The Palestinian Initiative for the Promotion of **Global Dialogue and Democracy.** MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحـوار العالمـي والديمقراطية

إعادة الإعمار في قطاع غزة
من المنظور النسوي الفلسطيني

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية – مفتاح
فلسطين

2019

إعادة الإعمار في قطاع غزة من المنظور النسوي الفلسطيني بدعم من منظمة أوكسفام

حقوق الطبع والنشر محفوظة لـ:

مشروع «**تعزيز مشاركة النساء في بناء السلم والأمن**»

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- مفتاح

منشورات "مفتاح" 2019

إعداد:

عبد الله محمود شرشرة

طاقم مفتاح:

لميس الشعيبي - الحنتولي	**مديرة برنامج حوار السياسات والحكم الرشيد**
نجوى صندوقة- ياغي	**مديرة المشروع**
شادية الغول	**منسقة مؤسسة "مفتاح" في قطاع غزة**

محتوى الوثيقة لا تعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.

يتحمل مُعد هذه الورقة كامل المسؤولية عن كل المعلومات والبيانات الواردة فيها.

المحتويات

ملخص تنفيذي 5

المقدمة 17

أهداف الورقة 14

منهجية الورقة 14

قائمة بالمصطلحات 14

تمهيد 16

الفصل الأول: إعادة الإعمار – مقاربة منهجية وموضوعية 19

إعادة الإعمار في قطاع غزة: قراءة في المفهوم 19

العلاقة بين عملية إعادة الإعمار والقرار 1325 21

إعادة الإعمار من منظور النساء الفلسطينيات – ماذا تعني؟ 22

الفصل الثاني: استراتيجيات تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار 27

إثارة قضية إعادة الإعمار ضمن سياق تحميل المسؤولية للاحتلال 27

نظام عدالة انتقالية متكامل، وليس علمية إعادة إعمار تقليدية فقط 28

مشاركة نسوية من خارج الهياكل الاقتصادية والسياسية للسلطة الوطنية الفلسطينية 28

الائتلاف، كإطار نسوي جامع سيعمل على تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار 29

التأثير على الخطط والاستراتيجيات اللاحقة 29

الملاحق 31

الملحق رقم (1): مشاركة النساء في وضع مقاربات حول إعادة الإعمار والمصالحة الوطنية–تجارب دولية 31

الملحق رقم (2): خطة إعادة الإعمار من منظور مشاركة النوع الاجتماعي 33

- تحليل السياق العام 33
- تحديد الأولويات 34
- المشاركة في التخطيط 35
- حساسية النوع الاجتماعي في تنفيذ الخطة 36
- تحليل المستفيدين 37
- المساءلة 38
- الحق في الحصول على المعلومات 39

الملحق رقم (3): خطة الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار – خلفية عامة 40

الملحق رقم (4): الوضع الراهن لعملية إعادة الإعمار في قطاع غزة 45

المراجع 49

ملخص تنفيذي

مقدّمة

ضمن برنامج تعزيز الحوار للتأثير في السياسات العامة، الذي تهدف من خلاله المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية – «مفتاح»، إلى توفير فضاءات حوارية تضمن التفاعل على المستويين الوطني والدولي، بالاستناد إلى إطار الشرعية الدولية ابتداء بالقانون الدولي الإنساني، واتفاقيات حقوق الإنسان، والقرارات الأممية ذات الصلة، ومنها حق تقرير المصير، والقرار الأممي 1325، واتفاقية «سيداو»؛ عملت «مفتاح» خلال السنوات الماضية على الدعم المتواصل لأجندة المرأة السلام والأمن في فلسطين، وذلك من خلال دعمها الائتلافات الوطنية الفاعلة في مجال تطبيق القرار الأممي 1325. واستكمالاً للجهود التي قامت بها المؤسسة في تعزيز مشاركة النساء والفتيات في الجهود الرامية إلى تمتين النسيج الاجتماعي وتحقيق المصالحة الوطنية، رعت «مفتاح» العام 2019، عدداً من اللقاءات التشاورية والحوارية في المحافظات الجنوبية حول ملف إعادة الإعمار من المنظور النسوي، والتطور الحاصل في هذا الملف وفقاً للحالة الفلسطينية، عبر وضع مقاربة لمفهوميّ عملية إعادة الإعمار في ظل الاحتلال من جانب، وفي غمرة الانقسام الداخلي الفلسطيني من جانب آخر، ضمن محددات القرار 1325 المتعلق بالمرأة بوصفها عنصراً فاعلاً في السلام والأمن.

واستندت النقاشات التي تضمنت مشاركات من الأطر والمؤسسات النسوية والحقوقية، واتحاد المقاولين في قطاع غزة، إلى مراجعة للخطة الوطنية للإنعاش المبكر لإعادة الإعمار في قطاع غزة من منظور النوع الاجتماعي، كخطوة باتجاه دمج المفهوم النسوي لعملية إعادة الإعمار، وطرح استراتيجيات لمشاركة المرأة في عملية إعادة الإعمار.

فبعد أن توقف العدوان على قطاع غزة العام 2014، وضعت خطة عملية إعادة الإعمار في قطاع غزة بواسطة لجان حكومية، مشكلة من الهيئات الوزارية وغير الوزارية في السلطة الوطنية الفلسطينية، بمشاركة المنظمات الأممية العاملة في فلسطين، دون مشاركة المجتمع المدني والأطراف الفاعلة في عملية إعادة الإعمار كالقطاع الخاص المحلي. وبعد مرور 5 سنوات على العدوان الإسرائيلي العام 2014 على قطاع غزة، لا تزال عملية إعادة الإعمار تسير ببطء شديد. وفي الوقت الحالي، من الصعب قياس عملية التقدم الفعلي في عملية إعادة الإعمار، حيث نظراً لكون الفريق الوطني لإعادة الإعمار قد توقف منذ العام 2015 عن إصدار أيّ تقارير حول التقدم في عملية إعادة الإعمار، على الرغم من استمرار مشاريع إعادة الإعمار.

إعادة الإعمار من المنظور النسوي الفلسطيني

تعرّف عملية إعادة الإعمار بأنها «مجموعة شاملة من الإجراءات والسياسات والخطط والاتفاقيات، الهادفة إلى إنهاء الاحتلال، وإعادة بناء الدولة الفلسطينية، وتحقيق المصالحة الوطنية الفلسطينية، وضمان عدم العودة إلى الانقسام الداخلي، وتحقيق العدالة-جبر الضرر عن الضحايا، من خلال المرتكزات التالية: [1]

1. القيادة الوطنية لعملية إعادة الإعمار.
2. تحمل الاحتلال للتكلفة ومسؤولية إعادة الإعمار.
3. الملكية القومية لعملية الإعمار.
4. إنشاء عقد اجتماعي سياسي فلسطيني جديد».

المحور الأول: المشاركة

على الرغم من مساهمة فريق فني مكون من ممثلين لعشرين وزارة ومؤسسة حكومية، كما أشارت إلى ذلك السلطة الوطنية في إعداد الخطة الوطنية لإعادة الإعمار، فإن الخطة لم تشر مطلقاً إلى نسبة النساء المشاركات في إعداد الخطة من إجمالي المشاركين، كما إنه، ومن الناحية الواقعية، لم تشارك المؤسسات النسوية، أو ممثلات عن الضحايا، في تمثيل المرأة في عملية إعداد الخطة. وهو ما يتعارض، بشكل أساسي، مع قرار مجلس الأمن رقم 1325 الذي ينص في البند الأول منه على «إشراك المرأة في عمليات الحفاظ على الأمن وبناء السلام، وبخاصة في المناطق المتضررة من النزاع».

المحور الثاني: الرقابة والمساءلة

إن الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة[2] لم تتطرق إلى المتابعة والرقابة والمساءلة، واكتفت بذكر القضايا الإجرائية التي تهدف إلى تسهيل عملية إعادة الإعمار، مثل توحيد مؤسسات السلطة الوطنية، وإدارة المعابر الحدودية، وفرض النظام والقانون، وتشكيل قوى الأمن تحت إدارة وطنية واحدة، والمرجع الأساسي لها هو اتفاق القاهرة في العام 2011، الذي طُوّر لاحقاً ليصبح اتفاق المصالحة للعام 2017. هذه الاتفاقيات، لم تُشرَك فيها المرأة الفلسطينية، لا بوصفها المتضرر الأبرز من الانقسام،أو بوصفها شريك حقيقي

---

1 تم بلورة التعريف إعادة الأعمار من منظور نسوي من خلال عدد من ورش العمل قامت بتنظيمها مؤسسة «مفتاح» في 2019، وبمشاركة واسعة من ممثلات عن المؤسسات النسوية والأطر السياسية وسكرتارية ائتلاف 1325 بقيادة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، من مختلف المحافظات في قطاع غزة وعضوات لجنة (وفاق) للجان المصالحة الوطنية.

2 الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة، منشوره على الموقع:

http//:www.mne.gov.ps/images/gazarecplan.pdf

في العملية التنموية . وبالتالي، فإن طرح الخطة الوطنية لإعادة الإعمار لهذه القضايا، وبخاصة المصيرية منها كشكل نظام الحكم، وقطاع الأمن، وإحالتها إلى عملية المصالحة، دون التأكيد على آليات الرقابة والمساءلة ومشاركة المرأة في رسم الأجندة السياسية والقانونية، وتلافي أخطاء اتفاقات المصالحة يعني إصراراً واضحاً على تهميشها، إضافة إلى ذلك، فقد أمعنت الخطة في وصف النساء بأنهن جزء من الفئات الهشّة والضعيفة (ضحايا)، دون الإشارة -بأي شكل من الأشكال- إلى أنهن شريكات أو عامل من عوامل نجاح الخطة.

إن الغياب الفعلي لوجود الأجهزة الرسمية التابعة للحكومة الفلسطينية الموكل إليها مهام مكافحة الفساد؛ مثل: «نيابة مكافحة الفساد، هيئة مكافحة جرائم الفساد، ديوان الرقابة المالية والإدارية»، قد يؤدي إلى انتشار ممارسات غير نزيهة في إدارة عملية إعادة الإعمار من جانب المؤسسات العامة، والمنظمات الدولية ، كما إن هذا الفراغ أدى إلى عدم تمكن أصحاب المصلحة من ممارسة حقهم في الرقابة، والمساءلة المجتمعية.

المحور الثالث: مأسسة عملية إعادة الإعمار وغياب المنظور النسوي

تتم إدارة عملية إعادة الإعمار وفقاً للسياسات المقرة من قبل اللجنة الوزارية لإعادة إعمار قطاع غزة، وبحسب خطة إعادة الإعمار، فإن اللجنة تتكون من وزراء: المالية، والتخطيط؛ والشؤون الاجتماعية، والزراعة؛ والأشغال العامة والإسكان؛ والحكم المحلي؛ ورئيس سلطة المياه الفلسطينية؛ ورئيس سلطة الطاقة والموارد الطبيعية.

المحور الرابع: غياب الإطار القانوني وآليات الحماية، وبخاصة للنساء المتضررات وضحايا العدوان المتكرر

على الرغم من مرور الأراضي الفلسطينية بعمليات إعادة إعمار واسعة النطاق في الفترة ما بعد العام 2000، (عمليات إعادة الإعمار ما بعد عدوان السور الواقي، عملية إعادة الإعمار ما بعد عدوان العام 2008، عملية إعادة الإعمار ما بعد العام 2014) فإنه لم تصدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية قوانين ناظمة لعمليات إعادة الإعمار واسعة النطاق، ما أعاق متابعة الإنجاز ومساءلة الجهات المتابعة، وتحديد أطر الحماية القانونية للنساء والفتيات.

المحور الخامس: الانعتاق من سيطرة الاحتلال

يتحمل الاحتلال الإسرائيلي المسؤولية القانونية الكاملة عن تدمير قطاع غزة، وهذه المسؤولية يفترض بها أن تلخص شكل العلاقة بين الفلسطينيين والاحتلال الإسرائيلي، لا اعتباره شريكاً في عملية إعادة الإعمار، إذ منحت آلية (GRM)[3] الاحتلال القدرة على السيطرة على عملية إدخال المواد اللازمة لعملية إعادة الإعمار

3 (Mechanism Reconstruction Gaza-GRM) آلية إعادة إعمار غزة هي اتفاقية مؤقتة بين السلطة الفلسطينية، وإسرائيل، والأمم المتحدة، أبرمت بعد الهجوم الإسرائيلي على قطاع غزة العام 2014. وتوضح الآلية الإجراءات التي بموجبها يمكن إدخال المواد الأساسية اللازمة للبناء إلى قطاع غزة الذي يخضع لحصار إسرائيلي.

والتحكم بها، فمن أصل 310 شركات ناشطة في مجال المقاولات، حظر الاحتلال 120 شركة من العمل عبر آلية (GRM).[4] كما ساهمت هذه الآلية في دفع عجلة الاقتصاد الإسرائيلي، حيث جعلت السوق الإسرائيلي أهم أسواق شراء مستلزمات إعادة الإعمار، إضافة إلى مساهمة هذا النظام في دعم قطاعات اقتصادية أخرى للاحتلال؛ مثل: قطاع النقل والاستيراد والتصدير.

المحور السادس: الانقسام السياسي الفلسطيني

ساهم الانقسام السياسي الفلسطيني في زيادة كلفة إعادة الإعمار، من خلال ازدواجية الضرائب التي تدفع لجانبين. لقد أدى الانقسام إلى إجبار الشركات العاملة في مجال إعادة الإعمار إلى دفع الضرائب مرتين، الأولى لوزارة المالية في قطاع غزة، والثانية لوزارة المالية في الضفة الغربية، ما تسبب بخسائر بالغة لهذه الشركات، كما إن انهيار سعر صرف الدولار العام 2007 مقابل الشيكل، قد سبب للشركات العاملة في مجال إعادة الإعمار خسائر قدرت بـ 40 مليون دولار[5]، حيث لم يتم إقرار أي سياسية مالية لمواجهة هذه الحالات في عملية إعادة الإعمار، على الرغم من تثبيت سعر الصرف في العطاءات الحكومية في الضفة الغربية.

لقد أدى عدم انتظام دفعات التعويضات المقدمة للقطاع الاقتصادي في قطاع غزة، الذي يفترض به أنه أهم المساهمين في عملية إعادة الإعمار، حيث يشير الاتحاد العام للمقاولين في قطاع غزة، إلى أن خسائر هذا القطاع التي لم يتم تعويضها قد تجاوزت 60 مليون دولار.

http//:www.aidwatch.ps/sites/default/files/resource-field_media/grm-qanda-ar.-pdf

4 مقابلة مع وحدة العلاقات العامة والإعلام في الاتحاد العام للمقاولين – قطاع غزة.

5 تم الإدلاء بهذه المعلومة خلال لقاء الباحث باتحاد المقاولين في قطاع غزة ضمن لقاء نظمته مؤسسة «مفتاح» في 2019.

التوصيات

1- تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار وفق الاستراتيجيات العشر للعمل على قضايا المرأة والسلم والأمن التي أطلقتها مؤسسة «مفتاح» في العام 2017، والمحددة بالتالي:

- إثارة قضية إعادة الإعمار ضمن سياق تحميل المسؤولية للاحتلال، وذلك من خلال ربط المسألة بعدم قدرة النساء على الرقابة وتقييم العملية بسبب تحكم الاحتلال بها عبر سياسية إغلاق المعابر وآلية (GRM).
- العمل على إنشاء مرصد لتوثيق الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق النساء في قطاع غزة المرتبطة بعملية إعادة الإعمار، مثل: إعمال الحق في السكن، الحق في الحياة والصحة، الحق في التنقل، الحق في المشاركة، واستثمار ذلك في الهيئات والمنظمات الدولية المختصة بالمحاسبة على جرائم الاحتلال على قاعدة القانون الدولي الإنساني، من قبل الائتلاف النسوي لتطبيق القرار الأممي 1325 بقيادة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية.
- الدعوة إلى إعادة إعمار حقيقية ضمن نظام عدالة انتقالية تُشرك النساء فعلياً خلاله، يكون جامعاً للقضايا التالية: «إنهاء الانقسام وتوحيد الحكم ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تحقيق المصالحة الوطنية الفلسطينية، إصلاح منظمة التحرير، إعادة إعمار قطاع غزة».

2- تأسيس هيئة مستقلة بمرسوم رئاسي لإعادة إعمار أي منطقة فلسطينية تحتاج إلى ذلك، بحيث تتمتع هذه الهيئة بالاستقلال المالي والإداري، وتحظى بالولاية القانونية لتنسيق جهود إعادة إعمار، بما في ذلك عمليات التخطيط؛ وتجنيد الأموال، وتقديم مقترحات القوانين ذات الصلة، والتنسيق مع الهيئات المحلية، والمنظمات الدولية، والمانحين، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص.

3- ضمان مشاركة نسوية من خارج الهياكل الاقتصادية والسياسية للسلطة الوطنية الفلسطينية عبر الضغط المستمر باتجاه الكوتا، كحل مرحلي، إلى حين القضاء على المعوقات أمام مشاركة النساء في الحياة السياسية، وتمكينهن بشكل فعلي.

4- بالاستناد إلى المادة (88) من القانون الأساسي، يجب العمل على سن قوانين تتضمن رزمة من التشريعات ذات العلاقة بعملية إعادة الإعمار مثل: تسهيل عمليات الاستيراد والتصدير، الإعفاءات الضريبية على قطاع الإنشاءات، إنشاء الشركات، تعديلات على القوانين المتعلقة بالملكية والإسكان، إعادة تنظيم مناطق نفوذ وصلاحيات الهيئات المحلية.

5- الضغط والمطالبة على السلطة الوطنية للتحلل من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي وتحكمه بالمعابر الحدودية مع قطاع غزة، وذلك عبر توقيع بروتوكول فلسطيني مصري لإدخال المواد الخاصة بإعادة الإعمار.

6- إنهاء الانقسام وتشكيل حكومة وحدة وطنية تشرف على إعادة تفعيل هيئات إعادة الإعمار؛ مثل نيابة مكافحة الفساد، هيئة مكافحة جرائم الفساد، ديوان الرقابة المالية والإدارية.

المقدّمة

تهدف المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية – «مفتاح»، إلى توفير فضاءات حوارية تضمن التفاعل على المستويين الوطني والدولي، بالاستناد إلى إطار الشرعية الدولية؛ ابتداءً بالقانون الدولي الإنساني، واتفاقيات حقوق الإنسان، والقرارات الأممية ذات الصلة، ومنها حق تقرير المصير، والقرار الأممي 1325، واتفاقية «سيداو». وقد عملت «مفتاح» خلال السنوات الماضية على الدعم المتواصل لأجندة النساء الفلسطينيات المتعلقة بالسلام والأمن، وذلك من خلال دعمها الائتلافات الوطنية الفاعلة في مجال تطبيق القرار الأممي 1325.

يعتبر القرار 1325 الذي صدر بالإجماع عن مجلس الأمن بتاريخ 31 تشرين الأول 2000، تتويجاً لكافة الجهود الحثيثة والمبذولة من المؤسسات النسائية في العالم، وفي إطار الأمم المتحدة، من أجل وضع قضايا النساء في مناطق الصراع على أجندة مجلس الأمن باعتباره الجهة المنوط بها حفظ السلام والأمن الدوليين. على الرغم من ذلك، وبناء على البحوث التي قام بها معهد جنيف للدراسات العليا ما بين العامين 2011 و2015، وعلى تحليل متعمق شمل 40 عملية سلام منذ انتهاء الحرب الباردة، ثبت أن الحالات التي استطاعت فيها المجموعات النسائية ممارسة تأثير أقوى على عملية المفاوضات، كانت فرصها أعلى بكثير في التوصل إلى اتفاق، مقارنةً بالحالات التي كانت فيها الجماعات النسائية ضعيفة التأثير أو غير مؤثرة. في الواقع، تم التوصل إلى اتفاق في جميع الحالات تقريباً التي شاركت فيها المرأة، وكان تأثيرها قوياً.[1]

ومن أهم الفرص التي فوّتها الفلسطينيون في إعمال القرار رقم 1325، إدماج النوعّ الاجتماعي في خطط ما بعد الحرب على قطاع غزة العام 2014، وأهمها «خطة الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار»، الصادرة عن مجلس الوزراء، التي ستقدم هذه الدراسة مراجعة لها من منظور مشاركة النوع الاجتماعي، وبخاصة أن الخطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ القرار 1325، قد تضمنت مخرجات تتعلق بإدماج النوع الاجتماعي في عملية إعادة الإعمار، إلا أن هذه المخرجات بقيت حبراً على ورق.[2]

وعلى الرغم من انتهاء الحرب على قطاع غزة منذ 5 سنوات، فإن عملية إعادة الإعمار لم تنتهِ بعد، كما أن عوامل استغراق هذه العلمية فترة طويلة، أكثر مما هو مخطط لها، ومن أبرزها الاحتلال، وعوامل تعقيد الوضع الفلسطيني الداخلي، كالانقسام، لا تزال حاضرة بقوة، وتلقي بظلالها على واقع المرأة الفلسطينية.

---

1 منع النزاع وتحويل العدالة وضمان السلام، دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325، ص 41:
https//:iknowpolitics.org/sites/default/files/global_study_on_1325_ar.pdf

2 وزارة شؤون المرأة. **الخطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ القرار 1325، ص 21**

أهداف الورقة

تهدف هذه الورقة، بشكل أساسي، إلى:

1. بلورة وتطوير مفهوم عملية إعادة الإعمار، عبر وضع مقاربة لمفهوميّ عملية إعادة الإعمار في ظل الاحتلال من جانب، والمصالحة المجتمعية في غمرة الانقسام الداخلي الفلسطيني من جانب آخر، ضمن محددات القرار 1325 المتعلق بالمرأة كعنصر فاعل في السلام والأمن.
2. مراجعة الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في قطاع غزة من منظور مشاركة النوع الاجتماعي، في ضوء المفهوم النسوي لعملية إعادة الإعمار المطروح في هذه الورقة، والمرتكز بالأساس على تجارب دولية مماثلة.
3. طرح استراتيجيات لمشاركة المرأة في عملية إعادة الإعمار.
4. بلورة ورقة سياسات عامة يتم تبنيها من المؤسسات ذات الاختصاص.

منهجية إعداد الورقة المفاهيمية

قام الباحث باستخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على جمع المعلومات والمعطيات النظرية والواقعية، وتحليلها، واستخلاص النتائج، وإعداد التوصيات والمقترحات، وذلك من خلال مراجعة الأدبيات؛ مثل خطة الإنعاش المبكر وعملية إعادة الإعمار. لقد قامت «مفتاح»، ببلورة المنظور النسوي من خلال عقد ورشتي عمل حول مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار، بتاريخ 24 و25 حزيران/يونيو 2019، شارك فيهما 40 مشاركة ممثلات عن المؤسسات النسوية والأطر السياسية وسكرتارية ائتلاف 1325 بقيادة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، من مختلف المحافظات في قطاع غزة، إضافة إلى عقد 3 لقاءات فردية مع قيادات نسوية عملت على توطين قرار 1325 وعملية إعادة الإعمار. وخلال هذه الجلسات واللقاءات، قامت «مفتاح» بتضمين الملاحظات، والاقتراحات، من السيدات اللواتي شاركن في ورش عمل في هذه الورقة، كما تم عرض ومناقشة الورقة مع عضوات لجنة (وفاق) للجان المصالحة الوطنية في كانون الأول 2019.

قائمة بالمصطلحات

إعادة الإعمار: يعرّف البنك الدولي إعادة البناء بعد الحروب بأنه إعادة بناء الإطار الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع؛ أي إعادة تهيئة الظروف المواتية لإقامة مجتمع يعمل في زمن السلم، وبخاصة الحوكمة وسيادة القانون، باعتبارهما العنصرين الرئيسيين لبناء هذا المجتمع. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فيرى أن إعادة الإعمار هي عملية العودة إلى مسار إنمائي طبيعي، حيث تكون الدولة «قد استعادت القدرة على وضع وتنفيذ السياسة الاقتصادية كجزء من عملية الإدارة الاقتصادية التي تعتمد على الاكتفاء الذاتي

إلى حد كبير.[3]

في حين تعرفه أدبيات أخرى بأنه مجموعة شاملة من الإجراءات التي تسعى إلى تلبية احتياجات الدول الخارجة من الصراع، للحيلولة دون تصاعد العنف أو العودة إليه، ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع وتوطيد السلام المستدام، أو هي مجموعة شاملة من الإجراءات الساعية إلى تلبية احتياجات الدول الخارجية من النزاعات، بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين، والحيلولة دون تصاعد النزاعات وتفادي الانتكاس إلى العنف، ومعالجة الأسباب الجذرية وتدعيم السلام المستدام. وتعتمد استراتيجية إعادة الإعمار على أربع ركائز أساسية هي: الأمن، العدالة والمصالحة، الرفاه الاجتماعي والاقتصادي، الحوكمة والمشاركة.

العدالة الانتقالية: تُشير العدالة الانتقالية إلى مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورثته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمّن هذه التدابير الملاحقات القضائية، ولجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر، وأشكالاً متنوّعة من إصلاح المؤسسات.

المجموعات الهشة/المهمّشة: هي الفئات المجتمعية الضعيفة، التي تتطلب رعاية خاصة من الدولة نظراً لاتّسامها بعدد من السمات كارتفاع نسبة الفقر، والبطالة، وانعدام الأمن الغذائي، والحاجة للرعاية الصحية، مثل النساء الحوامل، وكبار السن، وذوي الإعاقة.

3 رشا سيروب. تمويل إعادة الإعمار في سورية، ص 13.

تمهيد

صدر قرار مجلس الأمن رقم 1325 بتاريخ 2000/10/31. ويدعو القرار الذي جاء في 18 بنداً إلى تمكين النساء من لعب أدوار مهمة وفعالة في منع أي نزاع، ومشاركة المرأة في مراكز صنع القرار، وتمثيل النساء كمبعوثات للقيام بالمساعي الحميدة لإرساء السلام.

ومنذ العام 2000، وانطلاق انتفاضة الأقصى، وفلسطين تتعرض لعدوان منظم من قبل الاحتلال، كانت ذروة هذا العنف بتاريخ 8 تموز/يوليو 2014، حيث شنت إسرائيل عدواناً وحشياً على قطاع غزة، استمر 51 يوماً، لقي 2,145 شخصاً حتفهم فيه، فيما جرح أكثر من 11,200 شخص، وفقدت 142 أسرة فلسطينية على الأقل ثلاثة من أفرادها أو أكثر، وفقد 1,500 طفل أحد أبويه أو كليهما. إلى ذلك، تعرض عدد أكبر من الأطفال للمعاناة أكثر من أي وقت مضى، إذ لقي 581 طفلاً على الأقل حتفهم، فيما جُرح ما يزيد على 3,436 آخرين ستكون للعديد منهم عاهات مستديمة.[4]

لقد زاد العدوان على قطاع غزة، من مستوى الهشاشة الذي تعاني منه النساء في قطاع غزة، فقد أسفر عن إلحاق دمار شامل في البنية التحتية، حيث دمرت 50% من شبكات المياه، و55% من شبكات الكهرباء. كما دمر 11,122 منزلاً، منها 2,627 داراً كلياً و8,495 داراً جزئياً؛ وتدمير 581 مؤسسة عامة، منها 149 دمرت تدميراً كلياً، و432 جزئياً، و31 مقراً لمنظمات غير حكومية، و53 مؤسسة تابعة للأمم المتحدة، و6 مؤسسات صحية، بما في ذلك 15 مستشفى طالها القصف، وتدمير 29 سيارة إسعاف.

إضافة إلى معاناة النساء جراء الانقسام السياسي الفلسطيني، فمنذ حزيران 2007 إلى الآن، تجلت الكثير من الوقائع والأحداث الاجتماعية التي كان منشأها الانقسام الذي بدأ سياسياً، ولكنه سرعان ما أثر على البنية الاجتماعية للفلسطينيين بشكل ملحوظ، ما مهد الطريق أمام بداية انهيار منظومة القيم والمبادئ السائدة في المجتمع، حيث بدا واضحاً تقديس العائلة والعصبية العشائرية، وانتشار ظاهرة عدم المسؤولية والنوايا السلبية للأفراد، وهي عوامل خطرة على البناء النفسي والاجتماعي للعوائل.

فما رتبه الانقسام هو ارتفاع لوتيرة الأضرار الاجتماعية والأسرية، عبر الممارسات التي تمثلت في ازدياد بعض الانتهاكات القائمة، وبروز ظواهر غير مسبوقة في القتل والسرقات والانتحار وغيرها من الانتهاكات التي مورست ضمن نطاق أسرى أو مجتمعي عام. **ولعل أبرز ما يكون الحاجة عند الحديث عن الانتهاكات الاجتماعية، أن يتم التركيز على النقاط التالية:**

1- ازدياد وتيرة ومعدلات العنف تجاه النساء، فما أظهرته تقارير المؤسسات الحقوقية ذو دلالة أكيدة على ارتفاع مؤشرات العنف ضمن المستويات المختلفة وأخطرها العنف الأسري.

4 الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار، ص 14.

2- زيادة حالات الانفصال الأسري كأثر مباشر لارتفاع وتيرة العنف داخل الأسرة الفلسطينية، وتعد الزيادة ملحوظة بشكل واضح في قطاع غزة، وتزيد عليها في الضفة الغربية.

3- تغير ملحوظ لنوعية الانتهاكات ضد النساء، وبخاصة الاعتداءات الجسدية التي يعد أخطرها القتل وبروز خلفيات غير مبررة أو تحت مسمى (القتل على خلفية ظروف غامضة)، كأحد أبرز الأسباب التي أظهرتها الدراسات التي تمت مراجعتها.

4- تأثير الانقسام على المستوى الاجتماعي المحيط بالنساء، من خلال إحداث الخلل في العلاقات الأسرية ما بين الأشقاء والأزواج نتيجة الخلاف حول القضايا السياسية الفلسطينية، وفقدان العديدات لأبنائهن وأزواجهن، وتأثير ذلك على اختلاف الحالة الاجتماعية والمراكز القانونية لهن، ومحاولة فرض سيطرة مجتمعية عليهن، وبخاصة الفاقدات للأزواج، وحرمانهن من الأبناء، والخلافات الناشئة حول الوصاية وإدارة أموال الأيتام، وحرمانهن من حضانة أبنائهن من قبل أهل الزوج، أو إجبارهن على التخلي عن الحضانة من قبل الأهل في غالبية الأحيان بسبب النظرة المجتمعية السلبية التي يحملها المجتمع حول المرأة العزباء، وضرورة ما يسميه المجتمع (السترة) وتزويجها من شخص آخر بالإكراه.[5]

وبتاريخ 12 تشرين الأول/أكتوبر العام 2014، عقد مؤتمر إعادة إعمار غزة في القاهرة بحضور 50 دولة ومنظمة دولية، واستهدف جمع أربعة مليارات دولار لإعادة الإعمار حسب الخطة التي تم وضعها لإعادة الإعمار على ثلاث مراحل، والتي لم يتم الإفصاح عنها في حينه، ولم يتم إشراك النساء في وضعها. وجاءت هذه الخطة في ظل واقع يشير إلى ضعف مشاركة النساء في مؤسسات السلطة الفلسطينية.

وبعد مرور 5 سنوات على مؤتمر إعادة إعمار قطاع غزة، لم تنتهِ عملية إعادة الإعمار بعد، حيث تمر العملية في سياق اقتصادي عسير، فقد شهد العام 2018 ارتفاعاً غير مسبوق في معدلات البطالة، فبحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فإن معدل البطالة في قطاع غزة قد بلغ 52% في العام 2019،[6] وتجاوز عدد العاطلين عن العمل حوالي 295 ألف شخص.[7]

وبحسب البنك الدولي، فإن معدلات البطالة في قطاع غزة تعتبر الأعلى عالمياً.

كما ارتفعت نسبة الفقر في قطاع غزة لتصل إلى 53%،[8] وبلغت نسبة انعدام الأمن الغذائي لدى الأسر في قطاع غزة حوالي 69%.[9]

---

5 مركز المعلومات الفلسطيني – «وفا». «الحروب التي خاضها جيش الاحتلال الإسرائيلي»:

http//:info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=7996\

تقرير انتهاكات حقوق النساء والفتيات الفلسطينيات الاجتماعية والأمنية في قطاع غزة أثناء الانقسام– «مفتاح».

6 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيان صادر بتاريخ 2019/4/30.

7 المرجع ذاته.

8 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيان صادر بتاريخ 2019/3/15.

9 المرصد الأورومتوسطي لحقوق الإنسان، بيان صادر بتاريخ 2019/2/11.

وفي الوقت الحالي، من الصعب قياس عملية التقدم الفعلي في عملية إعادة الإعمار، فعلى الرغم من إقرار الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار، التي تضمنت شرحاً لمتطلبات العملية، فإن الفريق الوطني لإعادة الإعمار توقف منذ العام 2015 عن إصدار أيّ تقارير حول التقدم في عملية إعادة الإعمار.

لم تشهد عملية إعادة الإعمار، تعسّراً على الصعيد المالي فقط، بل شهد الوضع الفلسطيني الداخلي مدّاً وجزراً فيما يتعلق بالمصالحة الداخلية، حيث عقدت حركتا فتح وحماس اتفاقاً عرف باتفاق المصالحة العام 2017، في ظل غياب كامل لتمثيل النساء، ما دفع البعض إلى التساؤل عن دور الحركة النسوية في تحقيق المصالحة الوطنية والتحديات التي تواجهها أمام المشاركة الفعلية في بناء السلم الأهلي. إن المرأة الفلسطينية تعرضت، بشكل أكبر، إلى الآثار الكارثية لهذا الانقسام، إذ كان من نتائجه المباشرة على المرأة فقدانها أحد أفراد أسرتها، وتكون النتائج كبيرة في حال فقدان المرأة للزوج أو الأب، لما في ذلك من تبعات اجتماعية واقتصادية. كما إن الانقسام حمل في طياته إشكاليات اجتماعية أخرى، منها الاعتقالات التعسفية على خلفية الانتماء السياسي، والتعرض للعنف الجسدي، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، ومنع التجمع السلمي وحرية التعبير، إلى جانب إغلاق عدد من مؤسسات العمل الأهلي، وقد ساهم كل ذلك في إحجام النساء عن حرية التعبير خوفاً من البطش، وحدَّ من مشاركتهن السياسية عبر منعهن من المشاركة في المسيرات والاعتصامات، وفي كثير من الأحيان تعرضن للبطش والاعتقال نتيجة لمشاركتهن، فضلاً عن مصادرة الحريات الشخصية، وهذا عكسته نتائج استطلاع توجهات الرأي العام الفلسطيني حول المشاركة السياسية للنساء في الجهود الرامية لتحقيق السلم الأهلي المنفذ من قبل مؤسسة «مفتاح»، حيث يعتقد 36% فقط من الفلسطينيين أن للنساء دوراً فعلياً في لقاءات المصالحة بين فتح وحماس، وفي المقابل يعتقد 57% أنه لا يوجد للنساء دور في هذه اللقاءات، ويجيب نحو 9% لا يعرفون إن كان للنساء دور أم لا، بينما يعتقد 23% فقط من المستطلعين أن النساء يشاركن بشكل فعلي في لقاءات المصالحة.

إعادة الإعمار في قطاع غزة: مقاربة منهجية وموضوعية

إعادة الإعمار: قراءة في المفهوم

تعرّف عملية إعادة الإعمار بأنها «مجموعة شاملة من الإجراءات التي تسعى إلى تلبية احتياجات الدول الخارجة من الصراع، للحيلولة دون تصاعد العنف أو العودة إليه، ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع، وتوطيد السلام المستدام».[10] كما يمكن تعريفها[11] بأنها «مجموعة شاملة من الإجراءات الساعية إلى تلبية احتياجات الدول الخارجة من النزاعات، بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين، والحيلولة دون تصاعد النزاعات وتفادي الانتكاس إلى العنف، ومعالجة الأسباب الجذرية وتدعيم السلام المستدام».[12]

المبادئ الحاكمة لعملية إعادة الإعمار

تحكم عملية إعادة الإعمار، مجموعة من المبادئ تمثل الحد الأدنى للمعايير التي تحكم برامج إعادة الإعمار في العادة، وتتمثل هذه المبادئ في:

1. **القيادة الوطنية لجهود عملية إعادة الإعمار:** غالباً، ما يسهم المجتمع الدولي في عملية إعادة الإعمار، لذلك ينبغي الإشارة دائماً إلى أن عملية إعادة الإعمار، هي مسؤولية الحكومة، أو الجهات الرسمية المكلفة بمتابعة عملية إعادة الإعمار من حيث التخطيط، والتنفيذ، والإشراف وحشد الموارد، حيث يلتزم الشركاء والممولون، باحترام هذه المسألة، نظراً لأن عملية إعادة الإعمار هي مسألة سياسية أكثر مما يمكن وصفها بأنها مسألة فنية.
2. **الملكية القومية والمحلية لعملية إعادة الإعمار:** واحدة من أهم نتائج عملية إعادة الإعمار، وجود اتفاق سياسي يتعلق بإطار الحكم في الدولة، وبخاصة في حالة النزاعات الداخلية –الحالة الفلسطينية على سبيل المثال– وهذا يفرض على الدولة أن تلتزم بمنهج تشاركي، عبر إشراك الجهات الرسمية وغير الرسمية والمجتمع المدني في عملية التخطيط والمتابعة والإشراف على عملية إعادة الإعمار، بوصف العملية ملكا للمجتمع بأكمله.
3. **المساواة وعدم التمييز:** أي أن تتم عملية التخطيط، والتنفيذ لعملية إعادة الإعمار، عبر التوزيع المنصف

10 «الخبرة الإفريقية في إعادة الإعمار والتنمية في أعقاب انتهاء الصراع». مركز القاهرة الدولي لتسوية النزاعات وحفظ وبناء السلام، ص 6.

11 يفضل استخدام مصطلح «إعادة الإعمار ما بعد الصراع»، وهكذا يتضمن التعريف، إضافة إلى إعادة إعمار البنية التحتية، الاستقرار السياسي والأمني، وسياسات الإصلاح الهيكلي لمؤسسات الدولة، وتضمن هذه المؤسسات مناخ عمل مناسباً، والتمويل، والبني التحتية الكافية للقطاع الخاص، وبيروقراطية العمل الفعالة، إضافة إلى الإطار التشريعي والقانوني المناسب.

12 جميل عودة إبراهيم. إعادة الإعمار والتنمية بعد النزاعات، مقال منشور على موقع: https://annabaa.org/arabic/rights/14801

والمتكافئ للسلطة والثروة، لضمان نجاح المصالحة الوطنية.

4. التعاون والمشاركة: إن التنسيق بين القوى الفاعلة يرشّد استخدام الموارد، ويعزز الفعالية والكفاءة، ويحسن الاستجابة في وقتها المناسب، كما يسهم التعاون في تعزيز الشفافية والمساءلة المتبادلة والمشاركة في الأهداف بين مختلف القوى الفاعلة في عملية إعادة الإعمار.

5. بناء القدرة على الاستدامة: ينبغي على عملية إعادة الإعمار، أن تعزز قدرات المجتمع، لا العودة فقط إلى الحال السابق، قبل نشوء النزاع، وفي حالة ضعف هذه القدرات، يتعين على أنشطة إعادة الإعمار والتنمية، الاستفادة من الخبرة على الصعيدين الإقليمي والدولي.

العناصر الأساسية لخطط عملية إعادة الإعمار

إن مفهوم إعادة الإعمار، بوصفه جزءاً من نظام العدالة الانتقالية، هدفه الأساسي هو معالجة الأسباب الكامنة وراء حالة الانقسام، ودفع قضية المصالحة، حيث إن الخطط الوطنية لعملية إعادة الإعمار، يجب أن تتضمن ستة عناصر أساسية تتمثل في:

1. الأمن: إن الهدف من إعادة الإعمار هو توفير بيئة آمنة وسالمة للمجتمع، وذلك من خلال إعادة تنظيم هيكل الدولة وضمان سلامة السكان، مع الأخذ بعين الاعتبار إعادة إنشاء وتعزيز قدرة المؤسسات الأمنية، بما في ذلك الدفاع والشرطة.

2. المساعدات الإنسانية: المساعدات الإنسانية الطارئة هي مجموعة إجراءات متكاملة منسقة من أجل حماية الحياة واستمرارها، والحفاظ على الكرامة الإنسانية والمساعدة في إنعاش النشاط الاجتماعي الاقتصادي، فمن المهم أن يتم في المرحلة الأولى لعملية إعادة الإعمار تقديم المساعدات الغذائية، والصحية ... إلخ.

3. التحول السياسي: تتطلب عملية إعادة الإعمار تعزيز السياسات الجامعة والتعددية، وذلك من خلال وضع إطار دستوري ديمقراطي للحكم، يضمن التنافس على السلطة على أساس سيادة القانون، كما يضمن المشاركة السياسية لجميع الفئات في المجتمع، بما فيها المرأة، وتشجيعها على الوصول إلى السلطة.

4. التنمية الاجتماعية والاقتصادية: الهدف الطويل الأجل لعملية إعادة الإعمار والتنمية في فترة ما بعد النزاعات هو وضع الدولة المتضررة على درب التنمية الاجتماعية–الاقتصادية المستدامة، وتحسين مؤشرات التنمية البشرية. أما عن الهدف المباشر، فهو التعجيل بالانتعاش والتضامن الاجتماعي–الاقتصادي، من خلال «استنهاض» سبل العيش، وتوفير الظروف التي تمكّن من إعادة الإعمار والتنمية.

5. حقوق الإنسان والمصالحة: بيئة ما بعد الحرب تكون عادة مائعة ومتسمة بالفوضى والخروج عن القانون واختلال السلطة، ما يمكن أن يطيل أمد انعدام الأمن، وإفقار بعض شرائح المجتمع. ويمكن لمثل هذه البيئة أن تشجع، أيضاً، على انتهاكات حقوق الإنسان، كما تتميز بتفكك المؤسسات وانهيار القانون والنظام والأطر

المعيارية التي تدع الناس بلا أي هياكل للتوسط أو تسوية النزاعات أو إقامة العدل. وبالتالي، في خضم عملية إعادة الإعمار، ينبغي للدول أن تتخذ قرارات حاسمة بشأن تطبيق العدالة الإصلاحية، أو العدالة الجزائية، أو كلتيهما.

6. المرأة والمساواة بين الجنسين: كثيراً ما تؤثر حالة النزاع تأثيراً سلبياً على أدوار الجنسين والعلاقات بينهما. ففي حالات كثيرة، يوقف النزاع الأدوار التقليدية للجنسين، ويسهم في انقسام العائلات وتفتت النسيج الاجتماعي للمجتمع، وتتطلب كل هذه الظروف أن تكون أنشطة عملية إعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاعات مستجيبة وحساسة لقضايا الجنسين، وأن تكون قائمة على أساس تحليل على علم بهذه القضايا، فضلاً عن العمل لتوفير تلبية احتياجات الفئات المستضعفة.

العلاقة بين عملية إعادة الإعمار والقرار 1325

اعترفت الأمم المتحدة عبر مجلس الأمن ليس بالتأثير الخاص للنزاعات على النساء فحسب، بل، أيضاً، بالحاجة إلى تضمين النساء باعتبارهن صاحبات مصلحة نشطة في مجال درء الصراعات وحلها، حيث نصّ القرار رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن على الحاجة إلى التالي:[13]

1. مراعاة خصوصية المرأة وإشراكها في عمليات الحفاظ على الأمن وبناء السلام في المناطق المتضررة من النزاع.
2. توعية قوات حفظ السلام والشرطة والسلطة القضائية بخصوصية المرأة في الصراع، واتّخاذ تدابير لضمان حمايتها والالتزام بحقوق الإنسان للنساء والفتيات.
3. تأمين الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات في النزاعات.
4. دعم دور المرأة في مجالات المراقبين العسكريين والشرطة المدنية والإنسانية ومراقبي حقوق الإنسان.
5. تمثيل نساء المجتمعات التي شهدت صراعات مسلحة لإسماع أصواتهن في عملية تسوية الصراعات، وليكنَّ جزءاً من جميع مستويات صنع القرار وشريكاً على قدم المساواة لمنع الصراعات وحلها وتحقيق السلام المستدام.

فإذا كان القرار 1325 قد أُعتمد لغايات منع الصراعات وتحقيق السلام، فإن مفهوم إعادة الإعمار مرتبط تماماً بهذه الغايات، إذ إن مفهوم عملية إعادة الإعمار، بوصفها جزءاً من نظام العدالة الانتقالية، يعني أن تسهم إعادة الإعمار في الأهداف الأساسية لهذا النظام، والمتمثلة في : إنشاء مؤسسات خاضعة للمساءلة واستعادة الثقة في تلك المؤسسات، جعل الوصول إلى العدالة ممكناً للفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع في أعقاب

13 منظمة الأمم المتحدة للثقافة والعلوم، قرار مجلس الأمن 1325: المرأة كعنصر فاعل في السلام والأمن، الرابط:
http://www.unesco.org/new/ar/social-and-human-sciences/themes/gender-equality/gender-peace-and-conflict/un-security-council-resolution-1325/

الانتهاكات، ضمان أن النساء والمجموعات المهمشة تلعب دوراً فعالاً في السعي إلى تحقيق مجتمع عادل، احترام سيادة القانون، تسهيل عمليات السلام، تعزيز حل دائم للصراعات، إقامة أساس لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الصراع والتهميش، دفع قضية المصالحة. **كما إن الربط بين عملية إعادة الإعمار والعدالة الانتقالية[14] في ضوء القرار 1325 ، يؤدي إلى ثلاث نتائج مهمة في الحالة الفلسطينية:**

1. الربط بين المسألتين، سيساهم في إنجاح جهود عملية إعادة الإعمار، حيث إن الانقسام معيق أساسي للعملية، إذ إنه يعيق التعويضات الخاصة بالضحايا، والجرحى، كما إن الانقسام وعدم تمكين الحكومة الفلسطينية من ممارسة عملها في قطاع غزة، كان المبرر الأساس لوجود نظام الرقابة الأممي (GRM)،[15] حيث أبدى المانحون الدوليون عدم رغبتهم في تمويل مؤسسات تديرها حكومة حماس في قطاع غزة كونها غير شرعية، وغير خاضعة للرقابة.[16]

2. إن الربط بين عملية إعادة الإعمار والقرار 1325 يساهم في إشراك النساء في عملية إعادة الإعمار، حيث إن التجارب الدولية تشير إلى أن معظم تدخلات إعادة الإعمار تميل إلى تهميش المرأة. ولمعالجة هذه الفجوة، يجدر بالخطط المتعلقة بإعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاعات، أن تدمج قضايا المرأة والمساواة بين الجنسين خلال جميع عناصرها وتعالجها كعنصر مستقل بذاته.[17]

3. إن عملية الربط تنسف القراءة التقليدية لإعادة الإعمار في الحالة الفلسطينية، المتمثلة في الربط بين عملية إعادة الإعمار والحق في السكن حصراً. وهي المقاربة التي واجهت اعتراضاً من قبل المؤسسات النسوية في قطاع غزة، حيث طالبت في مذكرة تلتها السيدة نادية أبو نحلة في وقفة نظمت بتاريخ 2015/10/12 أمام مقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بـ«اعتماد المفهوم الشامل والموسع لإعادة الإعمار وعدم حصره في الحق في السكن رغم أهميته».

إعادة الإعمار من منظور النساء الفلسطينيات – ماذا تعني؟

خلال ورش العمل التي عقدتها «مفتاح» بتاريخ 24 و25 تموز/يوليو 2019، أجمعت النساء على أن الحالة الفلسطينية هي حالة فريدة من نوعها تختلف عن التجارب الدولية لاحقة الذكر في الملحق رقم (1)، حيث إن الحالة الفلسطينية تتضمن احتلالاً لا يزال مستمراً، وانقساماً سياسياً فلسطينياً، ومؤسسات يجمع الفلسطينيون على أنها بحاجة إلى الإصلاح. وهو ما يطرح تساؤلاً حول مدى قدرة الفلسطينيين على إعمال

14 تُشير العدالة الانتقالية إلى مجموعة التدابير القضائية وغير القضائية التي قامت بتطبيقها دول مختلفة من أجل معالجة ما ورثته من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وتتضمّن هذه التدابير الملاحقات القضائية، ولجان الحقيقة، وبرامج جبر الضرر، وأشكالاً متنوّعة من إصلاح المؤسسات، وبخاصة في حالات ما بعد الحروب، والنزاعات الداخلية، والثورات ... إلخ.

15 آلية إعادة إعمار غزة، اتفاقية بين الحكومتين الفلسطينية والإسرائيلية:www.https:\\grm.report

16 نادية أبو نحلة، مديرة طاقم شؤون المرأة، مقابلة بتاريخ: 2019/8/8.

17 الاتحاد الأفريقي، وضع سياسة إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات، ص 25.

مفهوم إعادة الإعمار وفق المعايير الدولية في ظل بقاء استمرار الصراع مع الاحتلال.

لقد أجمعت النساء المشاركات في ورشة العمل التي عقدتها «مفتاح»، على أن هذه الحالة الفريدة تتطلب تعريفاً فلسطينياً لعملية إعادة الإعمار، يمثل «نسخة فلسطينية» لهذا المفهوم، يقارب بين المعايير الدولية المطلوبة، وبين الخصوصية التي تتصف بها الحالة الفلسطينية. وبناء على ما تقدم، فإن عملية إعادة الإعمار في فلسطين، وحتى تكون منسجمة مع قرارات الأمم المتحدة ذات العلاقة، ومن بينها قرار مجلس الأمن رقم 1325 ، فإنها تتطلب استجابة خطط إعادة الإعمار، إلى جانب إعادة بناء البنية التحتية، لثلاثة مبادئ أساسية هي: «تحميل المسؤولية للاحتلال، إصلاح المؤسسات الفلسطينية، المصالحة الوطنية الفلسطينية».

«تقصد النساء في قطاع غزة بمفهوم عملية إعادة الإعمار أنه «مجموعة شاملة من الإجراءات والسياسات والخطط والاتفاقيات، الهادفة إلى إنهاء الاحتلال، وتحقيق المصالحة الوطنية الفلسطينية، وضمان عدم العودة إلى الانقسام الداخلي، وإعادة بناء الدولة الفلسطينية، وتحقيق العدالة، وجبر الضرر عن الضحايا».

1. تحميل المسؤولية للاحتلال

يشير تحليل عملية إعادة الإعمار، ومسار الدعم الدولي، وآلياته، إلى وجود ميل واضح لتجريد الاحتلال من مسؤولياته تجاه عملية إعادة الإعمار، وبخاصة أن معظم التعويضات، وآليات جبر الضرر، يتم دفعها من قبل مانحين دوليين، ومن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وعلى الرغم من الإقرار بامتداد حماية القانون الدولي الإنساني إلى المدنيين في فلسطين، فإن الجدل قد احتدم فيما يتعلق بقطاع غزة، حيث نفذت إسرائيل العام 2005، خطة الانسحاب الأحادي الجانب التي انتهت في أيلول/سبتمبر العام 2005. وتضمنت الخطة انسحاباً كاملاً من المستوطنات والمواقع العسكرية في قطاع غزة، ونقل المسؤوليات المتعلقة بالسكان كاملة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. كما تضمنت الخطة إعلاناً بعدم مسؤولية إسرائيل عن السكان المدنيين في قطاع غزة، ونفي صفة الاحتلال عنها سابقاً، وبعد تنفيذ الخطة.

إن هذا الجدل يتمحور حول استمرار إسرائيل كقوة احتلال لقطاع غزة أم لا بعد انسحابها، حيث يترتب على هذا الجدل انطباق القانون الدولي الإنساني من عدمه.

إن الحُجة الفلسطينية، في هذا السياق، تتلخص في استمرار انطباق القانون الدولي الإنساني على قطاع غزة باعتباره لا يزال إقليماً محتلاً، فقد عالجت لوائح لاهاي، الأولى المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية، والثانية المتعلقة بالقوانين والأعراف المطبقة في أثناء المنازعات وحالة الاحتلال، الأحكام المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني، وقد عرفت حالة الاحتلال في المادة (42) من اللائحة الأولى على اعتبار أنها: **«تعتبر أرض**

الدولة محتلة حين تكون تحت السلطة الفعلية لجيش العدو، ولا يشمل الاحتلال سوى الأراضي التي يمكن أن تمارس فيها هذه السلطة بعد قيامها». وتوجب انطباق أحكام القانون الدولي الإنساني، عند توفر حالة السيطرة الفعلية لدولة الاحتلال على الإقليم المحتل، إذ العبرة بالسيطرة الفعلية وغياب السيادة الكاملة عن الإقليم المحتل لتوفر حالة الاحتلال، على النحو الموجود في قطاع غزة.[18]

إن عملية إعادة الإعمار الحالية، تتطلب تصحيحاً للمسار، بحيث يتم تحميل المسؤولية للاحتلال بشكل مباشر، حيث إن القانون الدولي يلزم إسرائيل، باعتبارها قوة احتلال، بأن توفر العيش الكريم والحماية للسكان الذين تحتلهم، وفي حال فشلت هي في ذلك، يتوجب على دول أخرى التدخل. إن المسؤولية الملقاة على عاتق المجتمع الدولي هي، في المقام الأول، العمل على ضمان احترام إسرائيل للقانون الدولي، والتزاماتها تجاه الفلسطينيين، وأن تجبر إسرائيل على الانصياع عن طريق إجراءات المساءلة.[19]

2. إعادة بناء منظمة التحرير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية

إنّ إصلاح المؤسسات هو العملية التي تتمّ بموجبها مراجعة مؤسسات الدولة وإعادة هيكلتها، بحيث تحترم حقوق الإنسان، وتحافظ على سيادة القانون، وتخضع لمحاسبة الناخبين. وبإدماج عنصر العدالة الانتقالية، تساهم جهود الإصلاح في ضمان المساءلة، وفي تعطيل البنى التي أتاحت حصول النزاع.

وتبدأ عملية الإصلاح بتصحيح وضع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، واستكمال النواقص فيها، وإعادة إحياء دوائرها وتنشيطها، وتحديد مهمات أعضائها، وتوزيع المسؤوليات بينهم، وضبط وتنظيم اجتماعاتها، والحرص على دورية هذه الاجتماعات وهيبتها، بحيث لا يحضرها إلا أعضاء اللجنة إلا في حالات معنية تقتضي الموضوعات المطروحة على

أوجه التشابه بين ألمانيا واليابان في نهجهما في إعادة الإعمار بعد انتهاء الحرب:

سن كل منهما قوانين سياسية واقتصادية واجتماعية ترمي إلى إعادة بناء البلد بعد انتهاء الحرب. أولاً، عدّل كلا البلدين دستوره، وصدق على تمكين النساء وضمان حقوق الإنسان الأساسية، ودعم صلاحيات البرلمان ومجلس الوزراء، وحقق لامركزية الشرطة وأجهزة الحكم المحلي. ومنح كل منهما أولوية لإصلاح نظام التعليم، ونظام الموازنة العامة إلى جانب الإعلام الذي اعتبر وسيلة رئيسية لتحقيق الإصلاح والتحول الديمقراطي.

انظر:

Friedrich CJ And Spiro H.J the constitution of the federal republic of Germany

18 الوضع القانوني لقطاع غزة وفقاً لأحكام القانون الدولي الإنساني، سمير جبر دويكات، ص 4.

19 مبادرة مراقبة الدعم الدولي، من المسؤول فعلياً عن إعادة إعمار غزة:

https://www.aidwatch.ps/ar/content/who-is-responsible

جدول الاجتماع حضور أشخاص معينين والاستماع إلى وجهة نظرهم، واستعادة دورها المرجعي في كل ما يتعلق بالقضايا السياسية، ومراقبة أداء السلطة الوطنية، ودعوة ومتابعة المنظمات الشعبية الفلسطينية العمالية والطلابية والنسائية والمهنية ... إلخ، التي تكلست وغاب دورها، إلى تفعيل وتنشيط مؤسساتها، وإجراء انتخاباتها التي توقفت منذ سنين طويلة، وتجديد قياداتها، وإعادة صلاتها مع مثيلاتها من المنظمات العربية والدولية لحشد الدعم والتأييد للقضية الفلسطينية.[20]

إن عملية الإصلاح، يجب أن تأخذ بعين الاعتبار، إعادة صياغة أنظمة وقوانين مؤسسات منظمة التحرير، حيث إن هذه القوانين والأنظمة لا تراعي حق النساء في المشاركة السياسية، فقد أدى عدم تبني هذه الأنظمة للتمييز الإيجابي للنساء في التمثيل والحقوق والواجبات، بما في ذلك حق الترشح أو الانتخاب، إلى تدني تمثيل ومشاركة النساء في هياكل منظمة التحرير الفلسطينية ومكوناتها.

لقد أثبتت تجارب الشعوب أن مشاركة النساء في جميع مراحل صنع السلام تعمل على تعزيزه واستدامته، كما إنها تعمل على تعزيز وجود المرأة في مراكز صنع القرار وبناء المستقبل، وتضمين حقوق النساء في جميع مراحل بناء الدولة، بدءاً من جندرة الدستور أو المبادئ الدستورية التي تحكم المرحلة الانتقالية، أو تعزيز السلم الأهلي، أو تطبيق المحاسبة والعدالة الانتقالية التي تضمن حقوق النساء وتعويضهن عن الضرر الذي لحق بهن، أو تضمين مفهوم الجندر والمشاركة النسائية الفاعلة في جميع المؤسسات والهيئات والخطط والمشاريع المتعلقة بالدولة المنشودة؛ الدولة الديمقراطية الحديثة.[21]

3. المصالحة الوطنية الفلسطينية ضمن أولويات عملية إعادة الإعمار

إن مفهوم إعادة الإعمار لا يتوقف على الشق الاقتصادي وحده كإعادة تأهيل قطاعات الإنتاج من زراعة وصناعة وخدمات، ولا يعني، فقط، إعادة بناء شبكات الطرق والجسور والأنفاق التي لحقها دمار واسع، وشبكات المياه والكهرباء، وغيرها، بل يُعنى بالإنسان؛ المتضرر الأكبر من هذا النزاع، الجريح، وعائلة القتيل، اللاجئ، والنازح، والمعتقل، إضافة إلى عملية المصالحة وضمان الاستقرار وعدم تدهور الأوضاع من جديد، وقيادة مرحلة جديدة تؤسس لما بعد الصراع.[22]

إن المصالحة الوطنية في فلسطين، وإن لم تتحقق بعد، فإن لها أساساً واضحاً متمثلاً في اتفاق القاهرة العام 2011، وما تلاه من اتفاقات لعام 2017. ويلاحظ أنه في الوقت الحالي يتم التعامل مع قضية المصالحة الوطنية على أنها عنصر منفصل تماماً عن عملية إعادة الإعمار. وقد تطرقت خطة إعادة الإعمار العام

20 عبد الله الحوراني. «منظمة التحرير أين صارت، وكيف تعود؟»، مقال منشور على:
http://www.miftah.org/display.cfm?DocId=2714

21 مؤسسة فريدريش إيبرت. «مشاركة النساء في السلام، الأمن والعمليات الانتقالية في العالم العربي»، ص 10.

22 جميل عودة إبراهيم، مرجع سابق.

2014، إلى المصالحة الوطنية ليس بوصفها عنصراً من عناصر الخطة، إنما عامل مسهّل لإتمام أنشطة عملية إعادة الإعمار.

فلا تزال الخطوات باتجاه تمكين النساء من المشاركة في المصالحة الوطنية رمزية، فقد سبق وأن وقعت 9 فصائل فلسطينية كبرى، على ميثاق الشرف، في العام 2012، لتعزيز دور المرأة، والتأكيد على مطالبها في المشاركة والتمثيل السياسي، ورفع نسبة الكوتا من 20% إلى 30%، إلا أن الميثاق أخذ حيزاً رمزياً في العمل السياسي الفلسطيني، فلم تتم ترجمته على أرض الواقع في عملية المصالحة الوطنية، ولم يحقق نتائجه المرجوّة حتى على صعيد المشاركة النسوية داخل الأحزاب التسعة!

إن الوصفة الناجحة لعملية المصالحة الوطنية تتطلب إشراك النساء في القضايا التفصيلية للمصالحة الوطنية أسوة بالرجل، بوصفها جزءاً من عملية إعادة الإعمار، وبخاصة في ظل تقييم شعبي سلبي لدور النساء في المصالحة الوطنية، فقد بينت نتائج دراسة أعدتها «مفتاح» بعنوان «توجهات الرأي العام الفلسطيني حول المشاركة السياسية للنساء في الجهود الرامية لتحقيق السلم الأهلي»، إلى أن الغالبية لا تعترف بأهمية دور النساء في المصالحة، حيث يعتقد 36% فقط من الفلسطينيين أن للنساء دوراً فعلياً في لقاءات المصالحة بين فتح وحماس، وفي المقابل، يعتقد 57% أنه لا يوجد للنساء دور في هذه اللقاءات، ويجيب نحو 9% بأنهم لا يعرفون إن كان للنساء دور أم لا، بينما يعتقد 23% فقط من المستطلعين أن النساء تشارك بشكل فعلي في لقاءات المصالحة،[23] وسعين إلى تعزيز التسامح من خلال بدء الحوار بين الأطراف المتنازعة، وتوجيه النصح بشأن التعامل البنّاء مع النزاعات السياسية والانتخابية؛ وعزَّزن الحوار والتفاهم بين الجماعات والمجتمعات المحلية المنقسمة؛ وجابهن الشائعات والمخاوف المبالغ فيها باستخدام المعلومات التي يمكن التحقق منها.

23 مؤسسة «مفتاح». «توجهات الرأي العام الفلسطيني حول المشاركة السياسية للنساء في الجهود الرامية لتحقيق السلم الأهلي»، يمكن الاطلاع على الملخص عبر الرابط التالي: http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=zGQvnUa680373004839azGQvnU

استراتيجيات تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار

إن تعزيز مشاركة النساء في قطاع غزة في عملية إعادة الإعمار تتطلب إجماعاً نسوياً على استراتيجيات عمل موحدة تجاه قضايا النساء، وبخاصة تلك المرتبطة بعملية إعادة الإعمار، وقد كانت «مفتاح» قد طرحت العام 2017 رؤية فلسطينية نسوية تستند إلى **المراجعة الدولية لتنفيذ القرار الأممي 1325 (الاستراتيجيات العشر للعمل على قضايا المرأة والسلم والأمن)**، التي تمثل إطار عمل جامعاً للنساء في فلسطين. وفي هذا الفصل، سيتم الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي أرستها ورقة «الاستراتيجيات العشر» في الإجابة عن التساؤل المهم: **كيف يمكن تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار في قطاع غزة؟** إن الوصول إلى إجابة صائبة لهذا التساؤل المهم، يتطلب من النساء العمل وفق استراتيجيات محددة تتمثل في التالي:

1. إثارة قضية إعادة الإعمار ضمن سياق تحميل المسؤولية للاحتلال

تشير وثيقة الاستراتيجيات العشر للعمل على قضايا المرأة والسلم والأمن التي أعدتها «مفتاح» العام 2017، إلى أن إثارة أي قضية نسوية دون وضعها في سياق التحليل الاستعماري، وبالاستناد إلى القانون الدولي الإنساني، ومنظومة حقوق الإنسان، هو ضياع للجهود، وحرف للأنظار عن أسباب المعاناة الحقيقية التي تمنع التطور الطبيعي لأي مجتمع. هذا الأمر ينطبق على المؤسسات النسوية، وعلى المؤسسات الدولية التي يجب أن تستخدم التحليل ذاته في التعامل مع القضايا الفلسطينية، وتحويل فهمها للقضايا من مجرد قضايا إنسانية، إلى قضايا نضالية، الأمر الذي يتطلب أن تنخرط الناشطات الفلسطينيات في النقاشات والحوارات العامة والدولية حول توجهات الدعم وأولوياته، وهذا يعني أن النساء يجب أن يعملن على تصميم تدخلاتهن بشكل لا يعفي الاحتلال من مسؤولياته القانونية، حتى في تلك القضايا التي يصعب فهم دور الاحتلال المباشر خلالها، كمشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار، حيث يمكن ربط هذه المسألة بعدم قدرة النساء على الرقابة وتقييم هذه العملية بسبب تحكم الاحتلال بها عبر سياسة إغلاق المعابر، وآلية (GRM).

إن إثارة قضية إعادة الإعمار ضمن سياق تحميل المسؤولية للاحتلال، يعني أن على النساء في قطاع غزة البدء بتوثيق الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق النساء في قطاع غزة، والمرتبطة بعملية إعادة الإعمار، مثل: إعمال الحق في السكن، والحق في الحياة والصحة، والحق في التنقل، والحق في المشاركة، واستثمار ذلك في الهيئات والمنظمات الدولية المختصة بالمحاسبة على جرائم الاحتلال على قاعدة القانون الدولي الإنساني.

2. نظام عدالة انتقالية متكامل، وليس إعادة إعمار تقليدية فقط

لإعادة الإعمار الكثير من الجوانب، وقد يكون أهم ما ركزت عليه الخطة، الجوانب المتعلقة بالإسكان والبنية التحتية، إلا أن نجاح هذه العملية يشترط التركيز على جميع الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، والقانونية ... إلخ على التوازي.

إلا أن التجربة الفلسطينية في عملية إعادة الإعمار، وضغط وجود أكثر من 100 ألف نازح في دور الإيواء، دفعت إلى التركيز على قطاع الإسكان أولاً! وهو ما أعطى انطباعاً للمواطنين، بأن عملية إعادة الإعمار مرتبطة بالحق في السكن بشكل أساسي.

وفي هذا الصدد، ينبغي للنساء في قطاع غزة تغيير هذا الانطباع عن العملية، والدعوة إلى إعادة إعمار حقيقية ضمن نظام عدالة انتقالية تُشرك النساء فعلياً خلاله، ويكون جامعاً للقضايا التالية: «المصالحة الوطنية الفلسطينية، إصلاح مؤسسات السلطة الوطنية ومنظمة التحرير، إعادة إعمار قطاع غزة».

تدابير إعادة الإعمار ضمن نظام عدالة انتقالية فعال من وجهة نظر النساء في قطاع غزة		
إعادة الإعمار	إنهاء جذور النزاع	تدابير لمنع العودة إلى النزاع
تأسيس هيئة مستقلة بمرسوم رئاسي لإعادة إعمار أي منطقة فلسطينية تحتاج إلى إعمار.	إصلاح المؤسسات الوطنية الفلسطينية مثل منظمة التحرير، ومؤسسات السلطة الفلسطينية مثل: القطاع الأمني والمؤسسات العسكرية والشرطية والقضائية ... وغيرها). إجماع الكل الفلسطيني على برنامج مرحلي للتحرر من الاحتلال. تحقيقات قضائية مع المسؤولين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة عن الادّعاء بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان. الملاحقة الدولية لمجرمي الحرب الإسرائيليين في المحكمة الجنائية الدولية	إقرار الدستور الفلسطيني الجديد مع الأخذ بالملاحظات التي طرحها المجتمع المدني والمؤسسات النسوية. تطوير قانون الانتخابات. تطوير قوانين ناظمة لعمل الأحزاب الفلسطينية بما فيها فصائل المقاومة. جبر الضرر المادي والمعنوي لكل مواطن فلسطيني تعرض لأي أضرار معنوية أو مادية بسبب الانقسام أو الاحتلال. تخليد ذكرى الضحايا والمتضررين في فلسطين، وتشمل إقامة المتاحف والنصب التذكارية، ورفع مستوى الوعي الأخلاقي بشأن الماضي. الاعتذار للشعب الفلسطيني عن سنوات الانقسام الداخلي.

3. مشاركة نسوية من خارج الهياكل الاقتصادية والسياسية للسلطة الوطنية الفلسطينية

إلى جانب المشاركة النسوية لموظفي القطاع العام في السلطة الفلسطينية في إعداد الخطط، فإن المطلب النسوي بالمشاركة، ينبغي أن يكون موجهاً بالأساس للفئات غير الممثلة، كالناشطات النسويات، وممثلات

منظمات المجتمع المدني، وهذا يعني أن النساء الممثلات لمجتمعاتهن يجب أن يكُن من خارج الهياكل السياسية لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث إن التجربة أشارت إلى أن تأثير النساء في الخطط والاستراتيجيات بوصفهن موظفات لدى الدولة، يؤدي إلى تأثير محدود، ومقرون بتوجهات الدولة ذاتها.

ويمكن القيام بذلك عبر الضغط دائماً باتجاه الكوتا، كحل مرحلي، إلى حين القضاء على المعوقات التي تواجه مشاركة النساء في الحياة السياسية، وتمكينهن بشكل فعلي.

4. الائتلاف، كإطار نسوي جامع سيعمل على تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار:

بدأ الائتلاف النسوي للقرار 1325 كمبادرة عمل عليا بقيادة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، ومشاركة مؤسسات أهلية فاعلة، فيما يتعلق بعملية إعادة الإعمار. ونظراً لأن عملية إعادة الإعمار –وفقا للتعريف النسوي له– تعطي النساء دوراً بارزاً خلالها في الحفاظ على الأمن والسلام، وفق القرار 1325، فإنه من الضروري أن يعمل الائتلاف على تعزيز مشاركة النساء في عملية إعادة الإعمار.

> «إشراك المرأة في مراحل إعادة الإعمار والتخطيط له على المستويات المحلية والوطنية».
> الخطة الوطنية للمرأة والأمن والسلام، جمهورية العراق، ص 13.

ويمكن للمنظمات النسوية المشاركة في الائتلاف وإعادة توجيه أنشطة مؤسساتهن، بحيث تعمل هذه المؤسسات –ضمن ائتلاف– على تنفيذ أنشطة تؤثر في صانعي القرار ومنفذي أنشطة إعادة الإعمار. وعلى الرغم من أهمية فكرة الائتلاف كجسم مركزي، ممثل للنساء، فإنه ينبغي مطلقاً الاعتماد حصراً على «المركزية» و«النخبوية» في عملية التخطيط، ومناصرة حقوق النساء في عملية إعادة الإعمار. فمن الضروري أن تركز النساء على دمج الفئات المهمّشة من النساء في الرقابة على عملية إعادة الإعمار، كالنساء المزارعات في المناطق الشرقية، وتنظيم هذه الفئات في مؤسسات قاعدية، تشارك كجزء فاعل في الائتلاف.

5. التأثير على الخطط والاستراتيجيات اللاحقة

عقدت وزارة شؤون المرأة، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة والاتحاد الأوروبي، بتاريخ 11-2015/10/12، لقاءً موسعاً مع فريق اللجنة الوطنية، لاطلاعهم على منهجية العمل المقترحة من قبل الوزارة وممثلي القطاعين الرسمي والأهلي، لإعداد الخطة الوطنية وإطارها الزمني، إضافة إلى دعوتهم إلى وضع الملاحظات ذات الصلة، ومناقشة كافة الجوانب المرتبطة بالخطة المذكورة. وتلته لقاءات أخرى في كانون الأول العام 2015 وشباط وآذار العام 2016، للخروج بالخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن المتعلق بحماية النساء في مناطق

النزاعات والصراعات المسلحة 1325، التي ظهرت إلى حيز الوجود عبر إعلان وزارة شؤون المرأة عنها بتاريخ 2016/8/24.[24] وعلى الرغم من أن هذا الحراك كان لاحقاً لعملية إعادة الإعمار، وفي ظروف تشير إلى إمكانية حصول عدوان واسع النطاق على قطاع غزة، فإن الخطة أشارت، بشكل محدود، إلى دور المرأة في عملية إعادة الإعمار، وذلك على عكس التجارب الدولية المشابهة «الحالة العراقية على سبيل المثال».

خلال ورش العمل التي عقدتها «مفتاح»، اقترحت النساء المشاركات أسلوب خطط إعادة الإعمار المرنة، القابلة للتعديل والتغيير، حيث تشير النساء إلى أن الواقع السياسي في قطاع غزة غير مستقر وقابل للانفجار في أي لحظة، وأن أي خطط تتعلق بعملية إعادة الإعمار يجب أن تتسم بإمكانية تعديلها في أي لحظة.

لا يمكن إعادة صياغة وتعديل خطة إعادة الإعمار بعد أن قطعت هذا الشوط، ومرور 5 سنوات على المؤتمر الدولي، لعدم وجود مناخ إقليمي يدعم ذلك. لذا، فإن عملية الضغط والمناصرة الناجحة، تتطلب، بشكل أساسي الضغط باتجاه إدماج عنصر المشاركة من منظور النوع الاجتماعي في أي خطط واستراتيجيات لاحقة على الخطة الوطنية لعملية الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار.

لا يمكن القول إن هناك وصفة سحرية لمشاركة النساء في علمية إعادة الإعمار، وبخاصة في الظروف السياسية الفلسطينية المعقدة، إلا أنه يمكن القول إنه كلما زاد حراك المجتمع النسوي في فلسطين تجاه التأثير باتجاه إشراك النساء في علمية إعادة الإعمار، زادت فرص أن تكون هذه العملية عادلة، وشاملة، ومنصة للتغير المجتمعي، وفرصة لإعادة صياغة السياسات الحكومية، وحشد الائتلافات لصالح مناصرة قضايا المرأة.

24 يوسف عودة. «الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن «المرأة والسلام والأمن»: الواقع والأهداف»، ص 3

الملاحق

ملحق رقم (1)

تجارب دولية في مشاركة النساء في وضع مقاربات حول إعادة الإعمار والمصالحة[25]

أولاً. التجربة الفلبينية – العام 2014

في آذار/مارس العام 2014، وقعت الحكومة الفلبينية مع جبهة تحرير مورو الإسلامية اتفاق سلام شامل أنهى 17 عاماً من المفاوضات. ويمهد اتفاق السلام الطريق نحو إنشاء كيان سياسي مستقل جديد يُدعى «بانغسامورو» في جنوب الفلبين. ويتضمن اتفاق السلام إعادةً لإعمار الكيان السياسي بعد سنوات طويلة من الحرب.

يتضمن اتفاق المصالحة وإعادة الإعمار أحكاماً قوية بشأن حقوق المرأة: حيث تذكر ثمانٌ من بين مواده الست عشرة آليات مشاركة المرأة في الحكم والتنمية، أو الحماية ضد العنف. وكان هذا نتيجة مباشرة لمشاركة المرأة في المفاوضات، التي ارتكزت على تاريخ طويل من قيادة المرأة على المستويين المحلي والوطني عبر السنين، بما في ذلك ما تم في فترة قيادة رئيستين –كورازون أكوينو وبعد ذلك غلوريا ماكاباغال أرويو– وكلتاهما لعبتا دوراً مهماً في إعادة بدء المفاوضات مع الجماعة المتمردة.

حدث التحول المهم العام 2001، حين تم تعيين امرأتين للمرة الأولى في الفريق الحكومي الذي يضم خمسة أعضاء. ومنذ ذلك الحين تضمن كل فريق للتفاوض تعينه الحكومة امرأة واحدة على الأقل. وفي وقت توقيع الاتفاق الشامل في العام 2014، كان ثلث الجالسين إلى طاولة المفاوضات من النساء. كما كانت الجهات الحكومية الأخرى التي دعمت العملية –المستشار الرئاسي، والأمانة، والفريق القانوني، وفرق العمل الفنية– إما تحت قيادة نساء، وإما تتكون في معظمها من النساء.

تجربة النساء في ليبيريا - العام 1989

حدث انقلاب في ليبيريا العام 1980، وحرب أهلية العام 1989 دامت سبع سنوات، كان من تداعياتها 750 ألف لاجئ، 51,4% منهم نساء. تشكلت العديد من اللجان من أجل السلام، كان أكثرها فعالية الجمعيات النسائية التي ضغطت كثيراً من أجل المشاركة في عمليات السلام. أرسلت تلك الجمعيات عرائض للأمم المتحدة تعترض فيها على الحرب، كما أرسلتها إلى منظمات دولية عدة أخرى. كما نظمت العديد من النشاطات والحملات من أجل السلام تطلب فيها من العسكريين إلقاء أسلحتهم،

25 Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325.

وإيقاف الحرب. توجهت الجمعيات النسائية إلى الضحايا النساء وقدمت لهن الدعم النفسي، وساعدتهن على التمكن من الاستقلالية الاقتصادية عبر تعزيز قدرتهن على إدارة مشاريع اقتصادية صغيرة، إضافة إلى نشر الوعي لدى النساء بكل حقوقهن المدنية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية. توقفت الحرب العام 1997، وتعيّنت روث بري رئيسة لجمهورية ليبيريا لأول مرة في تاريخها.[26]

تجربة النساء في بوروندي – 2015

في بوروندي، أدت النزاعات السياسية والانتخابية الأخيرة إلى وقوع مواجهات بين قوات الأمن والمحتجين، وفي بعض الأوقات، أدت إلى سجن المحتجين والمدنيين، وإلى تشريد السكان بشكل كبير، وتزايد التوتر والنزاعات في شتى أرجاء البلاد. وقد ازدادت التعقيدات نتيجة نقص المعلومات الموثوقة، ما أدى إلى إشعال التوترات.

لعبت النساء البوروندیات من الناحية التاريخية دوراً مهماً كوكيلات للسلام، بفضل قدرتهن على بدء عمليات التفاوض والمصالحة، والجمع بين الأطراف المتنازعة وإعادة بدء الحوار السلمي بين مختلف الجهات الفاعلة. وقد أثبتت شبكة جديدة من النساء الوسيطات على مستوى البلاد بأسرها، أنشأتها الأمم المتحدة بشراكة وثيقة مع وزارة الداخلية ومنظمات المجتمع المدني، فعاليتها في منع العنف على المستوى المحلي، وكشف الإشاعات الباطلة، وتخفيف حدة آثار الأزمة السياسية المستمرة على السكان. ومن خلال تعاونهن مع السلطات المحلية وسلطات المقاطعات، تبادلت هذه الشبكة من الوسيطات المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك معلومات الإنذار المبكر، وشجَّعت تنظيم مشاورات.

وقد استطاعت شبكة الوسيطات، التي تعمل في مجموعات مشكلة من أربع وسيطات في 129 بلدية في شتى أنحاء البلاد، التعامل مع أكثر من 3,000 نزاع محلي بين كانون الثاني/يناير وأيار/مايو العام 2015، أغلبيتها ذات طبيعة سياسية وانتخابية بصورة متزايدة. وقد بدأت الوسيطات الحوار بين السلطات وقوات الأمن والأحزاب السياسية والمحتجين ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين. وقمن بالحد من الآثار السلبية للمظاهرات، من خلال توعية المتظاهرين بضرورة احترام الملكية الشخصية وأهمية السلوك غير العنيف. كما دعين إلى إطلاق سراح المتظاهرين وأعضاء الأحزاب المعارضة. كما قامت الوسيطات بحماية الأسر التي كانت قد اتهمت بالهروب.

26 مؤسسة فريدريش إيبرت. «مشاركة النساء في السلام، الأمن والعمليات الانتقالية في العالم العربي»، ص 165.

ملحق رقم (2)

خطة إعادة الإعمار من منظور مشاركة النوع الاجتماعي

في هذا الملحق، سيتم تحليل خطة الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار من منظور مشاركة النوع الاجتماعي، حيث سيتم تحليل الخطة بناء على مؤشرات: المشاركة في التخطيط، التمثيل، حساسية النوع الاجتماعي في عملية التنفيذ، المشاركة في الرقابة والتقييم، المشاركة في تحديد الأولويات، المشاركة في تقييم الاحتياجات، تحليل المستفيدين.

تحليل السياق العام للخطة

تشير الخطة الوطنية لإعادة الإعمار والإنعاش المبكر، إلى أن الهدف العام للحكومة هو إعادة توحيد المنظومة السياسية وتقوية مؤسسات الدولة، من خلال تنفيذ اتفاق المصالحة بهدف ضمان وجود حكومة فلسطينية قوية تحكم قطاع غزة والضفة الغربية بشكل فعال.

وتبعا لذلك، فإن أولويات الأجندة القانونية والمؤسسية للحكومة فيما يتعلق بالخطة، ترتبط، بشكل وثيق، باتفاق المصالحة الوطنية، وعلى الرغم من ذلك، فإن الخطة لم تتطرق إلى المصالحة سوى من ناحية القضايا الإجرائية التي تهدف إلى تسهيل عملية إعادة الإعمار.

إن هذه الأمور الإجرائية مثل؛ توحيد مؤسسات السلطة الوطنية، إدارة المعابر الحدودية، فرض النظام والقانون، تشكيل قوى الأمن تحت إدارة وطنية واحدة، المرجع الأساسي لها هو اتفاق القاهرة في العام 2011، الذي طُور لاحقاً ليصبح اتفاق المصالحة للعام 2017. إن هذه الاتفاقيات، لم تُشرك فيها المرأة الفلسطينية، لا بوصفها المتضرر الأبرز من الانقسام، أو بوصفها نصف المجتمع الفلسطيني. وبالتالي، فإن طرح الخطة الوطنية لإعادة الإعمار لهذه القضايا، وبخاصة المصيرية منها كشكل نظام الحكم، وقطاع الأمن، وإحالتها إلى عملية المصالحة، دون التأكيد على مشاركة المرأة في رسم الأجندة السياسية والقانونية، وتلافي أخطاء اتفاقات المصالحة، يعني إصراراً واضحاً على تهميشها.

ومن جانب آخر، فإن توحيد الإطار القانوني في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، الذي تطرقت إليه الخطة الوطنية كجزء مهم من أولوياتها، لم يأخذ في الحسبان توحيد هذا الإطار القانوني من منظور النوع الاجتماعي، حيث لا تزال النساء الفلسطينيات عرضة للقوانين المميزة على صعيد الأسرة، التي تحكم الزواج والطلاق وحضانة الأطفال، إضافة إلى القوانين التي تحكم قضايا الإرث والنفقة والملكية، والتي تقلل من فرص تمكين المرأة اقتصادياً، وتجعلها عرضة للفقر،[27]

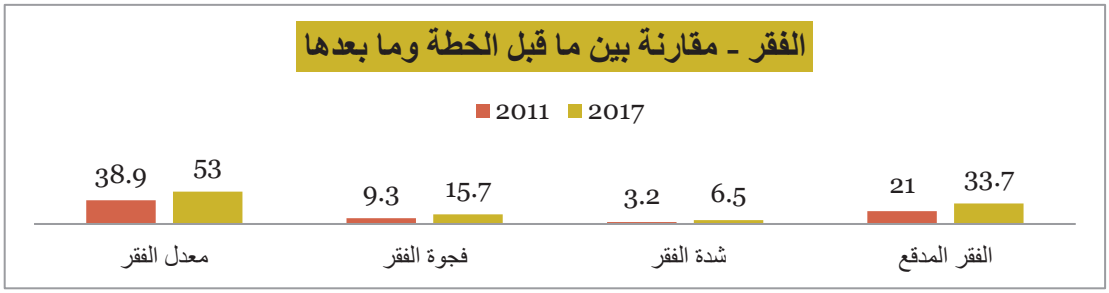
27 الوثيقة الإستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز المساواة والعدالة بين الجنسين، وزارة المرأة، ص 15.

وبخاصة أن تمكين النساء ومكافحة الفقر، هما دعامتان أساسيتان للتمكين الاقتصادي.

أما فيما يتعلق **بالأجندة الاقتصادية والمالية**، فتشير الخطة إلى أن الإنفاق الإضافي على جهود الإنعاش وإعادة الإعمار يؤدي إلى فرض ضغوط مالية كبيرة على الميزانية، في وقت تتراجع فيه تدفقات المانحين بشكل مطرد، إذ قلت بنسبة 30% منذ العام 2008. كما لم يُحصَّل في قطاع غزة سوى 3% من عائدات الحكومة مقارنة بمصروفاتها هناك التي بلغت 43% من الميزانية.

ويلاحظ أنه عند إعداد الخطة العام 2014، كانت نسبة الإيرادات من قطاع غزة لصالح الحكومة الفلسطينية يوازي ما نسبته 3% فقط من الإيرادات الحكومية، فيما بلغت نسبة الإنفاق الحكومي 43% من الموازنة العامة للحكومة. وحالياً، بعد 5 سنوات اختلف الواقع تماماً، حيث يشير باحثون اقتصاديون، إلى أن نسبة الإنفاق الحكومي على قطاع غزة حالياً، وفي ظل الإجراءات المتخذة ضد حركة حماس في العام 2016، لا يتعدى 16% من الموازنة العامة، ما يعني أن الضغوط على الحكومة الفلسطينية، والمواطنين في قطاع غزة قد ازدادت بشكل كبير، ومن الطبيعي أن يكون أهم المتأثرين من هذه الضغوط هم النساء في قطاع غزة، وبخاصة أنه في العام 2017، شكلت الأسر التي ترأسها إناث ما نسبته 10% من إجمالي الأسر في قطاع غزة، وبلغت نسبة الفقر بين الأسر التي ترأسها نساء في قطاع غزة 54%، بينما كانت في الضفة الغربية 19% من إجمالي الأسر التي ترأسها نساء، وذلك حسب النتائج الرئيسية لمستويات المعيشة في فلسطين.[28]

تحديد الأولويات



تشير النساء المشاركات في ورش العمل التي عقدتها «مفتاح»، إلى أنهن ونظراً لعدم إشراك النساء في إعداد الخطة، والخطط اللاحقة لها، فإن أولوياتهن لم تكن على سلم أولويات عملية إعادة الإعمار، وقد انعكس ذلك، بشكل سلبي، على إعمال حقوقهن، فعلى سبيل المثال، تشير النساء المشاركات إلى أن الخطة لم تأخذ في الحسبان تطوير النظام القانوني والقضائي المتعلق بإثبات ملكية العقارات المدمرة في حال كانت تملكها إناث، وبخاصة في ظل الثقافة المجتمعية التي تحرم الإناث من الميراث.

كما لم تأخذ الخطة في الحسبان، قضايا مهمة تمثل أولوية للنساء كتحديد الاحتياجات الشاملة في المساعدات

28 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017.

الغذائية وأنواعها وأصنافها، والمساعدات العينية كالمتعلقة بالصحة العامة، بل تركت هذه القضايا ليتم تحديدها عبر المورّدين الذين هم غالباً من الذكور.

المشاركة في التخطيط

تمنح عملية إعادة الإعمار المواطنين فرصة إشراك قطاعات جديدة من المجتمع، وبخاصة النساء في عمليات إعادة الإعمار وما يتبعها من عملية إصلاح مؤسسي، حيث إن عملية التنمية تتطلب، بشكل أساسي، إشراك قطاعات مجتمعية هي في الأصل خارج هياكل السلطة السياسية والاقتصادية، وهذا يعني أنها لن تنجح إلا في حال تجاوزت النخبوية السياسية وأصحاب المصالح الاقتصادية المرتبطين بالدولة.

> تشير الخطة إلى أنها تركز وتولي اهتماماً خاصاً بشرائح المجتمع الأكثر معاناة، وبخاصة النساء، حيث تكافح العديد من النساء في غزة، باعتبارهن جزءاً أساسياً في إدارة العائلة، ولا سيما إذا كانت عائلة نازحة. (الخطة الوطنية لإعادة الإعمار والإنعاش المبكر)

وباستعراض المؤتمر الدولي لإعادة الإعمار لعام 2015، يلاحظ أن قطاع غزة ومجتمعه المدني وأصحاب المصلحة، وبالذات النساء، لم يكونوا ممثلين في المؤتمر.

وعلى صعيد خطة إعادة الإعمار، فإنه يؤخذ على الخطة أن مفهوم «الشراكة» الوارد في الخطة، يشير إلى النساء بوصفهن ضحايا للحرب فقط، وليس كجزء مساهم في إنجاح جهود إعادة الإعمار.

إضافة إلى ذلك، فقد أمعنت الخطة في وصف النساء بأنهن جزء من الفئات الهشة والضعيفة، دون الإشارة –بأي شكل من الأشكال– إلى أنهن شريك أو عامل من عوامل نجاح الخطة.

وعلى الرغم من مساهمة فريق فني مكون من ممثلين لعشرين وزارة ومؤسسة حكومية، وممثلين عن القطاع الخاص، فإن الخطة لم تشر مطلقاً إلى نسبة النساء المشاركات في إعداد الخطة من إجمالي المشاركين، كما إنه، ومن الناحية الواقعية، لم تشارك المؤسسات النسوية أو ممثلات عن الضحايا في تمثيل المرأة في عملية إعداد الخطة، وهو ما يتعارض، بشكل أساسي، مع قرار مجلس الأمن رقم 1325 الذي ينص في بنده الأول على «إشراك المرأة في عمليات الحفاظ على الأمن وبناء السلام وبخاصة في المناطق المتضررة من النزاع».

ويمكن القول إن النساء لم يكنّ ممثلات في عملية إعداد الخطة، وبخاصة مع وجود فجوة كبيرة في تمثيل المرأة في القطاع العام، وهو الجهة التي أعدت الخطة ولا تزال تعمل على تنفيذها، حيث تشير مؤشرات مشاركة النساء في الحياة العامة، إلى أنه لا تزال محدودة مقارنة مع الرجال على صعيد المشاركة في القطاع العام المدني، فتشكل النساء 43% من موظفي القطاع العام المدني، مقارنة مع 57% للرجال، وتتجسد الفجوة عند الحديث عن الحاصلين على درجة مدير عام فأعلى، فبلغت 12% للنساء، مقابل 88% للرجال للفئة نفسها، وهي الفئة المنوط بها إعداد الخطط. كما إن المرأة في فلسطين تشكل 20% من إجمالي عدد أعضاء

المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية وقطاع غزة،[29] ومن المعروف أن جزءاً كبيراً من تنفيذ الخطة، وبخاصة في قطاع البنية التحتية، هو موكل لهذه الهيئات المحلية التي تفتقر لتمثيل نسوي فاعل، الأمر الذي يتناقض مع ما جاء به القرار رقم 1325، الذي نص على «تمثيل نساء المجتمعات التي شهدت صراعات مسلحة لإسماع أصواتهن في عملية تسوية الصراعات، ولتكن جزءاً من جميع مستويات صنع القرار كشريك على قدم المساواة لمنع الصراعات وحلها وتحقيق السلام المستدام».

وفي الورش التي عقدتها «مفتاح»، أشارت النساء إلى أن أهم الفجوات في عملية التخطيط أن الخطة لم تتضمن التطوير المؤسسي والقانوني للجهات القائمة على عملية إعادة الإعمار، وبخاصة أنها أثرت على إعمال حقوق النساء المتضررات، ومن أهم هذه الفجوات:

- غياب وجود مدونة السلوك المتعلقة بعملية إعادة الإعمار التي يفترض أن يوقع عليها جميع المشاركين في عملية إعادة الإعمار مثل الموظفين، والمتعاقدين، والخبراء، والموردين ... إلخ.
- غياب سياسة موحدة لعملية إعادة الإعمار تتضمن الشروط والوثائق المطلوبة والمعايير المرتبطة بعملية البناء وإعادة الإعمار، بحيث تلتزم بها الجهات المنفذة للعملية مثل السلطة الوطنية الفلسطينية، والأونروا، والأمم المتحدة، والممولين ... إلخ.
- تطوير القوانين المتعلقة بتنظيم عملية إعادة الإعمار مثل القوانين المتعلقة بالحق في الملكية، والسكن، والمشتريات العامة، والمقاولات، وتشجيع الاستثمار ... إلخ.
- إصلاح القوانين سارية النفاذ، مثل الميراث وقوانين الأراضي، وبخاصة أنها تؤثر على حقوق الملكية والإرث للنساء، بالمقارنة مع الرجال؛ تلك القوانين التي ورثها الفلسطينيون من الأنظمة المتعاقبة العثمانية، والانتداب البريطاني، والإدارة المصرية.
- سياسة موحدة للتوظيف والتعاقد لجميع المؤسسات الفاعلة في عملية إعادة الإعمار، تتضمن شروطاً ومعايير تتعلق بالنوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين.

حساسية النوع الاجتماعي في تنفيذ الخطة

تم تنفيذ الخطة، ولا تزال، بواسطة الوزارات والهيئات العامة التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، ومؤسسات دولية مثل مكتب المشاريع التابع للأمم المتحدة. وعلى عكس المؤسسات الدولية التي تمتلك سياسات واضحة لحظر انتهاكات حقوق المرأة مثل التحرش الجنسي، والرشوة الجنسية، فإن المؤسسات الحكومية في قطاع غزة التي تديرها حركة حماس، لم تقر هذا النوع من السياسات التي تحد من احتمالات حصول أي انتهاك ضد النساء المستفيدات من جهود إعادة الإعمار. وبفحص مدونة قواعد السلوك الوظيفي

29 بيان صادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمناسبة يوم المرأة العالمي، 2019/3/8.

الخاصة بموظفي القطاع العام في غزة، تبين أن المدونة تخلو من أي إشارة إلى هذه المسألة.

ويلاحظ أن معظم الهيئات العامة في قطاع غزة، لا يوجد فيها من الناحية العملية[30] وحدات للنوع الاجتماعي، وهي الوحدات التي يفترض وجودها وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (12/65/08/م.و/س.ف) للعام 2008، والخاص بتشكيل وحدات النوع الاجتماعي، وهي الوحدات التي يفترض أنها تساهم في تعزيز دور النساء في المشاركة في صنع القرار، والرقابة على أداء السلطات وتضمين النوع الاجتماعي في الخطط والاستراتيجيات.

كما إن الأدبيات والمرجعيات المتعلقة بتنفيذ عملية إعادة الإعمار، يلاحظ أنها ليست حساسة للنوع الاجتماعي في معظم الأحيان، بما فيها تلك التي قد صمّمت بواسطة مؤسسات أممية؛ فعلى سبيل المثال، فإن تقييم مستوى الهشاشة (Data Social form Assessment) الخاص بالدليل الفني لمجموعة المأوى (Minimum Guidance Technical Upgrade and Repair Shelter of Standards)، لا يقدم أي أفضلية للعائلات التي ترأسها إناث، أو الإناث اللواتي يتعرضن للعنف الأسري، أو الجنسي، وقد تعرضت منازلهن للهدم. وعلى صعيد الدروس المستفادة، فإنه –للأسف– لم تشر وثيقة «الدروس المستفادة من الاستجابة للمأوى في غزة»، التي أعدت بواسطة مجموعة المأوى في فلسطين وأعضائها، والمفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية، ووزارة الإسكان والأشغال العامة، ووزارة الشؤون الاجتماعية، وممثلي المجتمع المحلي، إلى أي دروس مستفادة من آلية إعادة الإعمار الحالية بالنظر إلى النوع الاجتماعي، بل أمعنت في تحليل الواقع بشكل فني وعام، دون النظر إلى قضايا النساء بوصفها قضايا مستقلة.

أما «دليل سياسة إعادة إعمار أضرار قطاع الإسكان» الخاص بوزارة الأشغال العامة والإسكان، وهو الدليل الذي يتم بناء عليه حصر الأضرار وتقييمها، وإعادة الإعمار، والحق في المساءلة وتقديم الشكاوى، فإنه يخلو من إي إشارة إلى النساء ودمجهن.

تحليل المستفيدين

إن الخطة تعاملت مع المستفيدين منها على أنهم فئة متجانسة، وبالتالي لم ترصد في عملية تقييم الاحتياجات خصوصية النساء ضمن السياق الاجتماعي الاقتصادي والثقافي. وعند تحليل المستفيدين من الخطة، يتضح أن هناك نوعين من المستفيدين، هما الضحايا، والمستفيدون غير المباشرين. فمن حيث الضحايا، لم تشر القطاعات التي تضمنتها الخطة إلى النساء إلا فيما يتعلق بالقطاع الاجتماعي، مثل زيادة حماية المرأة من العنف القائم على أساس النوع الاجتماعي من خلال التدخلات المتعددة، بما في ذلك التقييم السريع، ومسح الخدمات المتوفرة للنساء والفتيات، وتعزيز موارد الحماية وزيادة التوعية بين النساء ومجتمعهن المحلي بشأن

30 حسب الهيكلية الإدارية للوزارات والبلديات، معظمها تحتوي على وحدات للنوع الاجتماعي، لكن هذا لا يعني وجودها من الناحية الواقعية.

العنف القائم على أساس النوع الاجتماعي والخدمات المتخصصة، دون أن تحقق الحكومة أي نجاحات تذكر في هذا الصدد.

فقد أهملت الخطة القضايا المعترف بها على أنها قضايا **«خاصة بالنساء حصراً»** كتمكين المرأة، والعنف، وإصلاح القوانين الخاصة بالمرأة ... إلخ، وتركت هذه القضايا لتعالج ضمن سياق القطاعات المختلفة في عملية إعادة الإعمار دون النظر إليها على أنها قضايا منفصلة بذاتها.

من نماذج تعامل الخطة مع المستفيدين على أنهم مجموعة متجانسة، هو أنها لم تأخذ بالحسبان الأسر التي ترأسها النساء « فحسب برنامج الغذاء العالمي، فإن انتشار انعدام الأمن الغذائي بين الأسر التي ترأسها النساء أعلى بـ 15 نقطة مئوية مما بين الأسر التي يرأسها رجال 36 مقابل 21 %». (الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمرأة الفلسطينية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا)

وفيما يتعلق بالمستفيدين غير المباشرين، فإن عملية إعادة الإعمار، بطبيعة الحال تؤدي إلى تقليل البطالة وزيادة فرص العمل نسبياً، وفي العادة يتم ضمان نسب عادلة من مشاركة النساء في القوى العاملة التي تعمل على تنفيذ خطط إعادة الإعمار، وهو ما لم تتطرق إليه الخطة مطلقاً، حيث لا تزال نسبة مشاركة النساء ضعيفة في القوى العاملة، حيث لا تتجاوز 21% من مجمل النساء في سن العمل في العام 2018، بالمقارنة مع 79% للرجال.[31]

المساءلة

الخطة الوطنية لإعادة الإعمار لا تخضع للمساءلة، حيث لا توجد آلية للشكاوى محلياً ودولياً، كما إن آليات المشاركة المجتمعية والتغذية الراجعة قد تم انتقادها من قبل المجتمع المدني.

تشير الخطة إلى أن المسؤولية النهائية في تنفيذ الخطة تقع على عاتق حكومة الوفاق الوطني، التي ستكون بمثابة الجهة الوحيدة التي تحال إليها جميع قضايا التخطيط والتنفيذ والتمويل فيما يتعلق بإنعاش وإعادة إعمار قطاع غزة. إلا أن الواقع العملي، وبعد سنوات على الحرب على غزة، أظهر أن السلطة الفلسطينية ليست هي اللاعب الوحيد المؤثر في عملية التخطيط والتنفيذ، وبخاصة أن بعض الدول باتت تعمل على تنفيذ مشاريع إعادة الإعمار بواسطتها مثل قطر وتركيا على سبيل المثال.

كما إن التطورات اللاحقة على عملية إعادة الإعمار مثل: اتفاق المصالحة لعام 2017 ومن ثم فشله، التفاهمات بين إسرائيل – حماس العام 2019، التي بموجبها يتم تنفيذ العديد من المشاريع ضمن الخطة بدون مشورة السلطة الفلسطينية، أو مشاركتها، قد ألقى بظلاله على قدرة السلطة الفلسطينية على أداء مهامها في إعادة الإعمار، وبالتالي، فإن هذه العوامل أضعفت قدرة النساء على الرقابة على أداء مزودي الخدمات في عملية

31 بيان صادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمناسبة يوم المرأة، 2019/3/8.

إعادة الإعمار، حيث نتج عن هذا الوضع تنفيذ عملية إعادة الإعمار عبر: السلطة الفلسطينية، حكومة الأمر الواقع في قطاع غزة، المنظمات الدولية والأممية، بعض الدول التي تنفذ مشاريعها الخاصة في قطاع غزة كقطر وتركيا، ولا تخضع هذه الجهات لنظام مساءلة فعال.

تشير النساء المشاركات في ورش العمل التي عقدتها «مفتاح»، إلى أن حاملي المسؤولية الذين يفترض بالنساء مساءلتهم بسبب عدم وفائهم بالتزاماتهم في عملية إعادة الإعمار هم أكثر من جهة، في ظل غياب مرجعية مؤسسية موحدة لعملية إعادة الإعمار تتمثل في هيئة مستقلة تنشأ بمرسوم رئاسي.

الحق في الحصول على المعلومات

لم تقم السلطة الفلسطينية بنشر الخطة الوطنية لإعادة الإعمار، إلا بعد أشهر عديدة من إقرارها. ومنذ العام 2015، توقف المكتب الوطني لإعادة الإعمار في قطاع غزة عن إصدار أي تقارير تتعلق بعملية إعادة الإعمار. من جانب آخر، توقف، أيضاً، المركز الإعلامي لمكتب رئيس الوزراء الفلسطيني من إصدار أي تقارير حول تقدم عملية إعادة الإعمار.

تتسم عملية إعادة الإعمار في قطاع غزة بالضبابية، حيث لا يتم إخبار الفلسطينيين حول الكلفة الكلية لعملية إعادة الإعمار، بالمقارنة مع ما خطط لها، كما إن الفاعلين في المجتمع المدني الفلسطيني يقولون إن موظفي مكتب الأُمم المتحدة لخدمة المشاريع (UNOPS) يُقرون أنه قد تم إبلاغهم بعدم إعطاء معلومات مفصلة للجهور.[32]

32 نورا ليستر مراد، آلية إعادة إعمار غزة: هل هي خديعة؟ ص 3.

الملحق رقم (3)

خطة الإنعاش المبكر وإعادة الإعمار – خلفية عامة [33]

قام بإعداد هذه الخطة مكتب نائب رئيس الوزراء الفلسطيني د. رامي الحمدالله، وأشرفت عليها اللجنة الوزارية العليا لإعادة إعمار غزة. وتم تشكيل هذه اللجنة من قبل مجلس الوزاء الفلسطيني في 30 تموز العام 2014 للإشراف على إعداد الخطة وتقديمها لمؤتمر المانحين الذي انعقد في تشرين الأول/أكتوبر العام 2014 لدعم جهود إعادة الإعمار ودعم موازنة الحكومة.[34]

كما ساهم في إعداد الخطة فريق فني مكون من ممثلين لعشرين وزارة ومؤسسة حكومية، وبالتنسيق مع مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات الدولية والدول المانحة. فيما لم تشر الخطة مطلقاً إلى ماهية مؤسسات القطاع الخاص، كما لم تشر الخطة إلى أي مشاورات عقدت مع المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني في القطاع.[35]

تستند هذه الخطة إلى عمليات التقييم الأولية للاحتياجات وخطط الاستجابة لها التي أجراها البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك التقييم السريع الأولي متعدد المجموعات/القطاعات الذي تم إجراؤه في 10 و18 و19 آب من العام 2014، من قبل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بالتعاون مع الحكومة. كما استند تحليل الخطة للاحتياجات التي كانت موجودة قبل العدوان، إلى دراسات قامت بإعدادها الحكومة أو البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة.[36]

المبادئ التي قامت عليها الخطة:

1. ربط خطط الإنعاش بالخطة الفلسطينية الوطنية للتنمية: قطاع غزة جزء لا يتجزأ من الاقتصاد الفلسطيني ودولة فلسطين، وتتفق جهود الإنعاش وإعادة الإعمار في إطار هذه «الخطة» اتفاقاً تاماً مع أهداف التنمية الوطنية التي تسعى إلى تخصيص الموارد والتخطيط والتنفيذ.[37]

2. قيادة الحكومة مع مشاركة واسعة النطاق: تعمل حكومة الوفاق الوطني على قيادة ووضع الخطة وتنفيذها والرقابة عليها بالتعاون مع الشركاء المحليين والدوليين.

---

33 الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة، منشوره على الموقع:

http://www.mne.gov.ps/images/gazarecplan.pdf

34 الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار، ص 17.

35 المرجع ذاته.

36 المرجع ذاته.

37 المرجع ذاته.

3. الاستفادة من الخطة في تنشيط الاقتصاد والقطاع الخاص: تهدف الخطة إلى إعادة بناء القدرات الإنتاجية المحلية، وقد تم منح أولوية لتنمية الاقتصاد المحلي من خلال تفعيل دور القطاع الخاص. تهدف الخطة إلى إيجاد فرص عمل إضافية مؤقتة ودائمة، وتأمين دور أساسي للشركات الفلسطينية في جهود تنفيذ الإنعاش وإعادة الإعمار.

4. إعطاء الأولوية للمساءلة والكفاءة في التنفيذ: تولي عملية إعداد وتصميم الخطة اهتماماً خاصاً بالحاجة إلى آليات تنفيذ سريعة وآليات مساءلة قوية.

5. التركيز على الشرائح السكانية الأشد معاناة: تركز الخطة وتولي اهتماماً لشرائح المجتمع الأكثر معاناة.

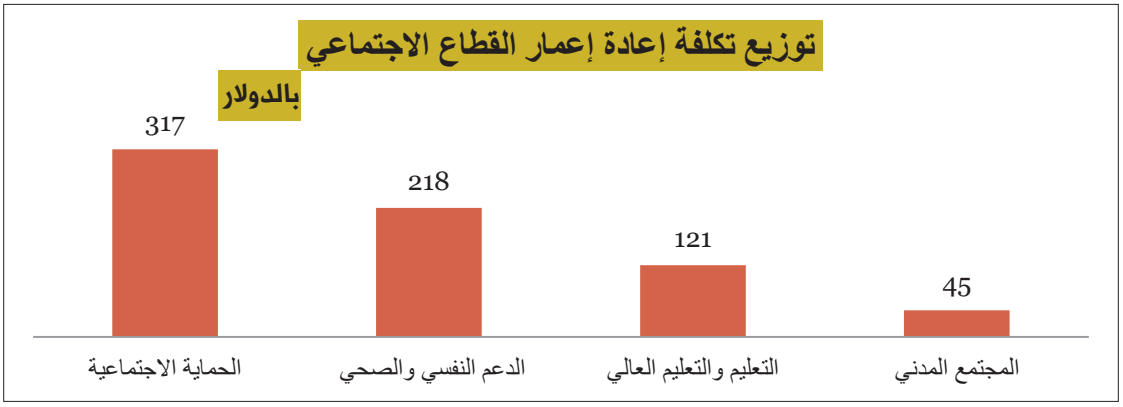
الإطار الزمني للخطة

المرحلة	الفترة الزمنية	ملامح المرحلة
الإغاثة	فوري – 6 أشهر	تركز هذه الخطوات غالباً على احتياجات أساسية مثل الحصول على المياه النظيفة، والمواد الغذائية، وتقديم المأوى، والحماية الاجتماعية لمن تم تدمير منازلهم.
الإنعاش المبكر	1 – 12 شهراً	تهدف هذه الإجراءات المتعلقة بالإنعاش المبكر إلى استعادة تقديم الخدمات الصحة والتعليم والبرامج الاجتماعية والمياه والكهرباء والاتصالات، والحد من المخاطر الإضافية والضعف، وإزالة المتفجرات من مخلفات الحرب، والبدء في استعادة سبل العيش والمأوى ضمان منازل تتسم بالسلامة والأمن، ودعم عودة الأشخاص النازحين داخلياً، إضافة إلى أمور أخرى.
إعادة الإعمار	6 أشهر - فصاعداً	يرتكز جهد إعادة الإعمار على مبدأ «إعادة البناء بشكل أفضل»، فمجرد إعادة البناء من أجل استعادة الوضع إلى ما كان عليه، أو سد الفجوات الناتجة عن العدوان، لن يكفي. من هذا المنطلق، تتيح إعادة الإعمار فرصة لإعادة النظر في احتياجات أهل قطاع غزة كما هي عليه اليوم، وليس كما كانت عليه بالأمس.

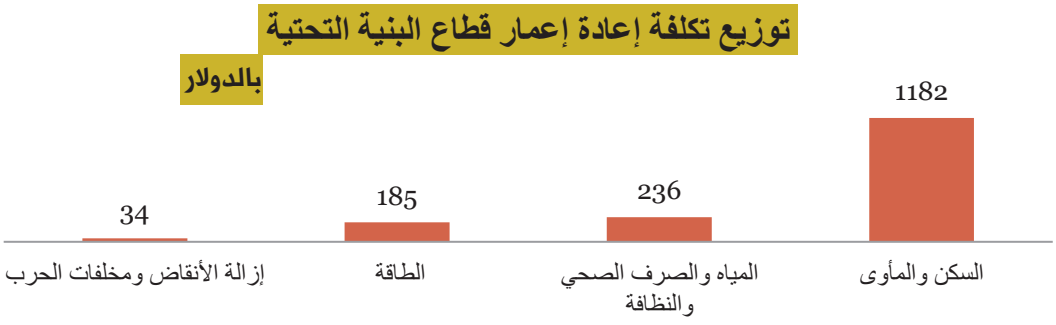
ملخص التكاليف حسب القطاع

تقدر التكلفة الإجمالية لجهود إعادة الإعمار بنحو 4 مليارات دولار، من بينها 414 مليون دولار لازمة من أجل الإغاثة الفورية، و1,8 مليار دولار من أجل الإنعاش المبكر، و2,4 مليار دولار من أجل إعادة إعمار غزة. يلزم تقديم تمويل فوري من أجل مراحل الإغاثة الفورية والإنعاش المبكر، كما سيلزم تقديم تمويل لمشاريع إعادة الإعمار خلال الأعوام اللاحقة.

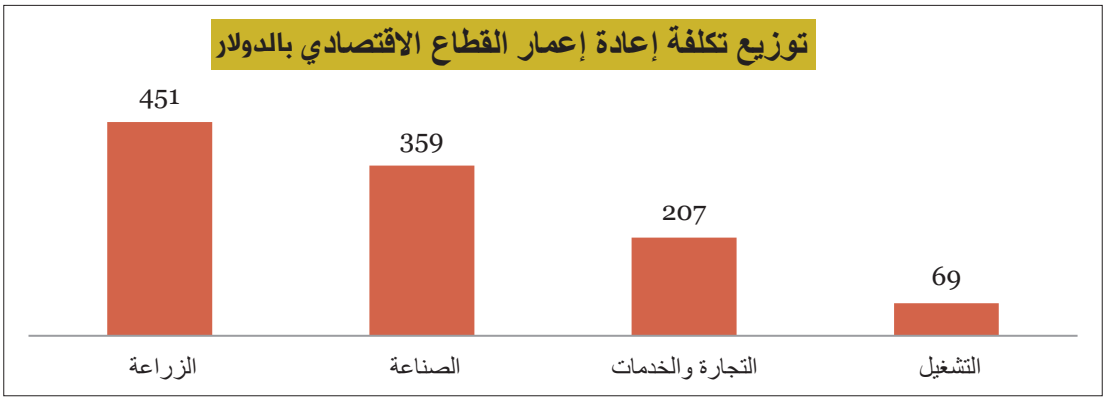
القطاع	القطاع الفرعي	التكلفة بالمليون دولار
القطاع الاجتماعي	الحماية الاجتماعية	317
	الدعم النفسي والصحي	218
	التعليم والتعليم العالي	121
	المجتمع المدني	45



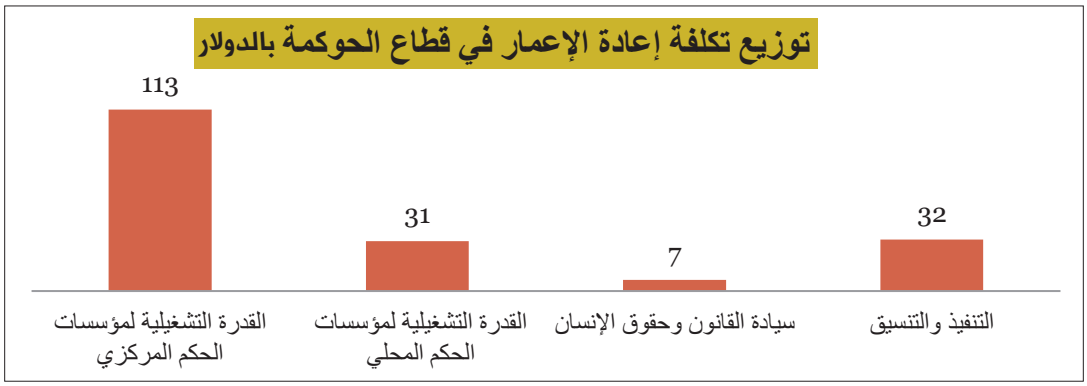
قطاع البنية التحتية	إزالة الأنقاض ومخلفات الحرب	34
	الطاقة	185
	المياه والصرف الصحي والنظافة	236
	السكن والمأوى	1182
	المباني الحكومية والبنية التحتية	149
	المعابر الحدودية	55
	الطرق	70
	البيئة	1



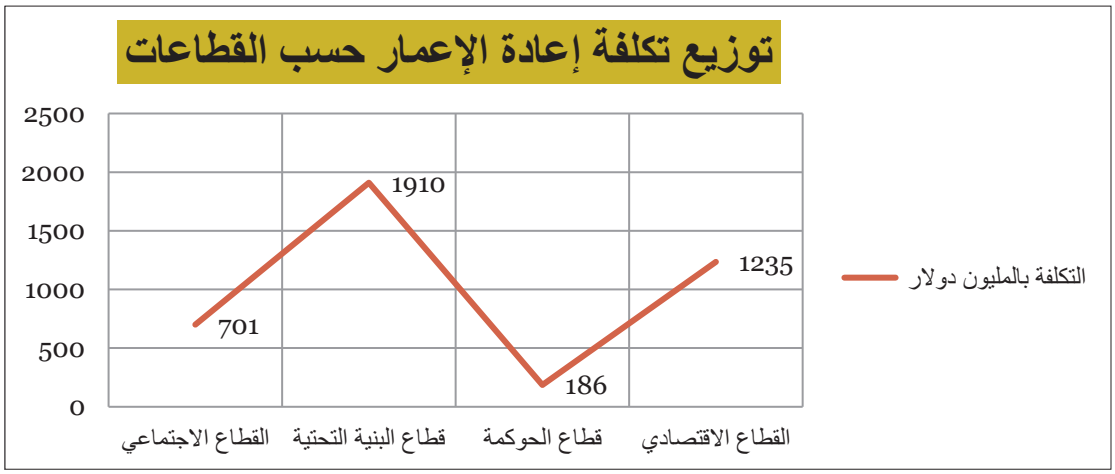
القطاع الاقتصادي	الزراعة	451
	الصناعة	359
	التجارة والخدمات	207
	التشغيل	69
	تشجيع الاستثمار	150



قطاع الحوكمة	القدرة التشغيلية لمؤسسات الحكم المركزي	113
	القدرة التشغيلية لمؤسسات الحكم المحلي	31
	سيادة القانون وحقوق الإنسان	7
	التنفيذ والتنسيق	32



الإجمالي		4030 بالدولار



تحدد هذه الخطة التكلفة المباشرة للإنعاش وإعادة الإعمار، وهي تكلفة منفصلة عن الالتزامات القائمة المتعلقة بدعم ميزانية الحكومة. مع ذلك، سيكون استمرار دعم الميزانية الحكومية الحالية عنصراً أساسياً للحفاظ على الوظائف الحكومية في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، وتلبية المسؤوليات القائمة على الحكومة لموظفيها والمواطنين، فضلاً عن توفير الأساس للانتعاش وإعادة الإعمار في قطاع غزة. كما سيضمن توفير الدعم للميزانية استمرار الخدمات الصحية، والتعليم، والطاقة الكهربائية، والوقود، والمياه، فضلاً عن الحفاظ على الدعم الاجتماعي

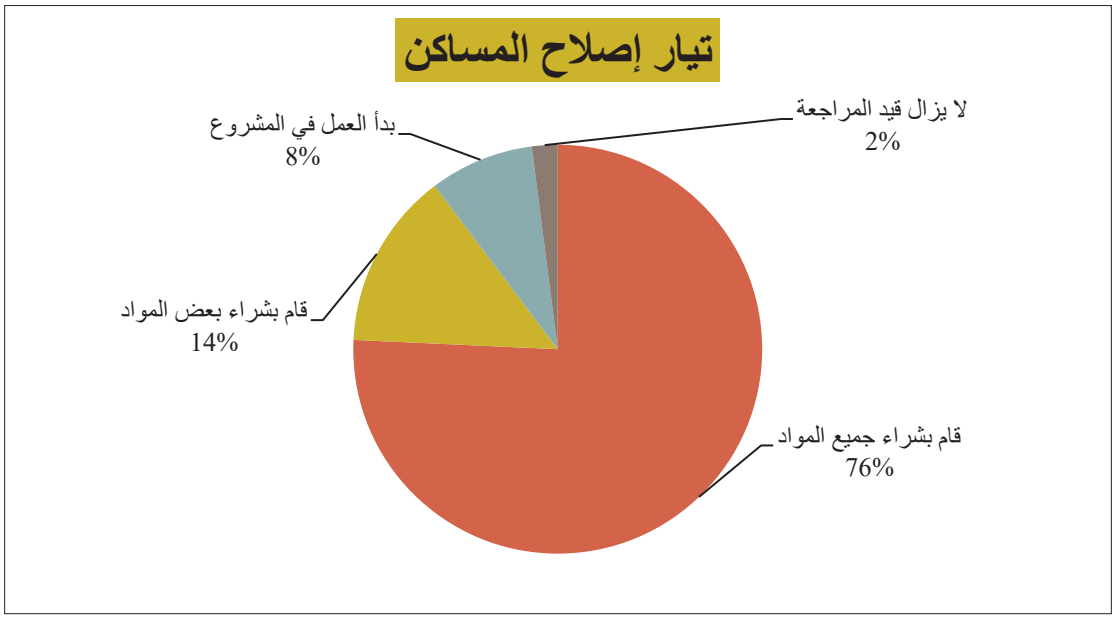
تقديرات دعم الموازنة المطلوب في الأعوام 2014 – 2017	
دعم الموازنة المطلوب الذي لم يتم صرفه خلال العام 2014	582 مليون دولار
دعم الميزانية الاستثنائي الإضافي المطلوب خلال الأعوام 2015 – 2017	3,924 مليون دولار
الإجمالي	4,504 مليون دولار

الملحق رقم (4)

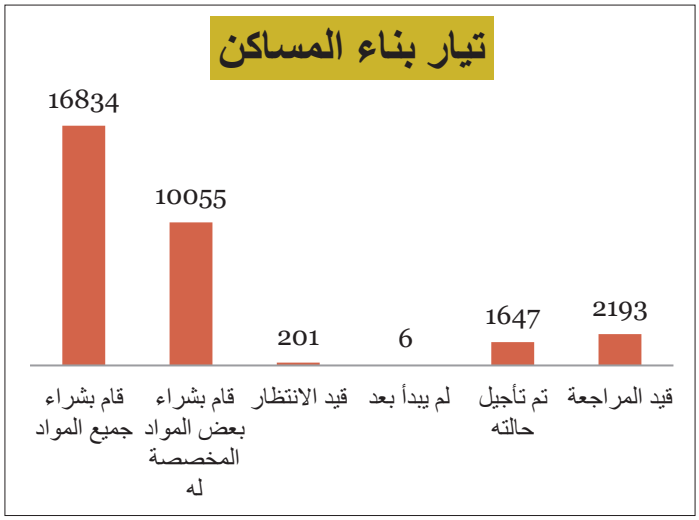
الوضع الراهن لعملية إعادة الإعمار

أولاً. تيار إصلاح المساكن

بلغ عدد المستفيدين من عملية إصلاح المساكن حتى اللحظة، 13,0693 مستفيداً، وهم موزعون كالتالي: 88,798 مستفيداً قاموا بشراء جميع المواد التي تم تخصيصها بناء على تقييم الأضرار، 24,141 قام المستفيد بشراء بعض المواد، 14,248 مستفيداً قد بدأ العمل في المشروع ويمكنه استيراد مواد البناء بشكل مستمر، 3,506 مستفيدين لا يزال قيّد المراجعة. وهذا يعني أن 2% فقط لم يقوموا بإصلاح مساكنهم حتى اللحظة.

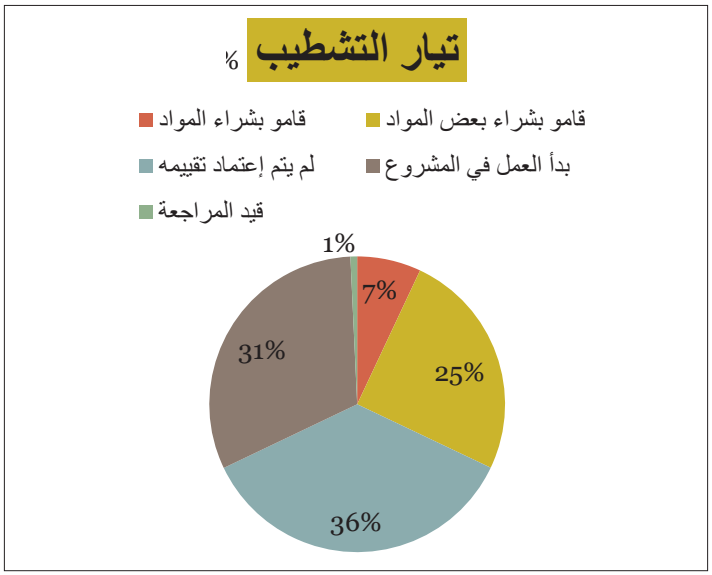


ثانياً. تيار بناء المساكن



16,834 من المستفيدين قاموا بشراء جميع المواد التي تم تخصيصها حسب تقييم الأضرار، و10,055 مستفيداً قام بشراء بعض المواد المخصصة له، ولكن لا مزيد من المواد المخصصة له يمكن شراؤها، و2,423 مستفيداً لا يزال في انتظار الموافقة لبدء الاستلام، و201 مستفيداً حالياً هو قيد التنفيذ، وقد بدأ في عملية البناء، في حين أن 6 مستفيدين قد حصلوا على التمويل ولم يبدأوا بعد في عملية البناء، و1,647 مستفيداً تم الاعتراف بحقه القانوني، إلا أنه تم تأجيل حالته بسبب عدم وجود تمويل، في حين لا يزال 2,193 مستفيداً طلبه لا يزال قيد المراجعة. إن تحليل هذه الأرقام، يشير إلى أن 4,076 مستفيداً من المنح، لم يتم بناء مساكنهم لأسباب متعددة.

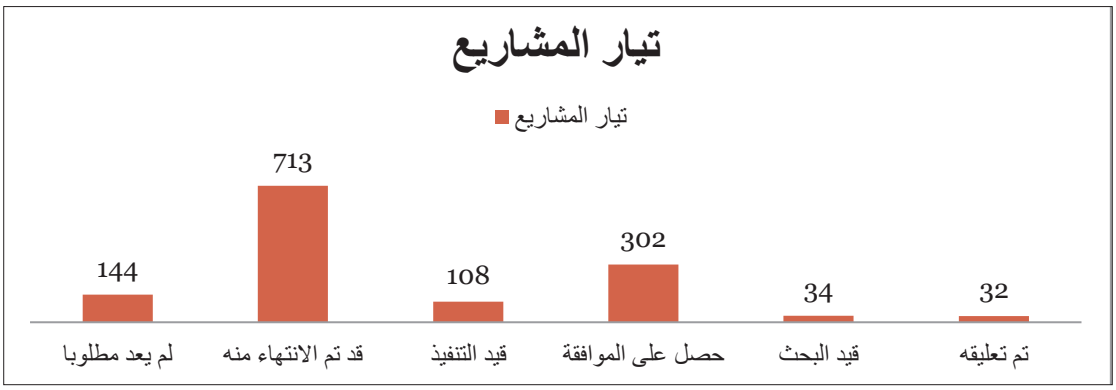
ثالثاً. تيار التشطيب



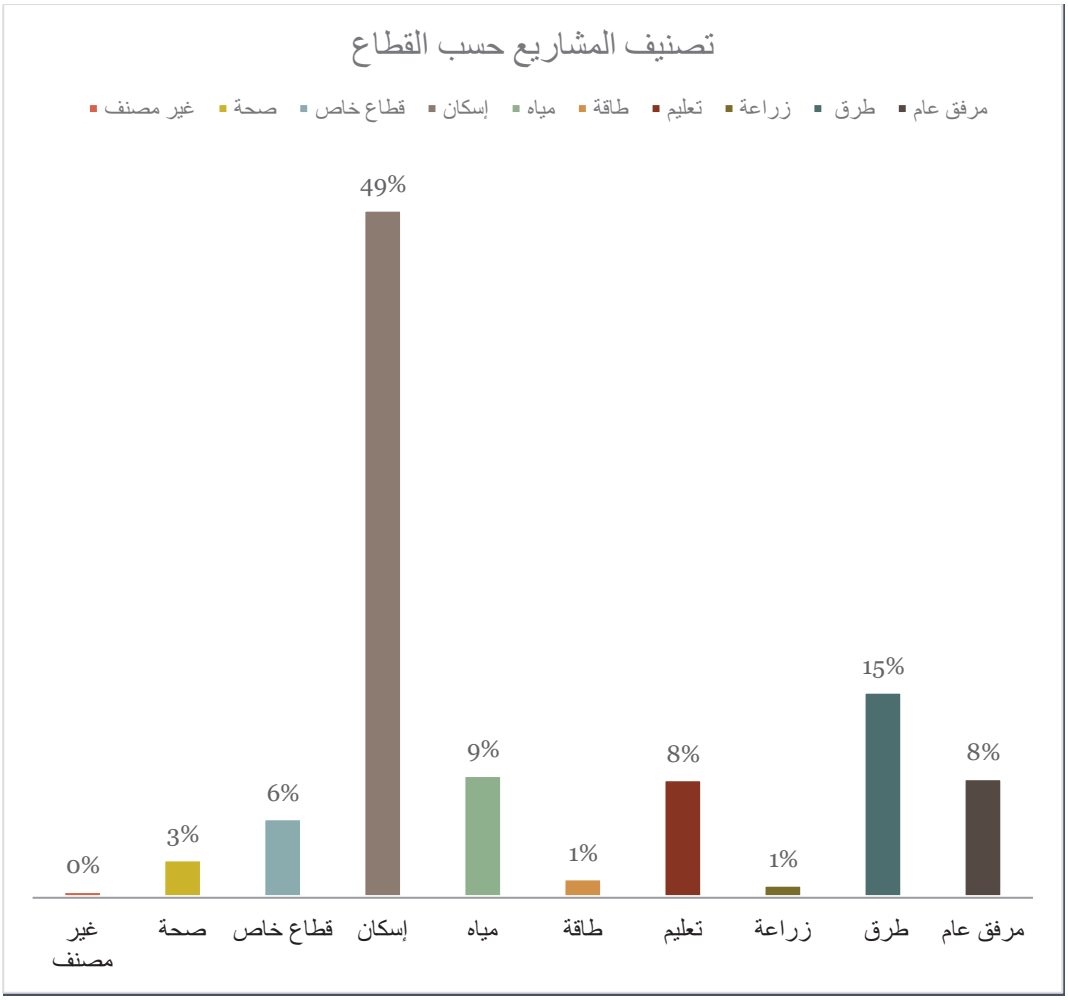
11,569 مستفيداً من المشاركين في تيار التشطيب ضمن آلية إعادة إعمار غزة، حيث إن 2,900 قاموا بشراء بعض المواد، في حين أن 809 من المستفيدين تم شراء جميع المواد المخصصة لهم بناء على تقييم الأضرار ما بعد الحرب، و4,148 مستفيداً لم يتم اعتماد التقييمات المقدمة بعد، و3,627 مستفيداً بدأ العمل في المشروع، ولا يزال 85 مستفيداً قيد المراجعة ولم يتم اعتماده بعد. ومن خلال هذه الأرقام، يتضح أن 4,233 مستفيداً لم يستفيدوا حتى اللحظة من تشطيب منازلهم.

رابعاً. تيار المشاريع

1,405 مشاريع تم إنشاؤها ضمن آلية إعادة إعمار غزة، من بينها 144 مشروعاً، كان قد تم تقديمها، إلا أنها لم تعد مطلوبة، أيضاً 713 مشروعاً أيضاً قد تم الانتهاء منها، و32 مشروعاً قد تم تعليقها، و180 مشروعاً قيد التنفيذ، وقد بدأ العمل بها، و302 مشروعاً قد حصلت على الموافقة، ولا يزال 34 مشروعاً قيد البحث.



تصنيف المشاريع: 7 مشاريع غير مصنفة، 37 مشروعاً ضمن قطاع الصحة، 76 مشروعاً ضمن القطاع الخاص، 653 مشروعاً ضمن قطاع الإسكان، 177 مشروعاً ضمن قطاع المياه، 19 مشروعاً ضمن قطاع الطاقة، 113 مشروعاً ضمن قطاع التعليم، 13 مشروعاً ضمن قطاع الزراعة، 196 مشروعاً ضمن قطاع الطرق، 114 مشروعاً ضمن قطاع المرافق العامة. وبتدقيق هذه الأرقام، يتضح أن 210 مشاريع لم يتم تنفيذها، وذلك لعدم الموافقة عليها، أو إلغائها، أو أنها لا تزال قيد البحث.



إعادة إعمار قطاع غزة من منظور نسوي

ملاحظات حول الوضع الراهن لعملية إعادة الإعمار

بعد 5 سنوات على انتهاء الحرب على قطاع غزة، لا تزال عملية إعادة الإعمار قائمة، ومستمرة ببطء شديد، على الرغم من أن معظم التدخلات التي وضعت في الخطة كان يفترض أن تنتهي خلال 12 شهراً من بدء التنفيذ. فعلى سبيل المثال: 2% فقط لم يقوموا بإصلاح مساكنهم حتى اللحظة، 4,076 مستفيداً من المنح لم يتم بناء مساكنهم لأسباب متعددة، 4,233 مستفيداً لم يستفيدوا حتى اللحظة من تشطيب منازلهم، 210 مشاريع لم يتم تنفيذها حتى هذه اللحظة. ومن الملاحظ أن الأمم المتحدة تستخدم مصطلح «المستفيد» للإشارة إلى الأشخاص الذين تنطبق عليهم شروط المنح، حيث لا تزال المنظمات الأممية والحكومية تتعامل مع المستفيدين بدون الإشارة إلى الجنس، أو العناية الخاصة التي يفترض أن يتم إيلاؤها للنساء.

ومن المهم الإشارة إلى أن قاعدة البيانات الخاصة بآلية الأمم المتحدة (GRM) لا تقوم بفحص عملية التقدم وفقاً لبنود الخطة الوطنية لإعادة الإعمار، ما يحد من قدرة النساء على رصد أي تطور ورصد المتغيرات في العملية. إن عملية إعادة الإعمار لا تزال تنفذ في ظل انقطاع عن نشر تقارير التقدم في عملية إعادة الإعمار، منذ العام 2016، وهو ما يمثل انتهاكا للحق في الحصول على المعلومات. والحق في الحصول على المعلومات لا يقتصر على تمكين النساء من المشاركة في عملية إعادة الإعمار فحسب، بل يمثل كونه أداة لتمكين النساء من المساءلة المجتمعية ومحاسبة القائمين على عمليات إعادة الإعمار فيما يتعلق بانتهاك حقوقهن.

المراجع

- قرار مجلس الأمن 1325: المرأة كعنصر فاعل في السلام والأمن.
- الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار.
- الخطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ القرار 1325، دولة فلسطين.
- الخطة الوطنية المرأة والأمن والسلام، جمهورية العراق.
- الاتحاد الأفريقي، وضع سياسة إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات.
- مؤسسة فريدريش آيبرت. «مشاركة النساء في السلام، الأمن والعمليات الانتقالية في العالم العربي».
- الخبرة الإفريقية في إعادة الإعمار في أعقاب انتهاء الصراع. مركز القاهرة الدولي لتسوية النزاعات وحفظ وبناء السلام.
- جميل عودة إبراهيم. إعادة الإعمار والتنمية بعد النزاعات.
- بال ثينك للدراسات الإستراتيجية. تعزيز التعاون بين منظمات المجتمع المدني من أجل بناء الدولة الفلسطينية.
- البنك الدولي. اقتصاديات إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- يوسف عودة. الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن «المرأة والسلام والأمن»: الواقع والأهداف.
- «مفتاح». توجهات الرأي العام الفلسطيني حول المشاركة السياسية للنساء في الجهود الرامية لتحقيق السلم الأهلي.

- Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325

- قاعدة البيانات: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: http://www.pcbs.gov.ps/
- قاعدة البيانات: المرصد الأورومتوسطي لحقوق الإنسان: https://euromedmonitor.org/ar
- قاعدة البيانات: آلية الأمم المتحدة لإعادة إعمار قطاع غزة: https://grm.report/
- موقع فلسطين اليوم: paltoday.ps
- موقع مركز المعلومات الفلسطيني– «وفا»: http://www.wafainfo.ps/