. ولا يجوز أن يعفي أي نهج معتمد إسرائيل من التزاماتها كسلطة قائمة بالاحتلال تجاه السكان المحميين الذين يعيشون تحت سيطرتها، أي جميع الفلسطينيين في قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية.

26- فأي نهج في هذا المجال يجب أن يتناول الأبعاد الثلاثة المترابطة التالية: تلبية الاحتياجات العاجلة والمتزايدة؛ إعادة النظر في مقاربة تحديات التنمية الهيكلية والطويلة المدى؛ معالجة الأسباب الجذرية للنزاع، ولا سيما عدم تطبيق القانون الدولي[17].

27- وينطبق هذا النهج بشكل خاص على المساعدة الدولية، حيث يلزم تحديد معالمه وتفصيله وتطويره من قبل الجهات المعنيّة، بما في ذلك وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية تسترشد بها جهود التنمية والتعافي وتكون مبنية على أساس الدروس المستفادة من العقود السابقة، وتنطلق من فهم عملية نزع التنمية، وتستند إلى القانون الدولي.

28- وانطلاقاً من البحوث والمشاورات السابقة، تقترح الإسكوا المبادئ التوجيهية الأولية التالية للتعافي والتنمية في غزة وسائر الأرض الفلسطينية المحتلة.

### ألف- توطيد ودعم الملكية الفلسطينية لجميع مراحل التعافي والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة

29- تؤكد أدبيات التنمية أن جهود التعافي والتنمية يجب أن تكون مملوكة من الشعب الفلسطيني ومؤسساته. أي أن التعافي والتخطيط والتدخلات والاستراتيجيات في مجال التنمية يجب أن تتبع الأولويات والاحتياجات والأهداف التي يحددها الفلسطينيون، وأن يتم تنسيقها من خلال آليات يحددها أيضاً الفلسطينيون. كما ينبغي للجهات الإنمائية الدولية أن تقدّم الدعم الذي يحتاجه نظراؤها الفلسطينيون للاضطلاع بأدوارهم في جميع مراحل التخطيط والتنفيذ لعملية التعافي والتنمية. ولتكون الملكية فعلاً للشعب الفلسطيني ومؤسساته، يجب دعمه في صياغة رسائله الرئيسية وإيصالها إلى الجهات الإنمائية والإنسانية والفاعلة في مجال الدعوة على المستويين الإقليمي والدولي، بما فيها الجهات المعنية بتلبية احتياجات الشعب في التعافي والتنمية.

(17) E/ESCWA/CL6.GCP/2021/3; A/78/127-E/2023/95.

### باء- ربط عملية التعافي والتنمية بسياق الاحتلال الإسرائيلي لمواجهة سياساته وممارساته والظروف الناجمة عنه

30- من الضروري التوصل إلى فهم أكثر دقة وتفصيلاً ومراعاة السياق العام من أجل تحقيق التعافي والتنمية على نحو فعال في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويرجع ذلك إلى التحديات الإنمائية الفريدة المفروضة نتيجة الاحتلال الإسرائيلي المديد والمتمثلة بالعديد من سياساته وممارساته التي تشكل العقبة الأكبر للتنمية. ويستلزم هذا العمل تصميم برامج وتدخلات تتضمن تخصيص حيّز أكبر لتحليل الأوضاع السائدة في سياق الاحتلال الذي طال أمده، وتطوير أدوات للتخطيط حسب السياق، بما في ذلك لتقييم الآثار الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية لأي برامج وتدخلات إنمائية وإغاثية.

### جيم- استخدام نهج للتعافي والتنمية قائم على القانون الدولي

31- يجب أن تسهم جهود التعافي والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة في تطبيق القانون الدولي، لا سيما من خلال مواجهة السياسات والممارسات الإسرائيلية التي تقوّض الجهود الإنسانية والإنمائية، خاصة تلك التي تنتهك الالتزامات الإسرائيلية بموجب القانون الدولي. وبدلاً من تصميم برامج إنمائية تراعي هذه السياسات والممارسات أو تتفادى مواجهتها فتفقد من فعاليتها وأهميتها، ينبغي تصميم برامج تدمج وسائل ومعايير قانونية تتحدى المعوّقات التي تطرحها السياسات والممارسات الإسرائيلية غير القانونية وتتخطاها. وبما أن حق الشعوب في تقرير المصير يشكل شرطاً مسبقاً للتنمية وللتمتع بالحقوق الأخرى، ينبغي أن تسترشد برامج التعافي والتنمية بهذا الحق وأن تسهم في تحقيقه للشعب الفلسطيني.

### دال- إعادة الترابط الاقتصادي الفلسطيني داخلياً ومع المنطقة العربية

32- يجب تصميم جهود التعافي والتنمية بحيث تسهم في إعادة الترابط بين الاقتصاديات الفلسطينية التي تم فصلها وتفتيتها نتيجة للممارسات والسياسات الإسرائيلية تجاه الاقتصاد الفلسطيني، إضافة إلى ترابطها بمحيطها وعمقها العربي. فقد أدت السياسات والممارسات الإسرائيلية إلى تجزئة جغرافية للأرض الفلسطينية المحتلة وقيام اقتصادات منفصلة لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، وتعميق ارتهان كل منها لإسرائيل. وينبغي أن تقترن إعادة الروابط الداخلية للاقتصاد الفلسطيني بإعادة دمجه بالمنطقة العربية، بغية التخفيف من وطأة عزلته والحد من اعتماده على إسرائيل وعلى المساعدة الدولية.

## خامساً- العناصر الأساسية للتخطيط للتعافي في غزة

33- نطاق وحجم الأضرار والدمار في غزة لم يسبق لهما مثيل. ويشير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى أن حجم الاستجابة والقيود التشغيلية يتجاوز ما شهدته الأرض الفلسطينية المحتلة أو أي سياقات أخرى من قبل[18]. فالنطاق يختلف كمّاً ونوعاً عن عمليات التصعيد العسكري السابقة، نظراً للأثر الهائل والمتراكم للازدحام الشديد وما سبّبه العدوان من فقدان للمنازل وسبل العيش والموارد الطبيعية والبنى التحتية والقدرات المؤسسية. والآثار شاملة وهيكلية تركت غزة بدون ما يمكن اعتباره "اقتصاد"، إذ بالكاد فيها أي وسيلة للإنتاج

(18) OCHA, Flash appeal for the occupied Palestinian territory 2023, 6 November 2023, p. 7.

أو الاكتفاء الذاتي أو التشغيل أو القدرة على التجارة. بل يعتمد القطاع حصراً على المساعدات بشكل لم يشهده منذ عام 1948، إلى جانب اعتماد شبه كامل له على السلع التي تدخل عبر إسرائيل.

34- ومن غير المحتمل أن يسهم إطار الاستجابة التقليدي المتعدد الأطراف في مواجهة هذه التحديات، لكونه يستند عادة إلى افتراضات مثل وجود مناطق مجاورة لتوزيع المساعدات والموارد، وتأمين خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، ووجود مؤسسات للدولة وغيرها من الأصول اللازمة من أجل التعافي، التي دُمّرت بدون أن تكون إعادة إعمارها متاحةً في المدى المنظور. وقد أفاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالفعل بأن البرامج الاعتيادية لحالات الطوارئ في غزة لا يمكن أن تستمر، وبأن الحالة تستلزم أطراً وطرائق تشغيلية جديدة[19].

35- وفي ضوء ما سبق وتماشياً مع المبادئ التوجيهية، يجب أن تكون مرحلة التعافي في غزة منصة انطلاق فعالة ومحركاً لجهود التنمية التي ستتبعها. وينبغي أن يلتزم التخطيط للمرحلتين بالمبادئ التوجيهية المذكورة وأن يشمل أيضاً العناصر التالية:

### ألف- دعم الفلسطينيين في وضع تقييم شامل للأضرار والخسائر والاحتياجات يغطي أثر الحرب على الأشخاص والأصول والمؤسسات

36- ينبغي أن تكون عمليات تقييم الاحتياجات والأضرار، وما يليها من تحديد لأولويات التعافي على المستوى الاجتماعي والاقتصادي وفي الحوكمة، مملوكة من الشعب الفلسطيني ومؤسساته، بدعم من صناديق وبرامج وطنية وإقليمية ودولية. ويجب أن تتوازن في عمليات التقييم الاحتياجات العاجلة وسبل التمهيد للتعافي، وأن تشارك فيها عائلات الضحايا، وأصحاب الممتلكات الخاصة المدمرة، وغيرهم ممن تضرروا بشكل مباشر من الحرب. وينبغي أن تراعي أيضاً احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة والزيادة في هذه الاحتياجات نتيجةً للحرب.

37- وبصون الملكية الفلسطينية لعمليات تقييم الاحتياجات، يقلّ احتمال النتائج المتفاوتة والمتناقضة، وهو عادةً ما يحصل لدى قيام جهات متعددة بعمليات التقييم بسبب الاختلاف في المنهجيات والجداول الزمنية والنظم المعتمدة. وبالتالي يخفف ذلك من التحديات التي تعوق التنسيق بين الفاعلين من مانحين وجهات إنسانية وإنمائية أخرى، وتزيد بالتالي الكفاءة والفعالية.

### باء- إدماج الإغاثة الإنسانية الآنية وعملية التعافي المبكرة بالتخطيط المتوسط والطويل المدى

38- تلبية حجم الاحتياجات الإنسانية الفورية أثناء الحرب وفي أعقابها عملية معقّدة ومكلفة. وينبغي تصميم الجهود الإنسانية بطريقة تمهّد لمرحلة التعافي. فنظراً لأعداد الضحايا وحجم الدمار غير المسبوق، والحاجة لإزالة الذخائر غير المنفجرة والألغام والأنقاض، والآثار التراكمية لعمليات التصعيد السابقة وسنوات من

(19) المرجع نفسه.

الحصار، لا بدّ من أن تتكامل العمليات الإنسانية وعمليات التعافي والتخطيط للتنمية الفورية والقصيرة والمتوسطة والطويلة المدى.

39- وتعالج العمليات الفورية والقصيرة المدى قضايا السلامة والاستقرار والاحتياجات الأساسية، في حين ينبغي أن تركّز العمليات الطويلة المدى على التنمية الراسخة والشاملة، وعلى إعادة البناء وإعادة التأهيل وضمان المساواة في الوصول إلى شبكات الخدمات والبنى التحتية، بما في ذلك البنية التحتية الثقافية والتراثية.

## جيم- عدم تقييد التخطيط للإغاثة الإنسانية والتعافي والتنمية بالسياسات والممارسات الإسرائيلية، لا سيما التي تنتهك منها القانون الدولي

40- لا تزال السياسات والممارسات الإسرائيلية، إضافةً إلى آثارها المباشرة، تشكّل العقبة الرئيسية أمام التعافي والتنمية في غزة وسائر الأرض الفلسطينية المحتلة. ولا بدّ أن يبتعد التخطيط للتعافي عن التكيّف لاستيعاب السياسات والممارسات التي تنتهك القانون الدولي وأن يتحدّاها باستخدام الوسائل القانونية وغيرها، بما في ذلك اللجوء إلى المحاكم والهيئات القانونية المحلية والدولية.

## دال- دعم المحركات المحليّة للتعافي من حيث الموارد الطبيعية

41- يجب أن يعتمد التخطيط للتعافي في غزة على الموارد الطبيعية المتاحة والمحتملة، بما في ذلك احتياطيات الطاقة مثل النفط والغاز. لذلك، ينبغي أن يتضمّن خطوات لرفع أو تجاوز القيود الإسرائيلية وغيرها من العوائق التي تحول دون التنمية والاستخدام الأمثل لهذه الموارد.

## هاء- التركيز على رأس المال البشري كرافعة للتعافي

42- يتجاوز الضرر الذي ألحقته الحرب الحالية برأس المال البشري الفلسطيني الخسائر في الأرواح وهجرة الأدمغة وتدمير البنى التحتية. فهذه العوامل، إلى جانب تداعيات الحصار والهجمات العسكرية السابقة، تؤثر على توفّر التعليم وجودته، وقد أسفرت الحرب عن توقف الدراسة لفترات طويلة. وتضاف هذه الخسارة إلى الآثار النفسية والاجتماعية للحرب والحرمان على أطفال غزة، وتستلزم عملاً جدّياً للتخفيف منها. لذلك، ينبغي أن تسعى خطط التعافي إلى استعادة ما فقد من رأس المال البشري، بدءاً ببرامج تعليم وإعادة تأهيل مكثّفة لإنقاذ الأجيال المتضررة من الحرب.

43- ويمكن الاستفادة أيضاً من القاعدة الشعبية والإقليمية، من خلال تيسير وتعبئة الموارد والحركات الشعبية أو المبادرات الفردية الفلسطينية والعربية لدعم النشر الفوري للقدرات اللازمة وجهود الإغاثة وإعادة التأهيل.

## واو- ضمان حرية تنقّل الأشخاص والسلع من غزة وإليها

44- حرية التنقل شرط أساسي لتعافٍ مستدام. غير أن القيود على حركة الأشخاص والسلع سمة من سمات السياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة، والحصار على غزة أحد أقسى تجلياتها، وقد خنقت النشاط

الاجتماعي والاقتصادي في الأرض الفلسطينية المحتلة وأدت إلى تجزئتها أرضاً واقتصاداً. ولا يكفي أن يحدّد التخطيط للتعافي هذه القيود، بل لا بدّ أن يسعى إلى إزالتها من خلال القنوات السياسية أو القانونية أو غيرها.

### زاي- إعادة بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية لتقديم الخدمات الأساسية

45- تشكل إعادة إعمار وتأهيل البنى التحتية للخدمات الأساسية في غزة، بما في ذلك الصحة، والطاقة، والتعليم، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، والاتصالات، والنقل، أحد المكونات الأساسية لأي خطة للتعافي. وينبغي أن تقترن في غزة بجهود صلبة لإعادة بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية على تقديم الخدمات الأساسية. فقد وهنت هذه المؤسسات جراء ما تكبّدته من دمار مادي، وتداع للبنية التحتية على مرّ 16 عاماً من الحصار، وانقسام بين الفلسطينيين، يضاف إليها الدمار الناجم عن عمليات التصعيد العسكري السابقة والحرب الحالية.

46- وينبغي أن تبدأ مرحلة التعافي بإعادة بناء القدرات الإدارية والتقنية للمؤسسات الفلسطينية وتطويرها، وذلك عبر مختلف المستويات الإدارية، إلى جانب أولويات التعافي الإنساني الثابتة.

### حاء- تحسين الإدارة الوطنية للمساعدات الموجهة للتعافي

47- نظراً لضخامة الدمار وأثره على الأفراد، من المهم جداً العمل على تعزيز الكفاءة والفعالية والثقة في جهود التعافي وعملياته. لذلك، لا بدّ من إعادة بناء هياكل الإدارة الفلسطينية وضمان فعاليتها والحفاظ على الشفافية والتأكيد على التشاركية والشمول والجدارة في الممارسات والعمليات. وينبغي تكريس الإرادة السياسية لأصحاب المصلحة الرئيسيين لدعم النظم والآليات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. والبنى التحتية المؤسسية الفلسطينية ضرورية لضمان إدارة خطط التعافي وتنفيذها على نحو فعال.

### طاء- تعزيز التعاون والتنسيق بين النظم المتعددة الأطراف والجهات الإنسانية والإنمائية الدولية

48- ينبغي للجهات الإنسانية والإنمائية المتعددة الأطراف والدولية أن تزيد من التعاون والتنسيق لضمان النشر السريع للإغاثة الفورية، وتحسين جهود إعادة التأهيل، وزيادة الموارد للحفاظ على التعافي والتنمية على المدى الطويل. ويجب أن تقوم عمليات التنسيق والتعاون على الآليات القائمة وأن تسهم في تحسينها، لا سيما العمليات التي تشمل أصحاب المصلحة الفلسطينيين الرئيسيين في المجالين الإنساني والإنمائي.

### ياء- وضع استراتيجية وبرامج تزيد من فرص العمل في السياق الفلسطيني وتتصدى للتحديات التي يفرضها الاحتلال

49- ينبغي أن تسترشد أي استراتيجية لزيادة فرص العمل "باحتياجات القدرة على الصمود" ودراسات الجدوى لما يمكن أن تنتجه وتصدّره الأرض الفلسطينية المحتلة، بما فيها غزة، وأن تتضمن سيناريو تظل فيه سلاسل توريد الإنتاج مسدودة وإمدادات الطاقة والمياه ضئيلة. وينبغي أن تشمل الاستراتيجية أيضاً إمكانية منح معاملة تفضيلية للمنتجات الفلسطينية في الأسواق العربية وغيرها من الأسواق، فتستثنى مثلاً من الرسوم الجمركية

والضرائب وغيرها من القيود. ويمكن أن تتضمن الاستراتيجية أيضاً أنواع برامج الدعم التقني التي تسهم في تحسين السلع والخدمات الفلسطينية.

## سادساً- الخلاصة

50- حرب 2023 على غزة لم يسبق لها مثيل من حيث أعداد الضحايا وحجم والدمار والمعاناة الإنسانية، كما من حيث الآثار الاجتماعية والاقتصادية الفورية والمتوسطة والطويلة المدى. ويفرض ذلك حاجة ملحة لنهج جديد يضاهي آثار الحرب ويدمج الدروس المستفادة من التجارب السابقة للتعافي والتنمية في غزة وسائر الأرض الفلسطينية المحتلة.

51- وليكون التعافي فعالاً، لا سيما في غزة، يجب ألا يقتصر على معالجة آثار الحرب الحالية غير المسبوقة، بل أن يعالج الآثار التراكمية للحروب الإسرائيلية السابقة على غزة، و16 عاماً من الحصار، و56 عاماً من الاحتلال العسكري. واستناداً إلى التجارب السابقة، وتماشياً مع المبادئ التوجيهية المذكورة في هذه الوثيقة، تقترح الإسكوا عدداً من العناصر التي تعتبرها أساسية لأي جهود للتعافي والتنمية في غزة.

52- وتستلزم المبادئ التوجيهية والعناصر الأساسية المقترحة مزيداً من التوضيح والتفصيل والتوسيع في شكل مبادئ توجيهية وقوائم مرجعية وأدوات تنفيذية أخرى، لتتسم المساعدة الدولية في التعافي والتنمية بقدر أكبر من الفعالية.

53- ويمكن أن تستفيد عملية وضع المبادئ التوجيهية والعناصر الأساسية للتعافي من أوجه دعم متنوعة مثل الدعم التقني والمساعدة في التيسير والنشر والدعوة إلى التطبيق.

54- وتستدعي خطورة الحرب وآثارها تعبئة جميع أنواع الدعم، بما في ذلك المساعدة الفورية للإغاثة والتعافي على المدى القصير، والمساعدة على تحقيق التنمية ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع على مدى أطول. ويتطلب هذا الجهد حشد دعم إقليمي ورسمي ومدني وشعبي.

55- أما المقاربات الأمنية لتحقيق الاستقرار أو حكم الأراضي التي تحتلها إسرائيل، فلا يمكن أن تنجح أو أن تفضي إلى سلام مستدام. وقد أثبتت الأحداث مراراً أن النزاع لا يحلّ إلا سلمياً على أساس العدالة والقانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة.

---