

اثر المساعدات الأجنبية على تجزئة الفلسطينيين





أثر المساعدات الأجنبية على تجزئة الفلسطينيين

تقييم ومساءلة

هذا النشر مدعوم من مؤسسة روزا لوكسمبورغ بتمويل مقدّم من الوزارة
الفدرالية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية
نفذ هذا البحث بدعم من مؤسسة الكويكرز



**American Friends
Service Committee**



الآراء الواردة في هذه النشرة هي من مسؤولية الكاتب/ة ولا تعكس بالضرورة
موقف مؤسسة روزا لوكسمبورغ ومبادرة متابعة الدعم الدولي ومؤسسة الكويكرز

المحتويات

5	المقدمة
9	تعريفات وتحذيرات
13	مسح المساعدات الدولية للفلسطينيين واستيائها
13	المساعدات قبل أوسلو
14	المساعدات كمعونات إنسانية أو مسكنات؟
16	المساعدات كتمكين ومقاومة وطنية؟
17	المساعدات كوسيلة للضغط؟
20	المساعدات التضامنية قبل أوسلو للأراضي الفلسطينية المحتلة
22	المساعدات بعد أوسلو: تناقضات في توفير المساعدات "بعد النزاع"
27	المساعدات كأداة لبناء السلام وبناء الدولة والتنمية والحوكمة؟
28	المساعدات للحوكمة؟
31	في "الأمن" والإرهاب
33	المساعدات "للتنمية الاقتصادية" "وبناء السلام"؟
36	أفكار ختامية
38	Bibliography

أثر المساعدات الأجنبية على تجزئة الفلسطينيين

المساعدات الأجنبية وتجزئة الفلسطينيين:

تقييم ومساءلة | د. توفيق حداد | 10 كانون أول 2016

مقدمة: مسح الأراضي الفلسطينية المجزأة

تم تخصيص ما يقارب 30 مليار دولار من المساعدات التنموية الدولية للأراضي الفلسطينية المحتلة في الفترة ما بين 1993 و2014 (ترتير ووايلدمان، 2016). كما وحصلت المجتمعات الفلسطينية داخل إسرائيل (والذين يشار إليهم أحياناً «فلسطينيو الـ 48» أو «الفلسطينيون مواطنو إسرائيل») إلى جانب الفلسطينيين اللاجئين خارج فلسطين التاريخية – تحديداً في الأردن وسوريا ولبنان – على التمويل أيضاً، رغم أنه بكمية أقل.¹ وجاءت هذه الأموال مجتمعة من مصادر مؤسساتية مختلفة (حكومية وغير حكومية ودولية غير حكومية) من أصول «غربية» وعربية وإسلامية ومتعددة الأطراف.

وجعلت هذه المبالغ الكبيرة الفلسطينيين من أكبر المتلقين للمساعدات الأجنبية لكل فرد في العالم.² لم تكن لتتواجد جوانب عدة من الوجود الفلسطيني السياسي

1 معظم الأموال الموجهة إلى الفلسطينيين في الأردن وسوريا ولبنان تكون مخصصة لوكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا) دعماً لجهود مساعدة اللاجئين الفلسطينيين في احتياجاتهم. وفي سنة 2014 – آخر سنة تم الإفصاح فيها عن المعلومات بالكامل – صرفت الأونروا ما مجموعه 128,891,000 على اللاجئين في الأردن و27,889,000 على اللاجئين في سوريا و87,265,000 على اللاجئين في لبنان. ويوجد 2,117,361 لاجئ مسجل في الأردن و449,957 في لبنان و526,744 في سوريا. انظر إلى ميزانية برنامج الأونروا لسنة 2016-2017 على الرابط:

http://www.unrwa.org/sites/default/files/2016_2017_programme_budget_blue_book.pdf.

لا يوجد أية أرقام واضحة بشأن قيمة المساعدات الموجهة للفلسطينيين المواطنين في إسرائيل، والتي تكون بشكل رئيسي على شكل مساعدات للمنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية. ولا تنشط الأونروا ولا السلطة الفلسطينية – أكبر جهتان متلقيتان للمساعدات في الأراضي الفلسطينية المحتلة والشتات – في إسرائيل.

2 كان تصنيف الضفة الغربية وقطاع غزة العام 2014، في المرتبة الثامنة فيما يتعلق بصافي المساعدات التنموية الدولية لكل فرد – 579 دولار أمريكي. وأول سبعة دول كانت جزر صغيرة في المحيط الهادئ. انظر:

والاقتصادي والمؤسساتي والاجتماعي المعاصر، أو لم تكن ستتخذ الشكل التي هي عليه حالياً، لولا وجود هذه المساعدات.

ورغم أن المساعدات لعبت دوراً دون أدنى شك في تشكيل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية الفلسطينية، يجب الاعتراف بأن الواقع الفلسطيني العام يعاني من حالات من التجزئة تزداد سوءاً.

يعيش حوالي نصف الشعب الفلسطيني (6.2 مليون من 12.4 مليون) خارج فلسطين التاريخية، في حين أن 42.8% من أولئك الذين يعيشون في فلسطين التاريخية هم لاجئين أو أشخاص تعرضوا للإزاحة الداخلية.³ ولا يزال 28.7% من 5.59 مليون لاجئ مسجل لدى الأونروا في 58 مخيم، لاجئين معترف بهم رسمياً، وذلك بعد حوالي 70 عاماً من طردهم من أراضيهم.

ولا يزال فلسطينيو الضفة الغربية وقطاع غزة يخضعون لاحتلال عسكري منذ 50 عاماً، ومقطوعين عن أراضيهم في موطنهم الموروث، وذلك في ظل عدم قدرتهم على التفاعل مع المجتمعات الفلسطينية في أراضي الـ 48 والتواصل معهم، وذلك على الرغم من أن العديد منهم في الواقع أقاربهم.

وتفرض إسرائيل داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة فصل صارم بين قطاع غزة والقدس والضفة الغربية، مما يقسم وحدة هذه الأراضي المعترف بها دولياً.

كما وتقسم إسرائيل الأراضي الفلسطينية المحتلة داخلياً إلى وحدات إقليمية.

وضمت إسرائيل القدس الشرقية العام 1967، وتم بناء حلقة مزدوجة من المستوطنات والتي تضم 287,000 مستوطن يهودي في الحدود الجديدة للمدينة (أنظر أوتشا، 2011؛ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2016).

وقسمت الضفة الغربية إلى أراضي تخضع لأنظمة مختلفة منذ العام 1994.⁴ وهناك

http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?year_high_desc=false

3 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: نشرة إحصائية خاصة في الذكرى الـ 68 للنكبة الفلسطينية. أنظر:

http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_Nakba2016E.pdf

4 (تشكل المناطق (أ) 18% من الضفة الغربية وتخضع للإدارة المدنية والأمنية الفلسطينية، والمناطق (ب) 22% من الضفة الغربية، وتخضع للإدارة المدنية الفلسطينية والإدارة الأمنية الإسرائيلية، والمناطق (ج) 60% من

ما لا يقل عن 490 حاجزاً أمام الحركة، بما في ذلك حواجز عسكرية وخنادق وسواتر ترابية تمزق وحدة التجمعات الأكبر من الأراضي الفلسطينية المحتلة.⁵

هذا وكان قطاع غزة مقسم إلى أربعة أجزاء مختلفة بموجب اتفاقية أوسلو II، غير أن طبيعة هذه التجزئة تغيرت بعد الانسحاب الإسرائيلي أحادي الجانب العام 2005. وتعرض هذه السلامة الجغرافية الجديدة للمنطقة لتهديد كبير بسبب الهجمات الإسرائيلية المباشرة على مؤسساتها وبنيتها التحتية ومواطنيها وحركتها الاقتصادية، حيث شنت إسرائيل ثلاث حملات عسكرية كبيرة منذ العام 2007، وذلك في ظل تدمير الحصار المطول لإمكانيات هذه المنطقة الإنتاجية، مما أدى إلى اعتماد 80% من سكانها على الغذاء، وتسبب بمعدلات بطالة تصل إلى 43% - وهي الأعلى في العالم.⁶

تلعب التدابير الإسرائيلية التي تفرض تقسيمات جغرافية على الأراضي الفلسطينية المحتلة دوراً في إثارة الانقسامات السياسية الفلسطينية بين الفصائل السياسية الفلسطينية المتنافسة، حيث أصبح التوتر بين أكبر فصيلين سياسيين ذو قطبية عالية ناتج جزئياً عن هذه التدابير التي أدت إلى اندلاع حرب أهلية مصغرة في صيف العام 2007، مما تسبب بإدارة فتح للضفة الغربية وإدارة حماس لقطاع غزة.⁷

كما يبدو أن الانقسام الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع الفلسطيني عبر الأراضي الفلسطينية المحتلة يتفاقم، حيث تتركز الثروة في مجموعة قليلة من الأشخاص، وفي مناطق محددة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (أبو رحمة، 2009؛ تراكي، 2008؛ لارودي، 2012).

وتهدد تدابير التجزئة التي تفرضها إسرائيل كافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية الفلسطينية - من قدرة الفلسطينيين على الوصول إلى منازلهم وأراضيهم ومصادر المياه إلى خدمات التعليم والصحة

الضفة الغربية وتخضع للإدارة المدنية والأمنية الإسرائيلية الكاملة. ويجب التأكيد أنه حتى المناطق (أ) تعتبر أيضاً أرخبيل حقيقي من أراضي منفصلة في ظل التدخلات الإسرائيلية الروتينية فيها.

5 أنظر <http://data.ochaopt.org/humatlas2015/#/6>

6 أنظر قطاع غزة: الأثر الإنساني للحصار، تموز 2015.

https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_july_2015_english.pdf

7 رغم إدارة هذين الفصيلين لبعض الجوانب في هذه الأراضي، إلا أن إسرائيل تحتفظ بالسيادة والسيطرة العامة عليها، مما يهدد قدرة أي من الفصيلين على الحكم بشكل حقيقي.

والمقدسات. ولهذا السبب تم تحديد التجزئة بأنها جزء من العمليات طويلة الأمد التي تهدد النسيج والوجود السياسي والاجتماعي الفلسطيني، والذي أسماه عدة مفكرون «القتل السياسي» (كيمرلينغ، 2003)، «القتل الاقتصادي» (قبرصي ونقيب، 2008)، «قتل اجتماعي» (عبد الجواد، 2013)، «قتل مكاني» (حنفي، 2009). وتضيف هذه التقييمات إلى الأدبيات الموثوقة التي تصف الممارسات الإسرائيلية التاريخية والحالية ضد الفلسطينيين بأنها «تطهير عرقي» (بابي، 2006؛ بادل، 2009).

هذا وبدأ المفكرون القانونيون بوصف السياسات الإسرائيلية ضد الشعب الفلسطيني بأنها تشكل جريمة الإبادة الجماعية.⁸ حيث يقول المفكر القانوني البولندي رافائيل ليملين أن جريمة الإبادة الجماعية لا تقتصر فقط على الإبادة الفعلية لشعب ما، بل تشمل أيضاً العمليات المقصودة المصممة لتهديد تجمع وطني:

غالباً ما تشير [الإبادة الجماعية] إلى خطة منسقة تهدف إلى تدمير الأسس الضرورية لحياة مجموعات وطنية بحيث تذبل هذه المجموعات وتموت كالنباتات التي تتعرض لآفة زراعية. وقد تتحقق النتيجة النهائية من خلال التفكيك القسري للمؤسسات السياسية والاجتماعية ولثقافة الشعب ولغتهم ومشاعرهم الوطنية ودينهم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال القضاء على كافة أسس السلامة والحرية والصحة والكرامة الشخصية. وحين تفشل هذه الوسائل بذلك، يمكن توظيف السلاح كملاذ أخير. وتوجه الإبادة الجماعية ضد مجموعة وطنية ككيان، ويعتبر الهجوم على الأفراد ثانوي للقضاء على المجموعة الوطنية التي ينتمون إليها.

(ليملين، 1945)

ونظراً لوجود هذه التحولات المدمرة طويلة الأمد وذات الأثر الكبير للمعالم السياسية والاجتماعية الفلسطينية، كيف نفسر وجود كميات كبيرة من المساعدات الدولية من جهة والتدهور والتجزئة في الوجود الوطني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني من جهة أخرى؟

ستبحث هذه الدراسة هذه الأسئلة من خلال فحص أثر المساعدات الأجنبية على التجزئة الفلسطينية. وستسعى إلى الوصول إلى فهم بشأن كيفية تداخل وترابط المساعدات الدولية مع التجزئة القائمة التي يعاني منها الفلسطينيون نتيجة تشتتهم إقليمياً وبسبب الاحتلال العسكري الإسرائيلي والفصل العنصري محلياً.

كما وستسعى الدراسة إلى بحث مدى مساهمة المساعدات الدولية في التجزئة الفلسطينية من خلال خلق و/أو زيادة التوتر والانقسام في الجسم السياسي الفلسطيني. ويعتبر فهم هذه الاتجاهات ضرورياً لمعرفة كيفية بناء توجه مسؤول فيما يتعلق بالمساعدات في ظل عدم وجود فلسطينيين قادرين على ممارسة حقوقهم بالكامل، تحديداً حقهم بتقرير المصير كأمة مشتتة.

تعريفات وتحذيرات

قبل بحث العلاقة بين المساعدات الدولية والتجزئة الفلسطينية، من الضروري ذكر بعض التحذيرات المسبقة في ظل تعريف المصطلحات التي نستخدمها، وذلك لتحديد نطاق محدد لبحثنا وتجنب الالتباس.

أولاً، مسألة المصطلحات وانطباقها على السياق الفلسطيني.

يقصد «بالمساعدات الدولية» في هذه الدراسة أي شكل من المساعدات المالية والعسكرية والفنية التي تقدمها وكالة رسمية، بما في ذلك وكالات تابعة للدول والحكومات المحلية أو وكالاتها التنفيذية، والتي تعتبر ميسرة بطبيعتها وتوفر المنح غير المستردة.⁹ ولا تصنف الأشكال المختلفة من الدعم الحكومي والمحفزات والامتيازات بأنها مساعدات خارجية بشكل مباشر، بل هي تساعد في تيسير أشكال أخرى من الفائدة أو التجارة أو نقل المعرفة المالية والفنية والعسكرية والتي تعتبر أيضاً جزءاً من هذه السياسات والأجندة الموسعة للمساعدات الدولية.

ثانياً، من الضروري التأكيد من البداية أن هذه الدراسة تتعلق بالفلسطينيين أينما

9 تعرف عدة وكالات مساعداتها بشكل مختلف، وتحاول تحديد نسبة محددة تمنحها صفة «مساعدات». تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية - واحدة من أكبر آليات تعزيز المساعدات وتنسيقها ومراقبتها في العالم وتمثل 35 دولة عضو - المساعدات التنموية الدولية بأنها ميسرة بطبيعتها وتوفر منحة بنسبة 25% على الأقل (تحتسب بنسبة خصم 10%). وعلى الرغم من أن ذلك مرتبط بشكل خاص بالمساعدات التنموية، لا يوجد لغاياتنا هنا إضافة نسبة مئوية محددة، بل نركز على المعونات التي تأتي على شكل منح غير مستردة.

كانوا، وبترباطهم السياسي والاقتصادي والاجتماعي كمجموعة وطنية.

تتكون المجموعات الفلسطينية من فلسطينيي الأراضي المحتلة العام 1967 (2.9 مليون في الضفة الغربية، بما فيهم 423,000 في القدس، و1.9 مليون في قطاع غزة)، والفلسطينيين المواطنين في إسرائيل (1.5 مليون)، وفلسطينيي الشتات (حوالي 6.2 مليون يعيشون خارج حدود فلسطين التاريخية).¹⁰

وتنبع الحاجة لتأكيد هذه الشمولية من حقيقة أن السنوات الأخيرة شهدت محاولات (واعية وغير ذلك) لتعريف «فلسطين والفلسطينيين والقضية الفلسطينية» بأنها مرتبطة فقط بالأراضي الفلسطينية المحتلة والفلسطينيين المقيمين في تلك الأراضي. وتصل أحياناً نسخ متشددة من هذا التوجه إلى الإشارة لفلسطين بأنها الأراضي الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية.

يعتبر الحفاظ على إطار يشمل كافة الفئات الفرعية الرئيسية من الفلسطينيين في تحليل واحد أمر ضروري، وذلك لأنه يضمن عدم قيام العدسة التي نحلل من خلالها أثر المساعدات الدولية على السياق الفلسطيني، بتطبيع أو قبول التجزئة التي يواجهها الفلسطينيون أصلاً. وبخلاف ذلك، فإننا نحلل ونبحث عن الحلول التي تتناول عواقب التجزئة لا مصادرها، ونتجنب مسائل سياسية وأخرى تتعلق بحقوق الإنسان خلال هذه العملية. وفضلاً عن ذلك، من المرجح أن تستمر إزاحة وتجزئة الفلسطينيين ما لم نتناول الأسباب الكبرى للتجزئة. وبالتالي، يعتبر ضم الفلسطينيين بشكل شامل في تحليل التجزئة الفلسطينية أفضل نهج لمعرفة طبيعة المشاكل التي تواجه الفلسطينيين ككل، وذلك في منع الحلول التدريجية والتي قد تضيف إلى مأساة الفلسطينيين وتعيد إنشاء الظروف التي يكون فيها توفير المساعدات ضرورياً.

وعليه، تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على كيفية تأثير المساعدات الدولية على التجزئة القائمة للشعب الفلسطيني ككل، وتحديدًا من خلال دراسة علاقة الأجزاء التأسيسية للأمة ببعضها البعض، ونزاهة كل من المجموعات الفرعية نحو نفسها ونحو المجموعات الأخرى.

وأخيراً، فيما يتعلق بالتعريفات، غالباً ما تشير «التجزئة» إلى «عملية أو حالة التكسير

10 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: نشرة إحصائية خاصة في الذكرى 68 للنكبة الفلسطينية. أنظر

http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_Nakba2016E.pdf

أو التكرس إلى أجزاء»¹¹ ورغم أن هذا التعريف يساعد في وصف الخصائص الأساسية التي تتبناها هذه الدراسة عند استخدام مصطلح التجزئة، إلا أن مخاطره تكمن في الافتراض الضمني بأن الفلسطينيين كانوا مترابطين وموحدين دائماً في إطار دولة سابقة، وأن الأخيرة تعرضت لعملية «تكسير».

وهناك عناصر صحيحة وتاريخية في هذا التعريف.

فمن جهة، لا يمكن إنكار التجزئة الفعلية للفلسطينيين. أدى التطهير العرقي للفلسطينيين من أراضيهم العام 1948، إلى شتات فلسطيني ضخم، كما وأدى إنشاء إسرائيل إلى قطع الفلسطينيين الذين بقوا في فلسطين عن ارتباطهم العضوي بالمحيط العربي، والذي يعتبرون جزءاً منه أيضاً. وأدت مواصلة إسرائيل لإزاحة الفلسطينيين منذ العام 1948، من خلال حملات عسكرية إضافية وكميات كبيرة من الوسائل البيروقراطية والنشطة والسلبية – من مصادرة الأراضي وسرقة المياه إلى بناء المستوطنات والفصل العنصري وسحب بطاقات الهوية وهدم المنازل (أنظر بادل، 2009).

ومن جهة أخرى، لا يوجد أي حاجة للتأكيد بشكل قاطع على توجه متواصل وجوهري بشأن الهوية والوطنية الفلسطينية. فالفلسطينيون، كغيرهم من التجمعات الوطنية، نتاج سلسلة معقدة من العمليات والتخيلات التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ينتج عنها هوية وطنية مشتركة (أندرسون، 1983؛ خالدي، 1997). ولا يهدد الاعتراف بالطبيعة المنتجة للهوية والوطنية الفلسطينية بحقهم المعترف به دولياً بتقرير المصير، ولا ينكر تعرضهم لأشكال مختلفة من التجزئة القسرية. بل على العكس تماماً، يضع ذلك دراسة الحالة الفلسطينية في سياق شعوب أخرى مستعمرة والتي تشكلت هويتهم الوطنية من تجاربهم مع مستعمرهم. ويضع الفلسطينيون في سياق يشير إلى أهمية تسليط الضوء على الجذور الاستيطانية والاستعمارية والتوجه الدافع لهذه التجزئة، مقابل بحث النسيج التأسيسي للهوية والوطنية الفلسطينية في إطار جوهري.

وفي هذا السياق، تأمل هذه الدراسة بأن تساهم في أدبية ناشئة تحلل كيف يجب أن ينظر في المساعدات الدولية للسياق الفلسطيني من سياق تاريخي وسياسي، وبعض من الخصائص الجلية لهذه العمليات ككل (أنظر براينن، 2000؛ حنفي وطابار، 2005؛ طاغديسي-راد، 2011؛ لي مور، 2008؛ حداد، 2016؛ دعنا، 2014؛ تيرنر، 2011؛

2012؛ 2015؛ نخلة، 2012؛ بوليون، 2004). ولكن للقيام بذلك، يجب التأكيد على أن نتائجها وأحكامها تعتمد على أحكام أخرى بشأن ما يمكن أن يكون ضرورياً وما يمكن ألا يكون ضرورياً في أية لحظة تاريخية، وما هي صلاحيات وسلطات قوى محددة. فإذا كان ينظر للمساعدات على أنها ضرورية لأن تكون فعالة في إحداث التغيير، فإن الأساليب والاستراتيجيات بشأن ما يشكل تغيير مرغوب تصبح موضع نقاش واختيار – والتي هنالك بشأنها طبعاً آراءً مختلفة بين المانحين وبين الفلسطينيين أنفسهم.

مسح المساعدات الدولية للفلسطينيين واستيائها

المساعدات الدولية في السياق التاريخي

خدمت المساعدات الدولية للفلسطينيين غايات مختلفة تاريخياً، ودائماً ما كانت تشمل أجندات متنوعة كما هو متوقعاً من تنوع المانحين والسياقات والأوقات السياسية المتغيرة. ولكن تبقى هنالك مواضيع مهيمنة على الأجندة العامة للمساعدات نحو الفلسطينيين والتي يمكن الكشف عنها وتصنيفها من هذه التجارب على الرغم من التنوع الداخلي في أجندتها. وفضلاً عن ذلك، تشير المنافسة والتحول بين أجندات المساعدات المهيمنة إلى الطريقة التي تحقق الأجندات السياسية وديناميكيات السلطة نفسها بين المانحين والشعب الفلسطيني والحركة من جهة، وداخل الحكومة والحركة الفلسطينية من جهة أخرى.

ونحن لسنا بحاجة للإشارة إلى أن المانحين برروا المساعدات للفلسطينيين كجزء لا يتجزأ من دوافع الإفادة. وعلى الرغم من أن تحديد ما هو مفيد وغير مفيد في وقت محدد مشروط سياسياً، وفي الوقت ذاته يتعلق بمسائل إنسانية وأسئلة وأولويات تكتيكية واستراتيجية، يجب في نهاية المطاف الحكم على العواقب الكلية لهذه المساعدات. أي أنه يجب وزن صافي الفوائد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لهذا العدم مقابل مجموع تكلفته ونتائجه العرضية. ويجدر بالذكر أن النوايا الحسنة لا تؤدي دوماً إلى نتائج جيدة. وفضلاً عن ذلك، تشير التجارب التاريخية الرئيسية للمساعدات الدولية إلى أن ثروة الأجندات الباطنية والخبيثة لعبت دوراً في تاريخ المساعدات الدولية، وسنكون ساذجين إذا اعتقدنا غير ذلك (أنظر بلوم، 2003). ونحن لا نذكر هذا لتلطيف سمعة كافة المساعدات وتوجيه أصابع الاتهام إليها، بل لمجرد أن نكون على دراية وعلم بإمكانيات وآليات عمل المساعدات واستخداماتها وتاريخها - المقصودة أو غير ذلك (أنظر فيرغسون، 1994).

المساعدات قبل أوسلو

المساعدات الدولية للفلسطينيين ليست بظاهرة جديدة، فقبل توقيع اتفاقية أوسلو العام 1993، بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، خدمت المساعدة للشعب الفلسطيني هدفان رئيسيان: المساعدات للمعونات الإنسانية، والمساعدات التضامنية مع الحركة الوطنية الفلسطينية لتعزيز هدفها الاستراتيجي المتمثل بتحقيق حقوق الفلسطينيين ومقاومة إسرائيل. ويبقى الموضوعان جانبان بارزان

في توفير المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني رغم تغير الظروف السياسية وطبيعة هذه المعونات إلى جانب تغير بنية التمويل ومصادره.

المساعدات كمعونات إنسانية أو مسكنات؟

لطالما كانت «المسألة الفلسطينية» مصدر قلق دائم للمجتمع السياسي الدولي، بما في ذلك مزودي المساعدات، منذ إنشاء دولة إسرائيل بعد حرب العام 1948. وكانت هذه المساعدات مقتصرة على الأموال المقدمة من الحكومات المانحة للأمم المتحدة وغيرها من جهات تقديم المعونات لتحقيق رسالتها فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين الذين يعتبرون الضحية الإنسانية الرئيسية لأكبر نزاع عربي إسرائيلي.

وتسببت أحداث حرب العام 1948، بحاجة الأمم المتحدة لإنشاء مؤسستين مستقلتين مخصصتين لتوفير الحماية والمساعدة للاجئين الفلسطينيين أو اللاجئين؛ تم تأسيس لجنة التوفيق التابعة للأمم المتحدة بشأن فلسطين (UNCCP) لمساعدة الحكومات والسلطات في تحقيق حل نهائي للقضية الفلسطينية وتوفير الحماية وتعزيز حل دائم للاجئين الفلسطينيين؛ وتم تأسيس وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا) لتوفير المساعدات الإنسانية للاجئين الفلسطينيين على شكل تعليم وصحة وإغاثة وخدمات اجتماعية (أنظر بادل، 2015). ويشير إنشاء هذين الجسمين إلى أن اللاجئين الفلسطينيين كانوا في الواقع يعتبروا مستحقين لحماية مكثفة جزئياً لأن قرار الأمم المتحدة الصادر في تشرين ثاني 1947، والذي يدعو لإنشاء دولتين في فلسطين، لعب دوراً كبيراً في أعمال العدوان التي أدت إلى طرد الفلسطينيين من أراضيهم على أيدي الميليشيات الصهيونية، وهي الأحداث التي يصفها الفلسطينيون بأنها نكبتهم.

غير أن إرث هذه الحماية المكثفة ونظام المساعدة يدعو للسخرية، حيث تم التوصل إلى النتيجة بأن الهدف الرئيسي للجنة التوفيق - الجسم الوحيد المؤسس للقيام بحماية حقوق الفلسطينيين كلاجئين، بما في ذلك حماية حقهم بالعودة - لا يمكن تحقيقه في ظل توازن القوى الحالي (أنظر أكرم، 2000؛ ريمبل، 2000). ونظراً لعدم التمكن من التوصل إلى حل دائم لمسألة اللاجئين الفلسطينيين بسبب رفض إسرائيل لعودتهم، فشلت الرغبة السياسية الدولية لتنفيذ أحكام قرار الهيئة العامة للأمم المتحدة 194(II)، الذي يدعو إلى حق اللاجئين الفلسطينيين بالعودة والتعويض في حشد رغبة سياسية دولية كافية لدى الدول الرئيسية التي كانت

تتمتع بالقوة للمطالبة بتنفيذ القرار. وفي الوقت ذاته، رفض الفلسطينيون وحكومات الدول المستضيفة الجهود الرامية إلى توطين اللاجئين الفلسطينيين في الدول المستضيفة. وأدى هذا الطريق المسدود إلى قرار لجنة التوفيق بأنها لن تستطيع تنفيذ مهمتها، مما أدى بدوره إلى قيام الهيئة العامة بتخفيض صلاحيات اللجنة وأنشطتها تدريجياً بحيث اقتصر على تسجيل أملاك اللاجئين والتوثيق فقط.

وبالتالي، يختلف وضع اللاجئين الفلسطينيين عن اللاجئين الآخرين، حيث أن حقوق اللاجئين الآخرين السياسية محمية بموجب اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، وفي إطار المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، في حين أن غالبية حقوق اللاجئين الفلسطينيين تقع في إطار نظام مؤسساتي منفصل وتبقى مهمة. ورغم صياغة أحكام اتفاقية اللاجئين لسنة 1951، بشكل يضمن ضم اللاجئين الفلسطينيين في صلاحيات الاتفاقية في حال فشل النظام الحالي (المكون من الأونروا ولجنة التوفيق) بالتوصل إلى حل دائم، لم تبذل أية جهود حتى الآن لجسر الهوة في الحماية الناتجة عن إعادة ضم الفلسطينيين ضمن صلاحيات لجنة التوفيق (أنظر بادل، 2015). وبالتالي، أصبح نظام الحماية المكثفة التي تمتع بها الفلسطينيون في مرحلة ما تجسيدا لفصل قضية اللاجئين الفلسطينيين ومستحقاتهم عن غيرهم من اللاجئين في العالم.

وتتمثل الغاية من سرد هذا التاريخ لتوفير المساعدات للفلسطينيين في أنها توضح عدة مواضيع لا زالت قائمة في توفير المساعدات الدولية. لطالما أظهرت الأجسام الدولية والمجتمع الدولي، كالأمم المتحدة نفسها بأنها مستعدة لتوفير المساعدات لتلبية احتياجات الفلسطينيين فيما يتعلق بالمعونات والغوث. وفي الواقع، هم ملزمون أخلاقياً وسياسياً بذلك في ظل عدم استندراك وتحقيق حقوقهم السياسية المعترف بها. ولكن، حين يتعلق الأمر باتخاذ خطوات لضمان الدفاع عن الحقوق السياسية أو احتياجات الحماية وتقديمها، والتي تشمل في هذه الحالة حق العودة كأكثر حل مرغوب من الحلول الدائمة لمعضلتهم، نفتقد للرغبة السياسية بين الدول الرئيسية للقيام بذلك.

ولهذا السبب، نجد أن العلاقات المؤسسية والمجتمعية الفلسطينية مع الأمم المتحدة، وتحديداً الأونروا، تتسم دائماً بالتوتر وحتى المرارة. لقد أدى عدم القدرة على ضمان حق الفلسطينيين بالعودة في ظل معاناتهم في وضع يتسم بالاتكالية القسرية لعشرات السنين، إلى استهجان الفلسطينيين وتهكمهم من المؤسسات والأنظمة الدولية المصممة لحماية حقوقهم وضمانها، وهو أمر مفهوم (أنظر

شيف، 1989؛ الحسيني، 2010. أنظر أيضاً فيورست، 1989). أصبحت المساعدات تعمل كمسكنات للأمر الواقع لضمان تحقيق أدنى الاحتياجات الأساسية الفلسطينية وعدم مواجهتهم أو انقلابهم على مصدر إزاحتهم ونزع ملكيتهم. ونتج عن موضوع «المساعدات كمسكنات» ديناميكية جعلت الفلسطينيين ينظرون للمساعدات بتهكم - تحديداً كبديل لتحقيق حقوقهم. كما وشجعت بشكل جزئي توجهاً يتمثل بسعي الفلسطينيين لطرق تمكنهم من الوصول إلى المساعدات، تحديداً في السياقات التي تتسم بظروف معيشية صعبة، ولذلك بدأت ميزانيات الأمم المتحدة والدول المانحة بالتأثير سلباً على الرغبة بمواصلة تمويل احتياجات الفلسطينيين مع مرور الوقت، وبالمستويات التي تلبى الاحتياجات المتزايدة لهذا المجتمع (أنظر الحسيني، 2010؛ أشر، 1999، الصفحات 162-175).

المساعدات كتمكين ومقاومة وطنية؟

أدى نشوء حركة وطنية فلسطينية جديدة بعد أحداث العام 1948، إلى جانب انهزام الأنظمة العربية واحتلال أجزاء جديدة من الأراضي الفلسطينية بعد حرب العام 1967، إلى تهيئة الظروف لتوجه موضوعي جديد فيما يتعلق بتدفق المساعدات إلى الفلسطينيين.

وبعد تولي الثوار الفلسطينيين السيطرة على منظمة التحرير الفلسطينية العام 1969،¹² بدأت موجة جديدة من المساعدات بالتدفق إلى الفلسطينيين. وبدأت الأموال المزودة بشكل رئيسي من الدول العربية والإسلامية وحركة عدم الانحياز ودول الاتحاد السوفييتي، إلى جانب التبرعات والحوالات المالية والضرائب من الفلسطينيين في الخليج العربي، بدأت بتمويل الاحتياجات السياسية والاجتماعية للفلسطينيين بحسب ما تقرر منظمة التحرير واستراتيجياتها لتحقيق حقوق الفلسطينيين. وبمنتصف الثمانينيات، أصبحت المساعدات الموجهة لمؤسسات منظمة التحرير تمول كل شيء، من المقاومة المسلحة ضد إسرائيل إلى المدارس والمستشفيات ودور الأيتام والسفارات والإعلام وعائلات الأسرى والشهداء، بقيمة تصل إلى 220 مليون دولار سنوياً (صايغ، ي، 1997، ص. 640). وكانت منظمة

12 أنشئت منظمة التحرير الفلسطينية بداية من قبل حركة القوميين العرب بقيادة الرئيس المصري جمال عبد الناصر العام 1964. وتم تصميمها لجمع الجهود الفلسطينية الهادفة إلى تحرير فلسطين والسيطرة عليها. وبعد حرب العام 1967، تولت حركات الثوار الفلسطينية (والتي تشكلت معظمها بشكل مستقل بعد الهزيمة في الحرب) السيطرة على منظمة التحرير تدريجياً.

التحرير الفلسطينية تعتبر من بين أغنى منظمات التحرير الوطنية في العالم، وذلك في ظل وجود مجموعة كبيرة من المؤسسات والاستثمارات والطواقم، بما في ذلك جيش صغير.

ورغم عدم وجود حاجة للدخول في التفاصيل فيما يتعلق بطبيعة هذا النوع من المساعدات الدولية والتي كانت مقتصرة على ذلك الوقت والمكان – وهنالك كمية كبيرة من هذا النشاط غير موثقة وبالتالي غير معروفة – يمكننا القول بأن هذه المساعدات كانت سياسية بطبيعتها، وجاءت تأكيداً على الدعم الأساسي لحقوق الفلسطينيين ومنظمتهم. وشمل ذلك احتراماً مستمراً للفلسطينيين لتوظيف مختلف الوسائل السياسية والدبلوماسية والعسكرية والثقافية لتحقيق حقوقهم. وتم تقديم هذا التمويل للفلسطينيين لدعم الأهداف السياسية للقيادة الفلسطينية والطرق التي اختارت أن تستخدمها بها. وكانت غالبية هذه المساعدات موجهة بشكل مباشر من خلال مؤسسات منظمة التحرير، والتي بدورها جعلت آلية منظمة التحرير الداخلية لتخصيص هذه الموارد أمراً مركزياً لفهم الغايات التي ستخدمها.

ومن الضروري هنا أن نسلط الضوء على بعض الأبعاد المهمة لهذا النشاط، والتي ستفرق بين الأنماط اللاحقة للمساعدات للفلسطينيين، وفي الوقت ذاته تمتلك تبعيات طويلة الأمد على الحركة الفلسطينية ومؤسساتها.

المساعدات كوسيلة للضغط؟

المساعدات التضامنية واستيائها

بشكل عام، جاءت المساعدات للتمكين والمقاومة الوطنية كنوع من «المساعدات التضامنية». أي أنه كان هنالك نوع من الثقة أو الاتفاق بين الأطراف بشأن كيفية استخدامها، وهي نابعة عن الدعم السياسي الأساسي للقضية الفلسطينية. فعلى سبيل المثال، لم تتعرض منظمة التحرير لأي تدقيق مكثف بشأن كيفية استخدامها لهذه الأموال، حيث أتيح للمنظمة تحديد أولوياتها وتخصيص الموارد والمستفيدين. وبكلمات أخرى، تمتعت المنظمة بما يسمى عموماً بهامش كبير من «حيز السياسات».

وفي الوقت ذاته، لن نكون دقيقين إذا قلنا أن هذه الأموال كانت عبارة عن شيكات مفتوحة. ففي الواقع، كانت هذه المبالغ مرتبطة بمجموعة أكبر من التفاهات التي

احتوت على شروط سياسية. حيث كان التمويل الذي قدمته الدول العربية لمنظمة التحرير جزءاً من مجموعة أكبر من العلاقات العربية التي اتسمت بدرجات من التوتر والحذر فيما يتعلق بالمنظمة نفسها، وتحديداً أطرافها الأكثر تشدداً (أنظر أشكار، 2004، الصفحات 53-129). وكانت الدول العربية المانحة، والتي تعرضت للضغوط من مواطنيها لدعم القضية الفلسطينية، تخشى أن الأجندة الكاريزمية والثورية الخاصة بالمنظمة تتمتع بالإمكانية لنزع الشرعية عن سلطاتها المحلية والإخلال باستقرارها. وعليه، وفرت هذه الحكومات المساعدات لمنظمة التحرير، ولكنها في الوقت ذاته حاولت التأكد من أن هذه الأموال في سيطرة أطراف محافظة «ومعتدلة»، وبالتالي تخفف من راديكالياتها العامة.

ولهذا السبب، أصبحت حركة فتح المتلقي الرئيسي لأية مساعدات مقدمة من الحكومات العربية، تحديداً مصر ودول الخليج. وخدمت الأجندة المعلنة للأخيرة، والمتمثلة في تجنب الارتباط بأية أيديولوجية سياسية محددة (شيوعية أو اشتراكية أو إسلامية) وفي الوقت ذاته تجنب المشاركة في أي صراع عربي داخلي سياسي أو طبقي، خدمت في تثبيت سيطرة فتح على منظمة التحرير الفلسطينية وجعل الأجندة السياسية العامة للمنظمة معتدلة.

وفضلاً عن تحريك توازن القوى الداخلي في منظمة التحرير في صالح فتح على حساب منافسيها السياسيين الرئيسيين المتمثلين بالفصائل اليسارية (تحديداً الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين)، أدى هذا التمويل إلى خلق الأسس لتصبح المنظمة تعتمد بشكل كبير على هذه الأموال. واستخدمت منظمة التحرير هذه الأموال لإنشاء ببيروقراطية وأجهزة حقيقية لدولة ناشئة، رغم توفر وسائل قليلة لدى المنظمة لتوليد مجموع هذه الأموال لوحدها والحفاظ على استدامتها.

وانكشفت الاتكالية المالية التي خلقها هذا التمويل بعد حرب الخليج الاعوام 1990/1991، حين أوقفت دول الخليج دعمها لمنظمة التحرير بعد الاجتياح العراقي للكويت واحتلالها. توقفت دول الخليج الراعية لمنظمة التحرير الفلسطينية عن دعم المنظمة بعد أن اعتبرت موقفها قريباً من موقف العراق. وعلى الرغم من أن موقف منظمة التحرير والموقف الفلسطيني بشأن الاحتلال العراقي للكويت وحرب الخليج التي تبعت ذلك كان بقدر عالي من الدقة - وكانت لدول الخليج مصالحها الخاصة بقطع العلاقات التاريخية مع منظمة التحرير والمجتمعات الفلسطينية لديها (أنظر حداد، 2010) - كان من الواضح أن أحداث الاعوام 1990/1991، ستحضر معها عصر

تاريخي جديد يغير التحالفات والسياسات التقليدية في المنطقة بأكملها.

وأدى قطع التمويل لمنظمة التحرير إلى وضعها فيما يعتبر معضلة وجودية، وخوفاً من الإفلاس، قبلت منظمة التحرير بإطار أوسلو الذي تمت المفاوضات بشأنه سراً، وبعد ذلك قبلت بإعلان المبادئ والذي يعرف باتفاقية أوسلو. وبذلك، اضطرت المنظمة للتنازل عن مواقف سياسية مهمة كانت ملتزمة بها من قبل، ومن أهمها الاعتراف بدولة إسرائيل، وقبول مبدأ عقد المفاوضات مع إسرائيل دون وقف بناء المستوطنات الإسرائيلية، وقبول المشاركة بحكم ذاتي محدود في الأراضي الفلسطينية المحتلة مع بقاء الاحتلال. ووفقاً لكبير المفاوضين الفلسطينيين أحمد قريع، كان يتبقى لدى المنظمة من المال ما يكفي لتغطية مصروفاتها لشهرين فقط وقت توقيع اتفاقية أوسلو، حيث تم توقيف أكثر من 70% من ميزانيتها بحلول العام 1993. وأوضح لاحقاً، «لم يتبقى لدينا قرش واحد. لم يكن بإمكاننا الاستمرار.» (فوكون، 2010، ص. 90).

توضح الاقتباسات هذه السيف ذو الحدين للمساعدات: فالمساعدات خلقت إمكانية لتمكين بعض التوجهات السياسية بشكل عام أو في داخل المنظمة، ولكنها بذلك أدت إلى دعم مجموعة من المبادئ ونخبة من الأشخاص، مما يعتبر مشكلة أمام الحالة السياسية والمؤسساتية للحركة عموماً. وفي حالة منظمة التحرير، يسر التمويل سيطرة فتح على المنظمة، ولكنه تسبب باعتقاد الحركة أنها الوحيدة التي تجسد مصالح الفلسطينيين. ووصف المفكر غيلبرت أشكار التدهور المؤسساتي الذي مرت به المنظمة والنتائج جزئياً عن المساعدات الدولية بأنه «انحطاط مزدوج» لفتح - بيروقراطي وبرجوازي - حيث أصبحت مدمجة في المنظمة بحيث «أصبح من الصعب التفريق بين الجسمين» (أشكار، 2004، ص. 135). وهذه الشخصية للنضال - على حساب مأسسته وتنظيمه الذاتي - والتي دفعت قيادة منظمة التحرير لعقد مفاوضات سرية في النرويج هي التي أدت إلى اتفاقية أوسلو. وتوضح التنازلات المقدمة هناك مدة قوة التمويل والمساعدات كأداة ضغط مالي على منظمة التحرير، مما أجبرها على التعجل والعمل بشكل باطني والتنازل بشأن مسائل سياسية واستراتيجية مهمة.

ويعود موضوع «المساعدات كوسيلة للضغط» للظهور مجدداً في السنوات اللاحقة، حيث تجد السلطة الفلسطينية نفسها أمام أزمة مالية مشابهة بعد فشل مفاوضات كامب ديفيد واندلاع انتفاضة الأقصى. حيث قطع المانحون التمويل عن السلطة الفلسطينية وطالبوا بمجموعة من الإصلاحات على مستوى الحكم الرشيد، مما أدى إلى عواقب وخيمة على الحركة الفلسطينية ككل (أنظر حداد، 2016، الصفحات

181-260). توضح هذه الأمثلة كيف لعبت المساعدات الدولية - وفي هذه الحالة المساعدات التضامنية تحديداً - دوراً في كولسة ترتيبات داخلية غير ديمقراطية في منظمة التحرير. وبعد سنوات عدة، تفاقمت هذه التوجهات غير الديمقراطية لتصبح انقساماً سياسياً كبيراً وحرب أهلية مصغرة بين الفصائل الفلسطينية المهيمنة - فتح وحماس (أنظر أدناه). ولكن يمكننا أن نجد جذور هذا الانقسام في الطريقة التي سمحت فيها المساعدات التضامنية المبكرة المقدمة إلى الحركة الفلسطينية لفتح بالهيمنة على مؤسسات منظمة التحرير والتخصيص غير الديمقراطي لسلطات صناعة القرار وأموال المنظمة. وسمحت لفتح بتخصيص التمويل داخل المنظمة وفقاً لنظام التناسب، وبالتالي رسخت مجموعة من الأنصار والزبائن المخلصين في صفوفها - بما في ذلك في أوساط فصائل المعارضة. وغالباً ما جاء ذلك على حساب ممارسة ديناميكية وديمقراطية. وأدت هذه الترتيبات مجتمعة إلى إعاقة النمو السياسي والمؤسساتي والاستراتيجي للمنظمة، والذي أصبح مشكلة أكبر في سياق الوسائل الجديدة التي تم تقديم المساعدات من خلالها بعد العام 1993.

وعليه، على الرغم من أن توجيه الدعم للفلسطينيين لغايات التمكين والمقاومة الوطنية لعب دوراً محورياً في رفع مرتبة المنظمة لتصبح طرفاً عالمياً وكبيراً بوجود مؤسسات وأنصار ومستفيدين واعتراف، جاءت هذه المساعدات مع شروط سياسية مقيدة (وأقل وضوحاً) ترعى ممارسات غير ديمقراطية واتكال مالي. كان «للمساعدات للتنظيم والمقاومة الوطنية» أبعاد كشفت إمكانية «عمل المساعدات كوسيلة للضغط» «والمساعدات لإعاقة الممارسات الديمقراطية». ومع مرور الوقت، أثرت هذه الديناميكية على التجزئة الفلسطينية، خاصة بعدما أصبحت وسائل الضغط التي أنتجتها عملية أوصلوا على الفلسطينيين أكبر بكثير.

المساعدات التضامنية قبل أوصلوا للأراضي الفلسطينية المحتلة

يتعلق أحد المحاور الفرعية للمساعدات التضامنية بالأموال التي بدأت بالتدفق إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة في ثمانينيات القرن المنصرم، تحديداً مع انطلاق انتفاضة العام 1987. وتم توجيه بعض هذه الأموال من خلال منظمة التحرير الفلسطينية من راعي المنظمة إلى فصائلها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. في حين تم توجيه عناصر أخرى من هذه المساعدات بشكل ثنائي من شبكات التضامن الدولية إلى مختلف المنظمات الجماهيرية والمبادرات نفسها. ونشأت

الأخيرة خلال انتفاضة العام 1987، وشاركت بفعالية في تأسيس خدمات طبية وزراعية وتعليمية ونسوية متعددة للمجتمعات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتعرض عدد منها لحصار مطول فرضته إسرائيل. ونظراً لأن غالبية هذه المبادرات كانت في الواقع مرتبطة بفصائل منظمة التحرير، كان هنالك معلومات تشير إلى إعادة تنفيذ الممارسات غير الديمقراطية لمنظمة التحرير والموصوفة أعلاه فيما يتعلق بتخصيص الموارد وصناعة القرار (أنظر هيلترمان، 1991). وبالتالي، لعبت شبكات التضامن الثنائية التي نشأت لدعم الانتفاضة (العديد منها في أوروبا الغربية والولايات المتحدة) دوراً كبيراً في تيسير ما أصبح لاحقاً براعم القطاع الأهلي الفلسطيني المعاصر.

ويعتبر تقييم نشوء قطاع المؤسسات الأهلية الفلسطيني وارث هذه المساعدات على التجزئة الفلسطينية مهمة ضخمة ومعقدة لا يمكن - ولا يجب - تعميمها. كما وأنه من الضروري الإقرار بأن المؤسسات الأهلية الفلسطينية لعبت دوراً مهماً في المناصرة للقضية الفلسطينية، وذلك في ظل تلبية عدة احتياجات خدماتية للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال الفترات التي لم تتواجد فيها سلطة فلسطينية، وحتى بعد إنشائها. كما وخدم نشوء المؤسسات الأهلية والأموال التي احتفظت بها في زيادة مهنية تقديم الخدمات في فلسطين، مما مكنها من التمتع بالاستدامة والاستمرارية الضرورية لضمان وجودها في فلسطين في ظل تحسين جودة الخدمات مع مرور الوقت في العديد من الحالات.

وفي الوقت ذاته، ظهرت بعض الدراسات التي تنتقد هذه الظاهرة، وهي ترتبط بشكل عرضي بالمسألة الأكبر المتعلقة بالتجزئة الفلسطينية. فعلى سبيل المثال، أشار ساري حنفي وليندا طبر إلى كيف لعب نشوء المؤسسات الأهلية دوراً في تيسير الطبقية من خلال إنشاء نخبة فلسطينية، ووصفا قيادة المؤسسات الأهلية بأنها «النخبة الفلسطينية العالمية» (حنفي وطبر، 2005). كما وانتقدت المؤسسات الأهلية لتخليها عن التنظيم على مستوى القاعدة الشعبية ولاعتمادها على أموال المانحين وتعرضها للمساءلة بشأن مساعدات المانحين بدلاً من الاعتماد على القاعدة الفلسطينية (حمامي 1995؛ 2000). واتهم قطاع المؤسسات الأهلية الفلسطيني بإعادة إنتاج جهود بعضها البعض وجهود أجسام «الدولة»، في ظل امتصاص المواهب الفلسطينية وتوجيه التمويل بعيداً عن الأطر الوطنية ونحو جهات خدماتية خاصة (دعنا، 2014؛ حمامي، 1995؛ 2000). وانتقدت المؤسسات

الأهلية أيضاً لتخليها عن توجهات القاعدة الشعبية نحو الحشد السياسي والاجتماعي وتبنيها توجهات برلمانية بدلاً من ذلك.

وعلى الرغم من أن التعميم فيما يتعلق بأثر المؤسسات الأهلية ودورها في التجزئة الفلسطينية غير مسؤول، إلا أن الانتقادات العلمية لنشوء المؤسسات الأهلية بشكل عام والمؤسسات الأهلية الفلسطينية بشكل خاص يثير مخاوف فيما يتعلق بأثر هذا النوع من المساعدات التضامنية مع مرور الزمن. وبكلمات أخرى، في سياق السياق الأوسع غير المحلول في السياق الإسرائيلي الفلسطيني والتجزئة المتدهورة التي شهدتها فلسطين منذ ذلك الحين، أي عامل يتعلق كلياً أو جزئياً بتشكيل النخبة وبنطاق وتنسيق ومساءلة جهود وجهات تقديم الخدمات وحشد أو تهميش الأطراف من القاعدة الشعبية - يرتبط أيضاً بشكل عرضي بالعوامل التي تحت أو تعيق التماسك والسلامة الفلسطينية. وفي هذا السياق، يشير تدفق كميات كبيرة من التمويل لهذا القطاع قبل اتفاقية أوسلو وبعدها (حوالي 25-15٪ من مجموع المساعدات بعد العام 1993) إلى أننا يجب أن نبقى على علم بالدور المحتمل لهذه المساعدات وعواقبها، مما يثير مخاوف جديرة بالاهتمام، تحديداً في ضوء الأثر طويل الأمد لهذه المساعدات.

المساعدات بعد أوسلو: تناقضات في توفير المساعدات «بعد النزاع»

تغيرت بنية وأهداف توفير المساعدات رسمياً في ضوء توقيع إعلان المبادئ في أيلول 1993. وقد اضطرت لذلك نظراً لأن منظمة التحرير الفلسطينية، كما ذكرنا سابقاً، كانت على وشك الإفلاس وكانت تعتبر منبوذة في عدة دوائر سياسية.

وأصبحت بنية المساعدات المالية التي أنشأها المانحون تربط المساعدات ببنية المفاوضات السياسية وأهداف عملية أوسلو التي أشرف عليها مجتمع المانحون ككل والحكومة الأمريكية بشكل خاص. وتم تقديم المساعدات رسمياً لغايات الحوكمة والتنمية وبناء السلام/الدولة، في ظل الافتراض بأن العلاقات الإسرائيلية الفلسطينية كانت تتجه إلى عصر «ما بعد النزاع». وانصب تركيز الـ 3.62 مليار دولار التي وفرها المانحون للفلسطينيين في الفترة ما بين الأعوام 1994 و1999، على تأسيس السلطة الفلسطينية في المناطق (أ) و (ب) الجديدة في الضفة الغربية وقطاع غزة (فيشر وغيره، 2001). وهدف المانحون لاستخدام

المساعدات لإنشاء زخم حول المفاوضات السياسية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وفق الوقت ذاته تيسير الشؤون المؤسسية والمالية والفنية المرتبطة ببناء الحكم الذاتي الفلسطيني.

ولكن تخلل هذه الترتيبات عدة مشاكل، أهمها أن المساعدات كانت موجهة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة رغم أن الإطار السياسي العام ووضوح الحقوق بين إسرائيل والفلسطينيين لم يحدد بعد. فلم تكن الأراضي الفلسطينية المحتلة في مرحلة «ما بعد النزاع»، بل كان النزاع قائماً، وحين كانت المساعدات تتدفق إليها، كانت تعمل على تغيير الواقع القائم في علاقات الاحتلال مع المحتل وبنية الحكم الفلسطيني والعلاقات الاجتماعية الفلسطينية الداخلية. ودون حل نقاط الخلاف الرئيسية بين إسرائيل والفلسطينيين - تحديداً الحق الفلسطيني بتقرير المصير - تستخدم المساعدات تكييف وإدارة العوامل الخارجية والتعقيدات الناتجة عن الاحتلال المستمر، والواقع العنصري الزاحف والذي يظهر على مر تاريخ فلسطين، بدلاً من استخدامها كأداة للحل أو الضغط للتوصل إلى حل للنزاع السياسي، ناهيك عن حل المسائل المتعلقة ببناء دولة فلسطينية مستقلة. وفي هذا السياق، لعبت المساعدات دوراً أكبر من مجرد مساكنات للاحتياجات الفلسطينية، واتخذت طبيعة محفزة وتحويلية مدفوعة من الخارج لمباشرة التحول في العلاقات بين الاحتلال الإسرائيلي والفلسطينيين تحت الاحتلال، وفي العلاقات الاجتماعية الفلسطينية القائمة.

وغالباً ما كان يتم التغاضي عن هذا البعد في ظل القبول الدولي الواسع لإعلان المبادئ، والذي شجع المنظور بأن هذه المساعدات كانت ضرورية ومهمة للاستقرار وتعزيز الزخم الذي من الممكن أن يؤدي إلى سلام إسرائيلي فلسطيني. وشجعت النشوة التي أحاطت بالاتفاقية توجهات غير ناقدة لتفاصيلها بحيث تغاضت عن الجزئيات والشروط التي سيكون لها عواقب وخيمة على مسألة التجزئة الفلسطينية مع مرور الوقت.

أولاً، ركزت عملية أوصلو بشكل كبير على إنشاء نوع من الحكم الذاتي الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة فقط (باستثناء القدس)، من خلال الهيكلية الجديدة (السلطة الفلسطينية) ومؤسساتها الجديدة لصناعة القرار (المجلس التشريعي الفلسطيني ورئاسة السلطة الفلسطينية). ولم يُذكر فلسطينيو الـ 48 في الاتفاقية، كما وتركت المسائل المتعلقة بفلسطينيي الشتات إلى «مفاوضات الوضع النهائي» - والتي كانت من المفترض أن تعقد بعد خمس سنوات من توقيع إعلان المبادئ،

ولكنها انعقدت بعد ذلك بسبع سنوات ولم تكن حاسمة في هذا الشأن. وبالتالي، ركزت عملية أوسلو على إنشاء ترتيبات حوكمة جديدة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (باستثناء القدس) بتيسير من مساعدات المانحين في ظل تجاهل اثنان من ثلاثة تجمعات فلسطينية - فلسطينيو الشتات والـ 48.

وفضلاً عن ذلك، أدى «الترتيب المرحلي» الذي يحدد طريقة انسحاب جيش الاحتلال الإسرائيلي من الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى خلق أشكال جديدة من التجزئة في تلك المناطق، وهو ما أسماه الكاتب الإسرائيلي الأمريكي جيف هالبر «مصفوفة السيطرة» (هالبر، 2000؛ أنظر أيضاً أوتشا، 2010). واشتملت هذه المصفوفة على تدابير سيطرة قسرية (الاعتقال والمحاكمة والتعذيب والتوقيف الإداري واستخدام العملاء بشكل مكثف ووحدات الجيش السرية)، وآليات سيطرة مكررة بناءً على «الوقائع على الأرض» (استكشاف الأراضي والمستوطنات والطرق الالتفافية والتقسيمات البيروقراطية/ الأرضية للمناطق أ وب وج والمناطق H-1 و H-2 في الخليل والمناطق العسكرية المغلقة والمناطق الصناعية الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية وأحواض المياه والمقدسات والقواعد العسكرية) «والمساحات الخضراء المفتوحة»، وآليات بيروقراطية أو «قانونية» أكثر مكرراً (بما في ذلك «الإغلاقات» والخطط الهيكلية» حول المستوطنات ونظام التصاريح ومنع حرية الحركة ولم شمل العائلة والعمل والسفر والدراسة محلياً أو دولياً وتراخيص البناء).

وأدى خلق تقسيمات فرعية إضافية في الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى إنشاء جزر تمارس فيها أشكال محدودة من الحكم الذاتي - مشكلة ما لا يزيد عن 18٪ من الضفة الغربية - بما يشابه «البانتوستانات» في عصر الفصل العنصري في جنوب إفريقيا.

رغم احتمالية أن مجتمع المانحين لم يكن ينوي تمويل إنشاء شكل جديد من البانتوستانات الفلسطينية، إلا أن انتماء المانحين لإطار أوسلو سمح في نهاية المطاف بتغاضي القوى، سواء طوعاً أو بشكل غير طوعي، عن مشاكل مهمة في هذه الاتفاقية وتنفيذها، والتي أدت إلى التجزئة البرمجية للمساحة والوجود المكاني الفلسطيني.

وأدت عملية أوسلو إلى فصل حل النزاع الإسرائيلي الفلسطيني عن إطار الأعراف والحلول القانونية الدولية والتي حددت سلسلة واسعة من المسؤوليات والالتزامات على إسرائيل نحو الفلسطينيين والأراضي الفلسطينية المحتلة فيما يتعلق بممارساتها المتمثلة بالاحتلال والفصل العنصري والتطهير العرقي والاستثناء العرقي والاستيطان الاستعماري. كما وتجاهل المانحون عدم توازن القوى الحالي

بين الأطراف والطريقة غير المتوازنة الاستغلالية التي جاءت من خلالها اتفاقية أوسلو. وفضلاً عن ذلك، لم تحتوي عملية أوسلو على أية ضمانات أو آليات للتحكيم المستقل، مما ترك حل النزاعات والخلافات بين الأطراف لتوازن القوى الحالي.

وفي المجمل، نظراً لهذه المشاكل البنيوية في الاتفاقية، أصبحت إسرائيل تتمتع بالقوة لتفسيرها وتنفيذها كما تريد وبدعم من الولايات المتحدة كونها حليفاً سياسياً ودبلوماسياً ومالياً وعسكرياً رئيسياً.

وشكل ذلك مشكلة كبيرة في ظل المخططات الاستيطانية الاستعمارية الإسرائيلية الواضحة للأراضي الفلسطينية المحتلة، والتي كانت تنفذها في هذه الأراضي منذ احتلالها العام 1967.

ورغم أن تحديد الطبيعة الكاملة لهذه المخططات معقداً وبعيداً عن نطاق هذه الدراسة، إلا أنه يكفي القول بأن إسرائيل لطالما كانت تسعى لإنشاء جيوب من الحكم الذاتي الفلسطيني المستقل منذ العام 1967، بإدارة من قبل سلطة بالإنابة والتي كانت في البداية الأردن (انظر أشكار، 2004، الصفحات 22-205). ولكن ارتأت نسخ معدلة من هذه الخطة (التي تعرف بخطة ألون) أطراف أخرى يمارسون هذا الدور. وكانت الاستقلالية – لا السيادة – الفلسطينية تعتبر طريقة لإخلاء إسرائيل من مسؤوليتها نحو الاحتياجات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية لهذا الشعب في ظل إزالته من سجلاتها ومسؤوليتها البسيطة (المكلفة). كما وكانت جهوداً استعمارية كلاسيكية للسيطرة على السكان الفلسطينيين من خلال أشكال مختلفة من التلاعب بالنخبة الفلسطينية، في ظل حفاظ إسرائيل على مصالحها الاستراتيجية وسيطرتها على الأراضي الفلسطينية المحتلة.

والهدف من إيضاح الأبعاد الاستراتيجية لسياسة إسرائيل نحو الأراضي الفلسطينية المحتلة هو تسليط الضوء على كيفية إنشاء عملية أوسلو الفرصة لإسرائيل لتحقيق جوانب كبيرة من مخططاتها بشأن الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال هذه العملية. كما ولعب جهل وسذاجة وضعف بصيرة المانحين الدوليين – المقصودة أو غير المقصودة – فيما يتعلق بهذه المصالح والخطط الإسرائيلية السياسية والجغرافية الاستراتيجية دوراً مهماً في تعميق التجزئة الفلسطينية وترسيخها.

ومن الضروري هنا التأكيد على أن الطريقة التي سمح فيها لإسرائيل بتفسير وتنفيذ اتفاقية أوسلو أدت إلى تجزئة التجمعات الفلسطينية الرئيسية بشكل عام وحتى

التجمعات الفرعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية المحتلة (قطاع غزة والضفة الغربية والقدس) عن بعضها البعض، كما وخدمت في زيادة التجزئة الداخلية في كل من هذه التجمعات الفرعية.

ورغم مجادلة النقاد بأنه لم يكن على المانحين الدوليين أية مسؤولية تجاه ممارسات إسرائيل، إلا أن هذه الحجة تنهار عند النظر في سلسلة من العناصر الإشكالية في ممارسات الدول المانحة خلال عملية السلام وبشكل عام.

فالدول المانحة تعرف جيداً أن استمرار بناء المستوطنات يشكل جريمة حرب بموجب معاهدة جنيف الرابعة، ويشكل انتهاكاً مباشراً لمبدأ وممارسة خلق حل الدولتين - الهدف الضمني لا المحدد لعملية السلام، والدافع الظاهري لمساعدات المانحين.

وفضلاً عن ذلك، حافظت القوى الغربية على علاقات دبلوماسية واقتصادية وأيضاً عسكرية كاملة مع إسرائيل خلال هذه الفترة، ما منح إسرائيل وافرًا من الامتيازات التي قللت من شأن المساعدات التي كانت هذه الدول تمنحها للفلسطينيين.¹³ من المعروف أن إسرائيل هي المتلقي الأكبر للمساعدات الخارجية الأمريكية، فالمساعدات العسكرية (ناهيك عن التجارية) بين إسرائيل والقوى الغربية، تحديداً الولايات المتحدة، تضمن احتفاظ إسرائيل وصناعتها العسكرية بأسبقية كبيرة - على الفلسطينيين العزل وعلى المنطقة العربية بأكملها.

وفضلاً عن ذلك، يجدر بالذكر أن الولايات المتحدة والدول الغربية لم تتخذ أية إجراءات عقابية ضد جهود جمع التبرعات المحلية لصالح المستوطنات الإسرائيلية ولا ضد إقامة ومشاركة حملة الجنسيات الإسرائيلية الأوروبية/الأمريكية في المستوطنات الإسرائيلية.

وأخيراً، يجدر بالذكر أن الحفاظ على علاقات دبلوماسية لطيفة بين إسرائيل والدول المانحة الغربية يشير إلى كيفية تجاهل تلك القوى للعناصر البنيوية الاستثنائية والعنصرية لدولة إسرائيل والفكر الصهيوني عموماً، بصرف النظر عن التوجه الإسرائيلي نحو الأراضي الفلسطينية المحتلة والفلسطينيين هناك.¹⁴ أي أن الطبيعة

13 أنظر

<http://ifamericansknew.org/>

14 أنظر قاعدة بيانات عدالة بشأن القوانين التمييزية على الرابط:

<https://www.adalah.org/en/content/view/7771>

الاستثنائية لدولة إسرائيل، والتي تصف نفسها بأنها «دولة الشعب اليهودي في كافة أنحاء العالم»، ولا تصف نفسها بأنها «دولة لمواطنيها»، لها أشكال مختلفة وواضحة من التمييز البنيوي القائم فيها ضد المواطنين غير اليهود، ناهيك عن غير المواطنين. ولكن لم يؤثر أي من ذلك على الدعم الغربي لإسرائيل في الماضي أو الحاضر.

والمسألة الأساسية هنا هي التأكيد على أنه بالرغم من أن القوى الغربية كانت في موقع يسمح لها باتخاذ خطوات دبلوماسية واقتصادية لمنع إسرائيل من الممارسات التي تنتهك القانون الدولي بشكل مباشر – وروح عملية أوسلو كالإطار الذي يهدف ظاهرياً إلى التوصل إلى حل للنزاع من خلال حل الدولتين. ويعتبر الفشل في اتخاذ هذه الخطوات – بل واتخاذ خطوات عززت هذه الدولة الاستيطانية الاستعمارية – شكلاً من أشكال التحريض على الاحتلال الإسرائيلي والممارسات الاستثنائية، وأكثر من ذلك. وعليه، يجوز لنا وصف هذه القوى بأنها مذنبه بالتحريض القانوني والأخلاقي لانتهاكات مختلفة للقوانين الدولية، بما في ذلك جرائم الحرب.

وبتسليط ضوء نقدي على التوجه الذي اتبعه المانحون الغربيون وتعاطفهم مع إسرائيل بطريقة تختلف عن سلوك هذه الأطراف ذاتها مع الفلسطينيين من خلال مساعداتهم، يمكننا تحليل كيف حثت التوجهات الغربية فيما يتعلق بالمساعدات لدولة إسرائيل والأطراف الفلسطينية على التجزئة الفلسطينية وزادتها سوءاً. وبالنظر إلى جانب واحد فقط من المعادلة – كيفية ارتباط المساعدات الدولية إلى الفلسطينيين بالتجزئة – فإننا نتغاضى عن كيفية تيسير المساعدات الدولية من الأطراف ذاتها إلى إسرائيل سياسياً ودبلوماسياً ومالياً وحتى عسكرياً لسياساتها التقسيمية ضد الفلسطينيين. ولم يكن المانحون الدوليون محايدون في هذه العمليات، بل أشرفوا على عمليات أخرى أكدت حصانة إسرائيل وتمكينها.

المساعدات كأداة لبناء السلام وبناء الدولة والتنمية والحوكمة؟

بالأخذ بهذه الأفكار بعين الاعتبار، يمكننا الآن الانتقال إلى الممارسات والغايات الظاهرية التي قام المانحون الدوليون بتقديم مساعداتهم للفلسطينيين لأجلها خلال عملية أوسلو وحتى هذا الوقت، حيث كان الهدف منها أن تلعب دوراً في حل النزاع. ورغم أن امتناع الدول الغربية عن العمل على منع سياسات التجزئة الإسرائيلية نحو الفلسطينيين يدين هذا المجتمع بشكل مباشر أو غير مباشر بمخرجات هذه السياسات، إلا أن سياسات المانحين الغربيين ونشاطهم نحو الفلسطينيين يساهم

بشكل مباشر في جوانب عدة من هذه التجزئة عموماً ويعمقها.

ويمكننا هنا وصف ثلاثة أهداف رئيسية تسعى المساعدات الدولية للفلسطينيين إلى تحقيقها: المساعدات لتيسير حوكمة الفلسطينيين، والمساعدات لتيسير التنمية والازدهار الاقتصادي، والمساعدات لتيسير بناء السلام وبناء الدولة مقابل إسرائيل. ومع أن كل من هذه الأهداف يكرر منظور المفاوضات وعملية توفير المساعدات الهادفة إلى حل النزاع الإسرائيلي الفلسطيني بنية حسنة، إلا أن كل نوع من هذه المساعدات يحتوي على سلسلة من الأبعاد الإشكالية التي ساهمت بشكل مباشر أو غير مباشر في تكريس أو زيادة التجزئة الفلسطينية القائمة، وذلك في ظل خلق انشاقات تنبع منها التجزئة، وقد فعلت ذلك.

المساعدات للحوكمة؟

كانت الحصة الأكبر من المساعدات الدولية من نصيب الشركات المبتدئة والتكاليف التشغيلية للسلطة الفلسطينية، حيث شكل إجمالي المساعدات ما لا يقل عن 30 مليار دولار منذ العام 1993 (ترتير ووايلدمان، 2016). وكان إنشاء حكم ذاتي فلسطيني في ظل احتلال عسكري إسرائيلي وبناء استيطاني مستمر مشكلة بسبب مساهمة ذلك في تعميق التجزئة الفلسطينية – تحديداً فيما يتعلق بكيفية استثناء هذه العملية لفلسطينيي الشتات والمجتمعات الفلسطينية في أراضي الـ 48، وفلسطينيي القدس. كما وانتقدت لدورها في تحويل العلاقات بين الاحتلال والمحتل والعلاقات الداخلية الفلسطينية في الأراضي المحتلة، ولمحاولتها حث هذا التحول للتأقلم مع التدابير التي تفرضها إسرائيل في ظل بقاء السياق السياسي العام للعلاقات الإسرائيلية الفلسطينية غير محلول، وبالفعل أدت إلى تدهور الأوضاع الاستراتيجية للفلسطينيين.

ولكن بعيداً عن هذه الانتقادات، هنالك أبعاداً إشكالية أخرى للحكم الذاتي الفلسطيني والتي تؤثر بشكل كبير على قدرة الفلسطينيين على التمتع بنوع من الوحدة والتماسك الاجتماعي والسياسي والمؤسساتي.

كان تأسيس السلطة الفلسطينية نقطة بداية إنشاء مجموعة من مؤسسات الحوكمة الفلسطينية، والتي سمحت بها عملية أوسلو وداعميها الدوليين، والمعوقات السياسية والمعوقات في القوى الناتجة عن ذلك. ومع تحول ضخ موارد بشرية ومالية ضخمة نحو تأسيس ونجاح هذه المؤسسات إلى الهدف الرئيسي لمجتمع المانحين الدوليين، أصبح ذلك ما يشغل بال منظمة التحرير أيضاً، حيث أصبحت الأخيرة متشوقة للعودة من

الضموور السياسي والبؤس المالي. ولكن بالتحرك نحو إنشاء هذه المجموعة الجديدة من مؤسسات الحوكمة إلى جانب أجسام صناعة القرار (المتمثلة بالمجلس التشريعي الفلسطيني والرئاسة) ظهر تحول بسيط ولكن في غاية الأهمية. فالمؤسسات التي أنشئت في السابق كأجسام لتمثيل مصالح الشعب الفلسطيني كشعب، ككل - منظمة التحرير الفلسطينية - أصبحت تدريجياً ولكن بلا محالة أقل أهمية، حيث حرمت من الموارد التي أصبحت موجهة نحو تأسيس السلطة الفلسطينية والجوانب المحدودة من صلاحياتها في الأراضي المحتلة (أنظر غانم، 1996). ولاحظنا ذلك بشكل ملموس في أوساط فلسطينيي الشتات، وتحديدًا في مخيمات اللاجئين في لبنان والأردن وسوريا، حيث تشغل منظمة التحرير شبكة من المؤسسات وحيث يعيش الفلسطينيون الأكثر ضعفاً (أنظر بديل، 1998؛ العثماني 1998). وشعرت هذه المجتمعات أكثر من غيرها بالضربة المالية هذه حيث تقلصت ميزانيات الأجسام الدولية كالأونروا وازدادت رغبتها بالانسحاب من التزاماتها التنظيمية في ضوء الحل المرتقب لقضية اللاجئين في إطار المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية.

وتمثل أثر هذه النقلة المؤسسية بمنح الأولوية للسلطة الفلسطينية على حساب منظمة التحرير لإنشاء وعمل إطار الحوكمة الفلسطينية المحدودة على التجمعات الفلسطينية في الأراضي المحتلة، والتي تعرضت شرعيتها وحلها للفحص من قبل المانحين الدوليين وإسرائيل. وفي الوقت ذاته، ستضمّر منظمة التحرير الفلسطينية، إطار التحرير الوطني وممثل كافة الفلسطينيين والتي تشتق شرعيتها من ناخبها.

وستحدث عملية مماثلة من الضموور السياسي والمؤسساتي فيما يتعلق بالمجلس الوطني الفلسطيني، والذي كان في يوم من الأيام أكبر الأجسام السياسية الفلسطينية وأكثرها تمثيلاً، والذي يخضع أمام منظمة التحرير للمساءلة - سيطغى المجلس التشريعي الفلسطيني على عمل هذا الجسم.

وبهذه الطريقة، تستخدم عملية أوصلو والمؤسسات الناتجة عنها بتمويل المانحين والدعم السياسي تدريجياً كإسفين سياسي واقتصادي للتقسيم ما بين الفلسطينيين. ويعتبر تدفق المساعدات الدولية مركزياً لإنشاء هذا الإسفين، حيث أنها حفزت عملية إنشاء وتمكين ترتيبات مؤسسية/سياسية أعادت تشكيل حقوق الفلسطينيين وتمثيلهم.

وأدت الخلافات السياسية حول اتفاقية أوصلو بين مختلف الفصائل الفلسطينية إلى فشل المؤسسات الجديدة المتمثلة بالسلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي في العمل كأجسام ديمقراطية تمثل الشعب الفلسطيني وقضيته. وبدلاً من ذلك، أصبح

الدعم لعملية أوسلو اختبار سياسي لتحديد الجهات التي ستستفيد سياسياً ومالياً من المؤسسات الجديدة وبيروقراطيتها والاقتصاد الناتج عنها. فالجهات التي اعترضت على هذا التحول اعتبرت معارضة وحتى «إرهابية» وحرمت من الإمدادات المالية التي كانت ستصب في هذه العملية. وبهذه الطريقة، مكنت عملية أوسلو من إعادة هيكلة القوى والأوضاع والسلطة في الجسم السياسي الفلسطيني في ظل إنشاء اقتصاد سياسي متميز مصمم لتحسين صورة هذه العملية وإنشاء نخبة من داخله، مع استثناء أولئك الذين خارجه.

وأدت عدم مقدرة الفصائل المعارضة على المشاركة بالتوازي مع المنظمات الداعمة لعملية أوسلو والمستفيدة منها إلى زيادة المناخ السياسي في السياسة الفلسطينية سوءاً، ومأسسة انقسام الفصائل السياسية الفلسطينية عن بعضها البعض. وفي الواقع، وضعت الحركة الفلسطينية على مسار تصادم مع نفسها، حيث أصبحت مسألة التمثيل الفلسطيني مقرونة بمجموعة من المؤسسات والشرعية التي من المفترض أنها أنشأتها والموارد المالية والبيروقراطيات التي حافظت عليها.

واتضح ذلك جلياً في رد فعل المجتمع الدولي على نتائج انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني سنة 2006. حيث عكس أكبر فصيل فلسطيني معارض - حماس - معارضته للمشاركة في بنية السلطة الفلسطينية، وشارك أيضاً في الانتخابات المحلية والوطنية. وهدفت حماس لاستخدام الانتخابات لإعادة توجيه بوصلة الحركة الفلسطينية بعيداً عن إطار أوسلو، وكان انتصارها الكبير في الانتخابات سيمكنها من ذلك بشكل ديمقراطي. ولكن فشل المجتمع الدولي باحترام وتمويل الانتخابات كشف كيف أن المانحين الدوليين لا يعملون على تأسيس مؤسسة فلسطينية ديمقراطية، بل كانت هذه القوى توجه دعمها المالي والسياسي لإنشاء توجه سياسي محدد - توجه يعتقدون أنهم شكلوه وكيفوه مع الاحتياجات السياسية والأمنية الإسرائيلية.

وعلى الرغم من المحاولات السابقة لوضع شروط على توفير معوناتهم للسلطة الفلسطينية عند الحاجة للقيام بإصلاحات مؤسساتية واقتصادية كبيرة تتفق مع أجندة «الحكم الرشيد»، غير المانحون الدوليون ذاتهم مسارهم فيما يتعلق بهذه التغييرات المؤسساتية حين فازت حماس بالانتخابات. فعلى سبيل المثال، غير مجتمع المانحين الدوليين مسار تمويله بعيداً عن الخزينة المركزية التي دفع بقوة لإنشائها خلال الإصلاحات المفروضة في مرحلة ياسر عرفات (ما بين 2000 و 2004)، حين عرف أن وزير المالية التابع لحماس سيتولى السيطرة عليها. وبدلاً من ذلك، عمل الاتحاد الأوروبي على إنشاء آلية مساعدات مباشرة تعرف بـ «الآلية الدولية المؤقتة» في أيار

2006، لتوفير المعونات المالية مباشرة للرئيس. وعلى الرغم من أنه كان من المتوقع أن تستخدم الآلية لثلاثة أشهر فقط، إلا أنها استمرت مدة سنة ونصف إلى أن أصبحت آلية أكبر بكثير تعرف باسم PEGASE أنشئت العام 2008، ووزعت ما لا يقل عن مليار يورو في الفترة ما بين الاعوام 2008 و 2012 (2013، ECA، ص. 6).

توضح الأمثلة هذه نفاق المانح الغربي في توفير المساعدات للحكومة وبناء المؤسسات. وإذا كانت هذه القوى فعلاً ترعى إنشاء مؤسسة ديمقراطية بدلاً من مجموعة من الأتباع السياسيين المحددين، فإن مواردها كانت لتستمر دون تمييز إلى السلطة الفلسطينية لتمكين المؤسسات نفسها وبناء الدولة وتحقيق أهداف بناء القدرات التي كانوا يدعونها.

على خلاف ذلك، شجع سلوك المانحين الدوليين بعد انتخابات العام 2006، أجزاءً من نخبة فتح على رفض نتائج الانتخابات وفوز حماس. وبعد سنة ونصف من الصراع الدامي بين الجهتين، نتج انقسام مؤسساتي وسياسي رسمي بين الضفة الغربية التي تسيطر عليها فتح وقطاع غزة الذي تسيطر عليه حماس. وشكل ذلك الأساس لترسيخ مجموعتين من المؤسسات بوجود شكلين مختلفين من الشرعية ومجموعتين من المانحين والأيدولوجية والتكتيكات والاستراتيجيات السياسية، مما هدم أية إمكانية لحركة ومشروع وطني فلسطيني موحد.

من الممكن أن يكون هذا الإرث الذي خلفته الدول الغربية المانحة والمساعدات (أو انعدام المساعدات!) الأكثر تدميراً واستحقاقاً للوم فيما يتعلق بتبعياته على التجزئة الفلسطينية. وبتسييس المساعدات ووضع الشروط عليها، وتجاهل عملية صناعة القرار الديمقراطية الفلسطينية في ظل اعاقبة بناء المؤسسات الفلسطينية، شارك المانحون بشكل كبير في سياسات «فرق تسد». فأدت أعمالهم (وامتناعهم عن العمل) إلى زيادة الصراع الإسرائيلي الفلسطيني سوءاً، وشجعت على جبهات جديدة من العنف في هذا الصراع. بذلك، أصبحت هذه الأطراف أطرافاً تأسيسية للنزاع (أنظر روز، 2008؛ حداد، 2016). وفضلاً عن ذلك، يظهر على هذه السياسات تكتيكات استعمارية لضمان تقسيم الأهداف الاستعمارية وإضعافها من خلال التقسيم والمال والتلاعب بالنخبة.

في «الأمّن» «والإرهاب»

من الضروري هنا الإشارة إلى عنصر إضافي لموضوع «المساعدات للحكومة»، والذي كان مدمراً فيما يتعلق بالتجزئة الفلسطينية – بعد «الأمّن/الإرهاب» الذي ألقى

بظلاله على عملية أوسلو عموماً، ولا يزال مستمراً الى يومنا هذا.

تركزت إحدى مصالح إسرائيل الأساسية في اتفاقية أوسلو على إنشاء إدارة فلسطينية وسيطة يمكن الاعتماد عليها للقيام بالمهام الشرطية على السكان الفلسطينيين محلياً ومنعهم من مقاومة الاحتلال الإسرائيلي. حيث لطالما وصفت إسرائيل المقاومة الفلسطينية للاحتلال الإسرائيلي بأنها «إرهاب»، بغض النظر عن شكل هذه المقاومة. ودون الدخول في نقاش بشأن ما يصنف إرهاب، يكفينا القول بأن ما لا يقل عن ثلثي اتفاقية أوسلو كانت مخصصة لضمان احتياجات إسرائيل «الأمنية» والتوقعات الناجمة عنها من «شركاء» إسرائيل الأمنيين الفلسطينيين.

وفضلاً عن ذلك، لم تكن توقعات إسرائيل والمجتمع الدولي من السلطة الفلسطينية لأداء هذه المهمة سراً، على الرغم من أنه من المفهوم أن المظالم السياسية الفلسطينية ضد إسرائيل لم تحلها عملية أوسلو، بل أشعلتها. ووفر تقديم مجتمع المانحون الدوليون الأسلحة الخفيفة والتدريبات والعتاد للسلطة الفلسطينية لضمان احتياجات إسرائيل الأمنية في إطار «مكافحة الإرهاب» وسيلة مؤسساتية لفتح لممارسة الإكراه ضد الفلسطينيين الآخرين، والذي ارتبط لاحقاً بشكل من أشكال الامتياز السياسي والمالي. وكانت إسرائيل والمجتمع الدولي على دراية بأن هذه المهمة من المتوقع أن تكون صعبة وتشير إلى الحاجة لممارسات تنتهك حقوق الفلسطينيين. ونذكر الحادثة الشهيرة حين قام رئيس الوزراء الإسرائيلي إسحق رابين بالمطالبة بالسماح القمعية المتوقعة من السلطة الفلسطينية عند محاولته الحصول على أصوات الكنيست الإسرائيلي ودعمه لاتفاقية أوسلو:

أنا أحبذ أن يتكيف الفلسطينيون مع مشكلة فرض النظام في قطاع غزة. سيكون الفلسطينيون أفضل منا في ذلك لأنهم لن يسمحوا بأية دعاوى أمام المحكمة العليا وسيمنعون جمعية حقوق المواطن في إسرائيل من انتقاد الظروف هناك من خلال منعهم الوصول إلى المنطقة. سيحكمون بطرقهم الخاصة، محررين الجنود الإسرائيليين من مسؤولية القيام بما سيفعلونه هم، وهذا في غاية الأهمية.

(مقتبس في أشر، 1996)¹⁵

15 يقتبس أشر هذه المقولة من ידיעות احرونوت، 7 أيلول 1993.

ترجمت مقولة «الحكم بطرقهم الخاصة» لاحقاً إلى أشكال مختلفة من التوقيف غير القانوني والتعذيب وحتى حالات وفاة لفلسطينيين في مراكز التوقيف التابعة للسلطة الفلسطينية أو إطلاق النار عليهم بالرصاص الحي أثناء التظاهرات الشعبية. وفي حالة مشهورة، قتل 14 فلسطينياً في أحداث أصبحت تعرف بالجمعة السوداء (أشر، 1996). ناهيك عن الحث على سلوكيات وممارسات «مكافحة الإرهاب» في السياسات الفلسطينية وعمل المؤسسات والذي ارتقى بطبيعة الصراعات السياسية الفلسطينية لتشمل عنف وإكراه فيما بين الفلسطينيين بطرق لم تكن موجودة من قبل. وكانت المساعدات الدولية وأبعادها «الأمنية» ومنطق وأطر «منع الإرهاب» التي دفعها محورية في التحريض على هذه التحركات عموماً.

واتضحت هذه الأبعاد التقسيمية للجميع، وساهمت دون أدنى شك في الواقع القطبي والعنيف الذي تسبب في نهاية المطاف بالأحداث اللاحقة للعام 2006، والتقسيم الجغرافي. كما وأدت هذه السياسات إلى ازدواجية مؤسسات الحكم الممولة بشكل منفصل، والتي شلت عمليات صناعة القرار الديمقراطية الفلسطينية، مما كرس الانقسام والطبيعة الحاكمة لسياسات المانحين. ويكرس هذا الواقع المقسم – والمدمر إلى وضعية فلسطين السياسية الموحدة دولياً – من خلال منطق كل مجموعة من المؤسسات ودوافعها للحفاظ على السلطة والامتيازات – سلطة وامتيازات تحكمها أساساً السيطرة الإسرائيلية على الأراضي والموارد وسبل العيش الفلسطينية.

المساعدات «للتنمية الاقتصادية» «وبناء السلام»؟

رغم أن الآثار الضارة للمساعدات على قدرة الفلسطينيين على توحيد صفوفهم المؤسساتية والسياسية واضحة، إلى أنه يمكننا أن نجد جانباً أقل وضوحاً على التجزئة الفلسطينية في الطريقة التي أثرت فيها المساعدات الدولية على العلاقات الاجتماعية والعلاقات الطبقية الداخلية.

لطالما ادعت المساعدات الدولية للأراضي الفلسطينية المحتلة أن تنمية فلسطين والازدهار الاقتصادي ضروريان لبناء السلام ونجاح عملية أوسلو عموماً. كما ويبدو واضحاً أن هذا النوع من المساعدات سيكون مرحباً به لشعب يعيش تحت الاحتلال، وفرصة الاقتصادية تضاءلت بسبب سنوات من القمع الإسرائيلي. لكن الحقيقة التي انكشفت على أرض الواقع تتناقض بشكل كبير مع هذه الرؤيا، حيث أن السياسات الإسرائيلية نحو الفلسطينيين منعت مراراً إمكانية تحقيق الازدهار الاقتصادي. فمنذ

أن فرضت إسرائيل ووسعت إغلاقها على الأراضي الفلسطينية المحتلة (ابتداءً من بداية التسعينيات من القرن الماضي - قبل عملية أوسلو - ووسعته بشكل كبير في منتصف التسعينيات)، تضاءلت إمكانيات تحول الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى منارة من الازدهار بشكل كبير. حيث يعني الإغلاق أنه بإمكان إسرائيل السيطرة على حركة المواطنين والبضائع بين الأراضي المحتلة وإسرائيل، وبين الأراضي المحتلة والدول المجاورة وداخل الأراضي المحتلة نفسها - بين التجمعات الفرعية وداخل كل من هذه التجمعات. وبالتالي، كان الإغلاق ناقوس الموت لإمكانية تحويل الأراضي المحتلة إلى استثمار اقتصادي مزدهر، حيث دمر إمكانية إنشاء إمدادات عمل وعرض متوقعة في ظل ارتفاع تكاليف العمليات ووقتها.

وفضلاً عن ذلك، يجدر الإشارة إلى أنه كان لدى إسرائيل مخططات جيوسياسية للأراضي المحتلة بدأت بتفعيلها، وكانت قد شكلت توجهاً بشأن اقتصاد الأراضي المحتلة. ووصفت الاقتصادية المرموقة من جامعة هارفرد سارة روي التوجهات الاقتصادية الإسرائيلية نحو الأراضي المحتلة بأنها «مناهضة للتنمية» - ظروف تنموية خاصة تميزها عن ظروف قيد التنمية والاتكال، وهي الظروف السائدة في السياقات الاستعمارية وما بعد الاستعمارية (روي، 1995). ووفقاً لروي، تمنع مناهضة التنمية «التحول والدمج والتركيب البنوي المعقول» للعلاقات الاقتصادية وأنظمة الربط الفلسطينية، والتي أصبحت لاحقاً مفككة ومتباعدة وبقيت كذلك «لاغية بذلك أي ترتيب عضوي متسق ومنطقي للاقتصاد أو أي من أجزائه» (روي، 1995، الصفحات 129-130). أي أن إسرائيل تعمل بفاعلية على قطع أوصال التنمية الاقتصادية الفلسطينية ومنعها من الترابط كإحدى المهام السياسية الضرورية للاستيطان الاستعماري الصهيوني.

ولكن لم يمنع فرض إسرائيل منطق مناهضة التنمية على اقتصاد الأراضي المحتلة، قبل أوسلو وبعدها (بفضل الإغلاقات)، المانحين من محاولة تشجيع الازدهار والتنمية الاقتصادية هناك. وفي الواقع، ارتبط المانحون بشكل خاص بالنماذج الاقتصادية التي يمكن وصفها بأنها نيولبرالية في توجهها، حيث ارتأت اقتصاد الأراضي المحتلة أنه مبني على نمو القطاع الخاص بوجود أسواق مفتوحة وتجارة حرة. ويجدر بالذكر هنا أن توقيع اتفاقية أوسلو يمكن وصفه بقمة النشوة النيولبرالية الدولية، حيث اعتبر اقتصاد جانب العرض وتخفيض تدخل الدولة في الاقتصاد أفضل طريقة لتحقيق ازدهار اقتصادي للجميع.

ويشير تعزيز المانحون لهذا الشكل من التنمية الاقتصادية في سياق تفرض فيه

إسرائيل سياسيات مناهضة للتنمية في الأراضي المحتلة إلى شكل آخر من غض البصر المتعمد من جانب سياسات المانحين. فالاقتصادات الهزيلة التي عززها المانحون في نماذج التنمية الاقتصادية الخاصة بهم لم تفعل الكثير لتحسين الوضع الاقتصادي العام لغالبية الأطراف الاقتصادية الفلسطينية. بل على العكس من ذلك، أصبح مجتمع المانحين يحاول جزئياً جذب رأس مال فلسطيني وإسرائيلي ودولي للاستفادة من مختلف فرص التنمية التي أنشأتها عملية أوسلو كجزء لا يتجزأ من مفهوم «مشروع مارشال» لعملية السلام.¹⁶ ودمجت هذه الفرص الاقتصادية كمسار موازي لمفاوضات خلال «الفترة المرحلية»، واشتملت على سلسلة من برامج تنمية محلية وإقليمية ضخمة تشمل التعاون الإسرائيلي الفلسطيني في التمويل «لتشجيع الاستثمار الدولي» والتعاون «لتشجيع التجارة المحلية والإقليمية وبين الإقليمية»، ودراسات الجدوى «لإنشاء مناطق تجارة حرة في قطاع غزة وإسرائيل» في ظل «وصول متبادل لهذه المناطق وتعاون في مجالات أخرى تتعلق بالتجارة». كما واشتملت على تأسيس صندوق تنمية الشرق الأوسط وتطوير خطة إسرائيلية فلسطينية أردنية مشتركة لتنسيق استغلال منطقة البحر الميت وبناء قناة بين البحر المتوسط (غزة) والبحر الميت ومشاريع تحلية مياه إقليمية وربط شبكات الكهرباء.

وكان من المفترض أن ينتج عن هذه المشاريع فرص لتأجير المخصصات للحكومة الفلسطينية لجذب وتوزيع أصحاب رأس المال الفلسطينيين في إطار منطق الاقتصادات الهزيلة، والذي قد يغذي الدافع الجماعي لبناء السلام والتوصل إلى حل للنزاع. وكان من المرتقب بناء ثمانية مناطق صناعية في الأراضي المحتلة على المناطق «الحدودية» مع إسرائيل، ولكن تم بناء واحدة منها فقط. غير أن المساعدات الدولية كانت جوهريّة في محاولة بدء بعض من هذه المشاريع، سواء من خلال توفير تكاليف الانطلاق والقروض والدعم الفني للقطاع الخاص، أو الإصلاح القانوني والدعم الفني والبناء المؤسسي وبناء القدرات للقطاع العام.

كيف ارتبطت هذه المساعدات لازدهار الاقتصاد الفلسطيني وبناء السلام بمسألة التجزئة؟

كان انجذاب المانحون الدوليون للتنمية الاقتصادية النيولبرالية مبنياً على الافتراض بأن ظروف السوق الحر موجودة أو سيتم خلقها وتشجيعها في الاقتصاد الفلسطيني. ولكن تمثلت المشكلة في أن الأراضي المحتلة كانت بعيدة كل البعد عن سياق

16 مصطلح «مشروع مارشال» مذكور في إعلان المبادئ، المادة 16.

«السوق الحر». حيث أن سياسات مناهضة التنمية الإسرائيلية إلى جانب أدوات الإغلاق التي استخدمتها كانت تعني أن إسرائيل هي التي تختار وتحدد الأنشطة الاقتصادية المنفذة، سواء كانت ناجحة أم لا. وبالتالي، كان تعزيز نماذج الاقتصاد النيولبرالي في سياق فشل في الاستيفاء بأدنى متطلبات تحقيق هذه التوقعات وصفة الفشل من البداية. وشكل الفشل الاقتصادي والتجزئة القسرية والاحتلال العسكري وسرقة الأراضي والموارد والفصل العنصري، إلى جانب غياب عملية بشأن التظلمات السياسية الخاصة بالفلسطينيين، شكل سياقاً جعل المستثمرون الدوليون يبتعدون عن الأراضي المحتلة، وغذى الإحباط الفلسطيني الذي انفجر على شاكلة انتفاضة الأقصى في أيلول العام 2000.

هذا ولا يقتصر دور وأثر المساعدات الدولية في محاولة خلق ازدهار اقتصادي على النتائج الاقتصادية الضعيفة فحسب، بل خدمت النماذج الاقتصادية النيولبرالية التي تبنتها هذه الأطراف - رغم غض البصر المقصود عن مناهضة التنمية - في تشجيع نموذج «تنمية» تضاربي وكسول عموماً. وخلقت ظروفاً مكنت تشكيلات مفضلة من رؤوس الأموال من القطاع الخاص المقربة من السلطة الفلسطينية أو المرتبطة بها، وبموافقة من إسرائيل ومجتمع المانحين، بالهيمنة على الفرص الاقتصادية المربحة والناجمة عن العملية عموماً. وبذلك ساد تباين كبير بين ثروات هذه الشركات القليلة المهيمنة والغالبية العظمى من الشركات الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة (لارودي، 2012). وبدأت أوجه التفاوت الاقتصادي العمودية بالتزايد في الأراضي الفلسطينية المحتلة وداخل كل من التجمعات الفرعية، حيث تمكنت مجموعة مختارة من الأطراف الحائزة على موافقة إسرائيل والمانحين والسلطة الفلسطينية بالربح. وبهذه الطريقة، أصبحت الطبقة والتفاوت في الدخل انشقاقات جديدة وسائدة في الحياة الاجتماعية الاقتصادية الفلسطينية. وكانت هذه الانشقاقات تتمتع بالإمكانية للتراكم والتزايد عند دمجها بأشكال أخرى من التهميش الجغرافي والاقتصادي، وبذلك أصبح التفاوت والفقر والبطالة والتقسيم الطبقي مصدر آخر للتجزئة، متأصلاً في النماذج الاقتصادية النيولبرالية التي دعمتها المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني (أنظر حداد، 2016).

أفكار ختامية

حاولت هذه الدراسة تحديد مجموعة واسعة من مصادر التجزئة التي نتجت أو تراكمت أو تعمقت بسبب بنية المساعدات الدولية للشعب الفلسطينية أو توجهاتها أو

خياراتها. ولا تعتبر بأي شكل من الأشكال سرد شامل لهذه التوجهات التجزئية، ولا لأثر المساعدات الأجنبية. إلا أنها تسلط الضوء على حدود مهمة ساهمت فيها الأبعاد المختلفة للمساعدات الأجنبية بزيادة قدرة الفلسطينيين على تحمل السياسات الاستعمارية الإسرائيلية سوءاً.

واستمرت آثار هذه السياسات على الساحة الاجتماعية والسياسية الفلسطينية، وتتضح بشكل أكبر في سياق لا يمكن فيه التظاهر بوجود عملية حقيقية مع إسرائيل لحل النزاع. ولولا المستويات الفظيعة من العنف والقسوة التي تمارسها إسرائيل ضد الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، أو أدوات التخطيط والبيروقراطية عالية التعقيد المستخدمة في نزع ملكياتهم وفرض عنف بنيوي ضدهم، لكان من المرجح أن يتركز الاهتمام على الدور الإشكالي للمساعدات الدولية فيما يتعلق بالتجزئة الفلسطينية.

ورغم أن هذا الدور في الواقع متباين ومعقد، إلا أنه لا يمكن إنكار وجوده، حيث أنه ساهم في تشكيل التنمية الاقتصادية والمؤسسات السياسية والتماسك الاجتماعي والممارسات الديمقراطية الفلسطينية عفوياً أو بشكل مقصود. ويقع على كافة الأطراف المعنية بمصير القضية الفلسطينية الزاماً بمحاولة قبول طبيعة ونطاق هذه الديناميكيات، ومحاولة تصميم توجهات جديدة في أعمالهم بما يمكنهم تصويب العواقب الأكثر تدميراً على أقل تقدير.

وينبثق من هذه الحقيقة أسئلة محورية بشأن كيفية إنشاء المساءلة والشفافية حول تقديم المساعدات الدولية والحفاظ عليها. ولسنا بحاجة للإشارة بأن المساعدات التضامنية الموجهة لدعم حقوق الفلسطينيين والممارسات الديمقراطية ستكون نقطة انطلاق جيدة للمضي على مسار صحي فيما يتعلق بتوفير المساعدات. وفضلاً عن ذلك، يبدو أن إنشاء معلومات يمكن الوصول إليها بشأن الأنماط الحالية في توفير المساعدات، وتشكيل منظور نقدي ومتباين بشأن هذه العمليات - في فلسطين وفي الدول المانحة نفسها، ضرورة مسبقة للبدء بهذه العملية.

وفي هذا السياق، يرتبط الصراع لعكس عملية التجزئة الفلسطينية بشكل مباشر بالصراعات السياسية والديمقراطية والطبقية داخل فلسطين وفي الشتات وفي الدول المانحة نفسها. وتكمن هنا الحدود الجديدة/القديمة للحرية والوحدة الفلسطينية.

المساعدات الخارجية والتجزئة الفلسطينية:

تقييم ومساءلة | د. توفيق حداد | استشارة لمبادرة متابعة العمل الدولي في فلسطين

ملخص

تبحث هذه الدراسة في كيفية ارتباط الكميات الكبيرة من المساعدات الدولية التي تلقاها الشعب والحركة الفلسطينية، على مر نضالهم لتقرير المصير، بالتجزئة الحالية نتيجة التشتت إقليمياً والاحتلال العسكري والعنصرية الإسرائيلية محلياً.

مسحت الدراسة مختلف المراحل والمواضيع التاريخية، من بداية أشكال المعونات الإنسانية المقدمة للاجئين الفلسطينيين في بداية الخمسينيات من القرن الماضي، إلى المساعدات التضامنية التي لعبت دوراً محورياً في نهضة منظمة التحرير الفلسطينية بعد العام 1967. كما وتقيّم الدراسة المساعدات المقدمة نتيجة اتفاقية أوسلو العام 1993، حيث تفحص بعض أهم المواضيع التي قدمت لأجلها هذه المساعدات.

رغم تنوع المانحين والمواضيع التي قدمت لأجلها المساعدات وتحولها مع مرور الوقت، لم يكن تقديم المساعدات للشعب الفلسطيني مسعى مباشر يطابق الدوافع الظاهرية التي يعلن عنها مزودي المساعدات. بل لطالما حملت معها جوانب سياسية ومؤسسية ومالية أثرت بشكل مباشر أو غير مباشر على التجزئة الفلسطينية.

لطالما كانت المساعدات للمعونات الإنسانية موضوعاً تاريخياً في تقديم المساعدات للفلسطينيين، ولكن اتهمت هذه التدفقات بالعمل كمسكنات أو بديل لجهود إنهاء المصادر السياسية لاضطهاد ومعاناة الفلسطينيين.

رغم أن المساعدات التضامنية الموجهة للفلسطينيين لغايات التمكين والمقاومة الوطنية لعبت دوراً محورياً في رفع مكانة المنظمة لتصبح طرفاً إقليمياً بوجود مؤسسات وأنصار ومستفيدين واعتراف، إلا أن هذه المساعدات رافقتها شروط سياسية مقيدة أقل وضوحاً رعت ممارسات غير ديمقراطية واتكال مالي داخلياً.

كما وترك الاتكال المفرط على المساعدات الدولية المنظمة وبيروقراطيتها المكلفة عرضةً لأشكال مختلفة من الضغط، تحديداً في الأوقات التي لم تكن مواتية للمنظمة على الساحة السياسية الدولية أو الإقليمية.

وشهدت مرحلة ما بعد أوسلو تحولات في توجه وبنية مساعدات المانحين، حيث أن الزيادات الكمية في هذه الأموال كانت موجهة بشكل حصري لدعم الأجندة السياسية المتفقة مع عملية السلام الإسرائيلية الفلسطينية التي ترعاها الولايات المتحدة.

رغم أن غالبية هذه المساعدات ركزت على دعم الحكم الذاتي الفلسطيني لغايات التنمية الاقتصادية وبناء السلام وبناء الدولة، فقد سمحت مجموعة من المشاكل المرتبطة بالإطار العام لاتفاقية أوسلو وتنفيذها بانحراف هذه الغايات، سواء بشكل مقصود أو غير مقصود. وبالتالي، سمحت الترتيبات المؤسسية والسياسية التي رعاها المانحون في إطار عملية أوسلو للسلام باستخدام المساعدات لتحقيق أهداف استراتيجية إسرائيلية، وتكريس الانقسامات الموجودة بين التجمعات الفلسطينية الأكبر، وذلك في ظل إضافة طبقات جديدة من الانقسامات الجغرافية والاجتماعية والسياسية في كل مجتمع.

كما ولعبت مساعدات المانحين دوراً في إضعاف السلامة الوطنية والممارسات الديمقراطية الفلسطينية، من خلال رعاية نشوء مجموعتين من المؤسسات السياسية نتيجة عدم اعتراف المانحين بنتائج انتخابات المجلس التشريعي العام 2006. وبنفاقها الواضح في نواياها، أصبحت مساعدات المانحين تشجع سياسات «فرق تسد» التي شجعت بدورها جبهات جديدة من العنف من خلال التلاعب بالخبذة ورعاية الأنصار.

وعند تقييم المساعدات في ضوء توجهات المانحين العامة بشأن إسرائيل، يصبح من الصعب عدم توريط المانحين كأطراف مؤسسة للنزاع نفسه. فيعمل المانحون على تحريض إسرائيل وتمكينها وحمايتها كالمصدر والمنفذ الرئيسي للتجزئة الفلسطينية. وفي الوقت ذاته، تعمل الدول المانحة على تيسير الترتيبات المؤسسية الفلسطينية غير الليبرالية سياسياً واقتصادياً. وأدت هذه الممارسات إلى تحولات اجتماعية عززت الاستبداد الفلسطيني والتفاوت والتهميش بين الفلسطينيين، وذلك في ظل استبدال الأطر الوطنية الودوية بأطر إقليمية محدودة.

وعلى الرغم من أن التعميم بشأن دور مساعدات المانحين وعواقبها على التنمية لا يمكن أن يستبدل دراسة معمقة للمصادر المتداخلة للتجزئة الفلسطينية، إلا أنه يبدو أن الصراع لعكس هذه العمليات يرتبط بشكل مباشر بالصراعات السياسية والمؤسسية والديمقراطية والطبقية داخل فلسطين وفي الشتات وفي الدول المانحة نفسها.

اثر المساعدات الأجنبية على تجزئة الفلسطينيين





THE IMPACT OF FOREIGN AID ON THE FRAGMENTATION OF THE PALESTINIANS

This publication is supported by the Rosa Luxemburg Stiftung
with means provided by the German Federal Ministry for
Economic Cooperation and Development

This publication was supported by AFSC



**American Friends
Service Committee**



The views represented in this publication are the sole
responsibility of the authors and do not necessarily reflect the
position of the Rosa Luxemburg Stiftung, Aid Watch Palestine
and AFSC.

Contents

Introduction	5
Definitions and Caveats	10
Surveying International Aid to the Palestinians and its Discontents	14
Pre-Oslo Aid	15
Aid as Humanitarian Assistance or Palliative?	16
Aid as National Empowerment and Resistance?	19
Aid as Leverage?	20
Pre-Oslo Solidarity Aid to the OPT	25
Post-Oslo Aid: Contradictions of 'Post-Conflict' Aid Provision	27
Aid as Peacebuilding, Statebuilding, Development and Governance?	34
Aid for 'Governance'?	35
On 'Security' and 'Terror'	40
Aid for 'Economic Development' and 'Peacebuilding'?	42
Concluding Thoughts	47
Bibliography	49

The Impact of Foreign Aid on the Fragmentation of the Palestinians

Foreign Aid and Palestinian Fragmentation:

Assessment and Accountability

Toufic Haddad (PhD.)

10 December, 2016

Introduction: Surveying the Fractured Palestinian Landscape

Between 1993 and 2014, nearly \$30 billion in overseas development aid was allocated to the Occupied Palestinian Territory (OPT) (Tartir and Wildeman, 2016). Palestinian communities within Israel (sometimes referred to as '1948 Palestinians' or 'Palestinian citizens of Israel'), together with Palestinian refugees outside historic Palestine – mainly in Jordan, Syria and Lebanon – have also received funding, although far less in quantity.⁽¹⁾ Collectively

(1) The majority of funds channeled to Palestinians in Jordan, Syria and Lebanon are allocated to the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) in support of the assistance needs of Palestinian refugees. In the year 2014 – the final year where full information has been disclosed – UNRWA spent a total of 128,891,000 on refugees in Jordan; 27,889,000 on refugees in Syria, and; 87,265,000 on refugees in Lebanon. There are 2,117,361 registered refugees in Jordan; 449,957 in Lebanon, and; 526,744 in Syria. See UNRWA Program Budget for 2016-2017 found at: http://www.unrwa.org/sites/default/files/2016_2017_programme_budget_blue_book.pdf. There are no clear figures for the amount of aid that is channeled to Palestinian citizens of Israel, which comes mainly in the form of aid for charities and nongovernmental organizations. Neither UNRWA nor the Palestinian Authority – the two largest recipients of aid in the OPT and diaspora – are active inside Israel.

these funds have come from a range of different institutional sources (governmental, non-governmental, and international non-governmental) deriving from 'Western', Arab, Islamic and multilateral origins.

These significant sums have made the Palestinians consistently rank amongst the highest recipients of foreign aid per capita in the world.⁽²⁾ Many aspects of contemporary Palestinian political, economic, institutional and social existence would not exist at all, or would not take the form that they do, were it not for the existence of this aid.

While aid has unquestionably played a role in shaping Palestinian political, social and economic life, the overall Palestinian reality must equally be acknowledged to be suffering from worsening states of fragmentation.

Roughly half the Palestinian people (6.2 million of 12.4 million total) live outside of historical Palestine, with 42.8% of those who live in historical Palestine being refugees or IDPs themselves.⁽³⁾ 28.7% of the 5.59 million UNRWA registered refugees still live in 58 officially recognized refugee camps, almost 70 years after expulsion from their homeland.

Palestinians in the West Bank and Gaza Strip remain under a 50-year military occupation, cut off from lands in their ancestral homeland, while unable to interact or access 1948 Palestinian

(2) In 2014, the West Bank and Gaza Strip ranked 8th in net Overseas Development Aid (ODA) per capita –US\$579. The top seven countries were all small pacific Island states. See http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?year_high_desc=false

(3) Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) Special Statistical Bulletin on the 68th Anniversary of the Palestinian Nakba. See: http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_Nakba2016E.pdf

communities, many of whom are in fact their relatives.

Within the OPT, Israel imposes a strict separation between the Gaza Strip, Jerusalem and the West Bank, fracturing the internationally recognized unity of this territory.

Israel has also internally fragmented each of the OPT's main territorial units.

East Jerusalem was annexed to Israel in 1967, while a double ring of settlements, housing 287,000 Jewish settlers, has been constructed within the city's newly imposed borders (see UNOCHA, 2011; PCBS, 2016).

The West Bank has been sub-divided since 1994 into three different juridical regimes.⁽⁴⁾ At least 490 obstacles to movement including checkpoints, trenches, and earthen walls, shatter the unity of this largest of OPT land masses.⁽⁵⁾

The Gaza Strip also used to be divided internally into four parts according to the Oslo II accords; however the nature of its fragmentation has changed since the 2005 Israeli unilateral redeployment. Today the territory's new-found geographic integrity has been gravely undermined by direct Israeli attacks upon its institutions, infrastructure, people and economic means. Three major Israeli military campaigns have been launched against Gaza since 2007, while prolonged besiegement has destroyed its productive potential, making 80% of its inhabitant's

(4) (Area A consisting of 18% of the West Bank, under Palestinian civil and security control; Area B – 22% of the West Bank, under Palestinian civil and Israel security control, and; Area C – 60% of the West Bank under full Israeli civil and security control). It should be asserted that even the Area A's are a veritable archipelago of separated territories, with Israel also routinely intervening therein.

(5) See <http://data.ochaopt.org/humatlas2015/#/6>

food dependent and creating 43% unemployment levels – the highest in the world.⁽⁶⁾

Israeli measures imposing geographical divisions across the OPT also play a role in exacerbating internal Palestinian political divisions between competing Palestinian political factions. The tensions between the two largest political factions has become so polarised in part as a consequence of these measures that a mini-civil war broke out in the summer of 2007, ending with a Fateh-‘administered’ West Bank and a Hamas-administered Gaza Strip.⁽⁷⁾

Economic and social cleavages within Palestinian society across the OPT also appear to be growing as wealth is concentrated in fewer hands and in specific areas of the OPT (Abuorahme, 2009; Taraki, 2008; Larudee, 2012).

Israeli-imposed fragmentation measures undermine virtually every aspect of Palestinian economic, social, political, institutional life – from the ability of Palestinians to access homes, lands, and water resources to educational and health services and religious sites. It is for this reason that fragmentation has been identified as part of the longer-term processes undermining Palestinian political and social fabric and existence, described by various scholars as forms of ‘politicide’ (Kimmerling, 2003), ‘economicide’ (Kubursi and Naqib, 2008), sociocide (Abdel Jawad, 2013), and ‘spaciocide’ (Hanafi, 2009). These assessments only add to

(6) See THE GAZA STRIP: The Humanitarian Impact of the Blockade JULY 2015 https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_july_2015_english.pdf

(7) While these two factions indeed administer aspects of these territories, Israel maintains overall sovereignty and control over these areas, undermining the ability of either faction to truly govern.

a well-established literature characterizing Israel's practices against Palestinians as 'ethnic cleansing', both historically and into the present (Pappe, 2006; Badil, 2009).

Legal scholars have even begun to describe Israel's policies against the Palestinian people as constituting the crime of genocide.⁽⁸⁾ As Polish legal scholar Raphael Lemkin, the crime of genocide does not only relate to the physical extermination of a people, but relates to larger intentional processes designed to undermine a national grouping in toto:

More often [genocide] refers to a coordinated plan aimed at destruction of the essential foundations of the life of national groups so that these groups wither and die like plants that have suffered from blight. The end may be accomplished by the forced disintegration of political and social institutions, of the culture of the people, of their language, their national feelings and their religion. It may be accomplished by wiping out all bases of personal security, liberty, health and dignity. When these means fail the machine gun can always be utilized as a last resort. Genocide is directed against a national group as an entity and the attack on individuals is only secondary to the annihilation of the national group to which they belong.

(Lemkin, 1945)

Given the existence of these far reaching and significant long-term destructive transformations of the Palestinian political and social landscape, how are we to make sense of the existence of high amounts of international aid on the one hand, and the

(8) See: https://ccrjustice.org/genocide-palestinian-people-international-law-and-human-rights-perspective#_ftn1

deteriorating and fragmenting national, political, economic and social existence of Palestinians on the other?

This study will explore these questions by inquiring as to the impact of foreign aid on Palestinian fragmentation. It will seek to gain an understanding of how international aid overlays and relates to the existing fragmentation that Palestinians endure as a consequence of their dispersion regionally, and Israeli military occupation and apartheid locally.

It will equally seek to explore the extent to which international aid has contributed to Palestinian fragmentation by creating and/or exacerbating tensions and divisions within the Palestinian body politic. Gaining a sense of these trends is important for understanding how a more responsible approach to aid can be constructed in the absence of Palestinians being able to fully exercise the full range of their rights, most importantly, their right to self-determination as a dispersed nation.

Definitions and Caveats

Before exploring the relationship between international aid and Palestinian fragmentation, it is necessary to note a few preliminary caveats while defining our terminology to better establish the specific scope of our inquiry and avoid confusion.

Firstly, the issue of terminology and its application to the Palestinian context.

References to 'international aid' in this study refers to any form of financial, military and technical assistance provided by an official agency, including state and local governments, or their executive agencies, which are concessional in character, conveying some

aspect of a non-repayable grant.⁽⁹⁾Forms of subsidization, incentivization and privilege that are not directly classifiable as foreign aid, but which may help facilitate other forms of financial, technical and military benefit, trade or knowledge transfer will also be considered part of these policies and the broader agenda of international aid.

Secondly, it is important to emphasize from the outset that this study relates to all Palestinians wherever they may be, and to their political, economic and social cohesion as a national grouping.

The major groupings of Palestinians consist of the Palestinians of the 1967 OPT (2.9 million in the West Bank including 423,000 in Jerusalem; 1.9 million in Gaza), the Palestinian citizens of Israel (1.5 million), and Palestinians of the diaspora (roughly 6.2 million who reside outside the boundaries of historical Palestine).⁽¹⁰⁾

The need to underscore this totality derives from the fact that recent years have witnessed attempts (conscious or otherwise) to frame 'Palestine', the 'Palestinians' and the 'Palestine question' as relating only to the OPT areas, and the Palestinian residents of these areas. More extreme versions of this approach sometimes go so far as to refer to Palestine as the areas under the jurisdiction of the Palestinian Authority (PA).

(9) Various aid agencies define their aid differently, and even attempt to quantify a specific percentage that gives it 'aid' status. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – one of the world largest aid promotion, coordination, and monitoring mechanisms representing 35 member countries – defines Overseas Development Assistance as being concessional in character conveying a grant element of at least 25% (calculated at a rate of discount of 10%). While this relates specifically to development aid, for our purposes there is no need to include a specific percentage but rather to emphasize instead that the aid comes in the form of a non-repayable grant.

(10) Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) Special Statistical Bulletin on the 68th Anniversary of the Palestinian Nakba. See: http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_Nakba2016E.pdf

Preserving a framework that integrates all major subgroups of Palestinians into one analysis is important, because it ensures that the lens through which one analyses the effect of international aid on the Palestinian context, does not internalize or naturalize the fragmentation that Palestinians already face. To do so would be to analyze and seek solutions that address the consequences of their fragmentation, and not its sources, overlooking questions of political and human rights along the way. Moreover, without addressing the larger causes of Palestinian fragmentation, the displacement and fragmentation of Palestinians is likely to persist. Inclusion of the totality of Palestinians in an analysis of Palestinian fragmentation is thus the best approach to capture the nature of the problems Palestinians face in their totality, while preventing piecemeal solutions that may in fact feed further subjugation of Palestinians, and reproduce the conditions under which aid provision is still necessary.

This study thus aims to shed light on how international aid impacts the existing fragmentation of the Palestinian people in their totality, particularly through the study of the relation of the constitutive parts of the nation to one another, and the integrity of each sub grouping to itself and to the whole.

Finally in regards to definitions, 'fragmentation' commonly refers to 'the process or state of breaking or being broken into fragments'.⁽¹¹⁾ While this definition is helpful in describing the basic features this study adopts when it refers to fragmentation, its danger lies in the implicit assumption that the Palestinians were always cohesive and united in a previous state, and latter underwent a process of 'breaking apart'.

(11) See <https://en.oxforddictionaries.com/definition/fragmentation>

There are elements to this definition that are both valid as well as a-historical.

On the one hand, the physical fragmentation of Palestinians is undeniable. The ethnic cleansing of Palestinians from their homeland in 1948 led to the creation of a major Palestinian diaspora. Israel's creation also cut the Palestinian people that remained in Palestine off from their organic connection to the Arab periphery, which they were also a part of. Continued forced displacement of Palestinians by Israel since 1948 has also come about through additional military campaigns and a myriad of active, passive and bureaucratic means– from land confiscation and water theft, to settlement construction, apartheid, identity card confiscation and house demolition (see Badil, 2009).

On the other hand, there is no need to categorically assert an uninterrupted and essentialist approach to Palestinian identity and nationhood. Palestinians, like all national groupings, are the product of a complex series of historical, political, economic and social processes and imaginings that produce common identifications of nationhood (Anderson, 1983; Khalidi, 1997). Acknowledging the produced nature of Palestinian identity and nationhood does not undermine their internationally recognized right to self-determination. Nor does it negate that they underwent forms of forced fragmentation. On the contrary, it situates the Palestinian case study within the context of other colonized peoples whose national identity was informed by their experiences with their colonizers. Situating the Palestinians within this context implies that critical light must be shed upon the settler colonial roots and orientation driving this fragmentation, as opposed to interrogating the constitutive fabric of Palestinian identity and nationhood within an essentializing framework.

In this respect, this study hopes to contribute to an emergent literature that analyzes how international aid to the Palestinian context should be seen from a historical and political context, and some of the more salient characteristics of these processes overall (see Brynen, 2000; Hanafi and Tabar, 2005; Taghdisi-Rad, 2011; Le More, 2008; Haddad 2016; Da'na, 2014; Turner 2011; 2012; 2015, Nakhleh, 2012; Bouillion, 2004). In doing so however, it should be asserted that its results and judgments rely upon other judgments of what may or may not be required in a given historical moment, and what the mandate and authority of certain powers are. If aid is seen as necessary for being effective in bringing about change, then the tactics and strategies of what constitutes desirable change equally becomes a subject of debate and determination – to which there are of course competing visions not only among donors, but equally so among Palestinians.

Surveying International Aid to the Palestinians and its Discontents

International Aid in Historical Context

International aid to the Palestinians has served different purposes historically and has always incorporated a diversity of agendas as might be expected from the diversity of donors and changing political contexts and times. Nonetheless, certain dominant themes to the overarching agenda of aid towards the Palestinians can be detected and distilled from these experiences, despite this internal diversity and its agenda. Moreover, the transformation and competition between dominant aid agendas over time also speaks to the way in which political agendas and power dynamics realize themselves between donors and the Palestinian people and movement on the one hand, and within the Palestinian polity and movement on the other.

Needless to say, all aid to the Palestinians has been justified by donors as part and parcel of beneficent motives. While determining what is and isn't beneficent at a particular time is politically conditioned, equally relating to humanitarian issues and tactical and strategic questions and priorities, it is the totality of this aid's consequences that ultimately must be judged. That is to say, the net social, political and economic benefits of this aid must be weighed against the totality of its costs and fallout. It should go without saying that good intentions do not always lead to good outcomes. Moreover, critical historical accounts of international aid also inform us that a wealth of covert and maleficent agendas have also been part of the history of international aid, and it would be naïve to believe or act otherwise (see Blum, 2003). This is noted, not to tar all aid with a wide and implicating brush, but rather to be aware and informed of the possibilities and mechanics of aid, its use, and history – both intended or otherwise (see Ferguson, 1994).

Pre-Oslo Aid

International aid to the Palestinian is not a new phenomenon. Before the signing of the 1993 Oslo Accords between Israel and the Palestine Liberation Organization (PLO), aid to the Palestinian people served two main overarching purposes: aid for humanitarian assistance, and solidarity aid to the Palestinian national movement to strengthen its strategic goal to realize Palestinian rights and resist Israel. Both themes remain salient aspects of international aid provision to the Palestinian people, although the political conditions and character of this aid, together with the structures and sources of this funding have changed.

Aid as Humanitarian Assistance or Palliative?

Ever since the creation of the state of Israel in the events of the 1948 War, the 'Palestinian question' has been of pressing concern to the international political community, including its aid coffers. The nature of this aid was largely restricted to monies provided by donor governments to the UN and other assistance bodies to undertake its mission with respect to Palestinian refugees, seen as the main humanitarian casualty of the larger Arab-Israeli conflict.

The events of the 1948 War brought about the need for the UN to create two independent institutions solely dedicated to providing for the protection and assistance needs of Palestinian refugees qua refugees: the UN Conciliation Commission for Palestine (UNCCP) was established to assist governments and authorities in achieving a final settlement of the Palestine question, and to provide protection and promote a durable solution for Palestine refugees; the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) was established to provide Palestine refugees with humanitarian assistance in the form of education, health and relief and social services (see Badil, 2015). The creation of each body alludes to the fact that Palestinian refugees were seen as entitled to a heightened protection status in part because UN Resolution 181 passed in November 1947, and calling for the creation of two states in Palestine, played a major role in igniting the hostilities that would lead to the expulsion of the Palestinian people from their homeland by Zionist militias, in events Palestinians describe as their Nakba or Catastrophe.

The ultimate legacy of this heightened protection and assistance regime, however, would be one of cruel irony. The main aim of the UNCCP – the singular body established to follow through with the protection of Palestinian rights as refugees, including protecting their right to return – was determined to be unrealizable within

the existing balance of forces (see Akram, 2000; Rempel, 2000). Unable to find a durable solution to the Palestinian refugee question due to Israel's objection to refugee return, international political will to implement the provisions of UN General Assembly Resolution 194(III) calling for the right to return, restitution and compensation of Palestinian refugees, failed to muster sufficient international political will amongst the key states that had the power to demand its enforcement. At the same time, efforts to resettle Palestinian refugees in host countries were rejected by the Palestinians as well as Arab host governments. The emergent stalemate would lead to UNCCP recognizing that it could not carry out its mandate, subsequently leading the General Assembly to gradually reduce its mandate and activities to incorporate the registration of refugee property and documentation alone.

Thus, unlike other refugee communities whose political rights as refugees would be protected by the 1951 Refugee Convention and the jurisdiction of the UN High Commission for Refugees (UNHCR), the majority of Palestinian refugee rights would fall beneath a separate institutional regime, and remain in a form of limbo. Although provisions were made in the 1951 Refugee Convention to ensure that Palestinian refugees would be included under its mandate in the event that the existing regime (composed of UNRWA and UNCCP) failed to ensure a durable solution, efforts to fill this protection gap by reregistering Palestinians under the UNHCR mandate have yet to be undertaken (see Badil, 2015). Hence the heightened protection regime Palestinians once enjoyed has now come to enforce the separation of the Palestinian refugee case and their entitlements from that of other refugee populations throughout the world.

The purpose in relating this early history of aid provision to the Palestinians is because it illustrates several enduring themes

to international aid provision. The international community and bodies like the UN have consistently shown themselves willing to offer aid for assistance purposes to meet the assistance and relief needs of the Palestinians. Indeed they are morally and politically obliged to doing so in the absence of redressing and realizing their acknowledged political rights. However, when it comes to taking steps to ensure the defense and implementation of political rights or protection needs, which includes in this case, the right of return as the most desirable of durable solutions to their predicament – the political will to do so amongst key states is lost.

It is for this reason that Palestinian institutional and community relationships to the UN and specifically to UNRWA have always been marked by a sense of tension and even bitterness. Unable to ensure their right to return while suffering in states of forced dependency for decades, has understandably generated resentment and cynicism amongst Palestinians towards the international institutions and systems designed to protect and ensure their rights (see Schiff, 1989; al-Husseini, 2010. Also see Viorst, 1989). Aid functionally became a *de facto* palliative to ensure that a minimal threshold of Palestinian assistance needs were met, not to challenge, or overturn the sources of their displacement and dispossession. The 'aid as a palliative' theme created a dynamic whereby many Palestinians came to perceive aid in a cynical light – namely, as a substitute for realizing their rights. It also encouraged an approach in part whereby Palestinians sought ways to expand access to and quantities of aid, especially in contexts of difficult living situations, where UN and donor state budgetary considerations began to erode the will to continue to finance Palestinian assistance needs over time, and at levels that would meet the rising needs of this community (see al-Husseini, 2010; Usher 1999, pp.162-175).

Aid as National Empowerment and Resistance?

The emergence of a new Palestinian national movement in the fallout of the events of 1948, together with the defeat of the Arab regimes and occupation of additional Arab and Palestinian land in the wake of the 1967 War, created conditions for a new thematic approach to aid flows to the Palestinians.

After the 1969 take-over of the structure of the Palestine Liberation Organization (PLO) by Palestinian guerilla formations,⁽¹²⁾ a new wave of aid began flowing to the Palestinians. Finances supplied primarily by Arab and Islamic states, the Non-Aligned Movement (NAM) and Soviet bloc countries, together with donations, remittances and taxes from Palestinians located in the Arabian Gulf, now began to finance the political and social needs of Palestinians as determined by the PLO and its strategies for realizing Palestinian rights. By the mid-1980s, aid channeled into the PLO's proto-state institutions would finance everything from armed resistance to Israel, to schools, hospitals, orphanages, embassies, media outlets and the families of martyrs and prisoners, totaling US\$220 million annually (Sayigh, Y., 1997, p. 640). The PLO was considered amongst the wealthiest of national liberation organization's internationally, with a wide series of institutions, investments and organized personnel, including a small army.

While there is no need to go into extensive detail regarding the nature of this kind of international aid which was particular to

(12) The PLO was initially created and controlled by the Pan Arab nationalist movement led by Egyptian president Jamal Abdel Nasser in 1964. It was designed to bring together and control early Palestinian efforts aiming towards liberating Palestine. After the 1967 War, the Palestinian guerilla formations (most of which formed autonomously in the wake of the defeat, gradually took over the PLO structure.

its time and place – with large amounts of this activity remaining undocumented and hence in obscurity – it suffices to say that this aid was unequivocally political in character, asserting a basic support for Palestinian rights and agency. This included an enduring respect for the Palestinians to utilize various political, diplomatic, military and cultural means to achieve their rights. Palestinians were given this funding to support the political aims of the Palestinian leadership and the ways in which it determined to use it. Most of this aid was directly channeled through the institutions of the PLO, which in turn made the PLO's internal mechanisms for allocating these resources also central to understanding what ends it would serve.

Here it is necessary to highlight a few important dimensions to this activity that would distinguish it from later patterns of aid to the Palestinians, while equally having enduring repercussions upon the Palestinian movement and its institutions.

Aid as Leverage?

Solidarity Aid and its Discontents

In general, aid for national empowerment and resistance functioned fundamentally as a type of 'solidarity aid.' That is to say, a modicum of trust or agreement existed between the parties as to how it would be used, deriving from a basic political support for the Palestinian cause. The PLO was not for instance, being excessively audited for how it used these funds, as the organization was allowed to determine its priorities and the allocation of resources and benefactors. In a word, it enjoyed what is commonly referred to as a wide margin of 'policy space.'

At the same time, it would be inaccurate to suggest that these funds were nothing more than blank cheques. These sums were in fact tied to a larger set of unwritten understandings, within which types of political conditionality were embedded. Arab state funding provided to the PLO was part of a larger set of intra-Arab relations that was marked by degrees of tension and caution around the PLO itself, and particularly its more radical elements (see Achcar, 2004, pp. 129 – 53). Arab donor states, pressured by their own populations to support the Palestinian cause, equally feared that the organization's charismatic and revolutionary agenda had the potential to delegitimize and destabilize their own domestic holds on power. As such, these governments provided aid to the PLO, but equally attempted to make sure that these funds were controlled by its more conservative, 'moderate' elements, thereby mitigating its overall radicalness.

It is for this reason that the Fateh movement became the primary recipient of aid by Arab governments, particularly from Egypt and the Gulf states. The latter's stated agenda of eschewing affiliation to any particular political ideology (communist, socialist, or Islamist) while simultaneously eschewing involvement in any internal Arab political or class struggle, indeed served to both consolidate Fateh's hold over the PLO, while moderating the organization's overall political agenda.

In addition to tipping the internal balance of forces within the PLO in favor of Fateh at the expense of its main political competitors embodied in Leftist factions (mainly the Popular and Democratic Fronts for the Liberation of Palestine [PFLP and DFLP]), this funding would also create the basis for the organization becoming exceedingly financial dependent upon these financial flows. The PLO would use these funds to create a veritable proto-state bureaucracy and apparatus, despite the organization having little

means of generating and sustaining the total amount of these funds on its own.

The extent of financial dependency these funds created would only truly be exposed in the wake of the 1990/91 Gulf War, when the Arab Gulf states stopped sponsoring the PLO after the Iraqi invasion and occupation of Kuwait. The Gulf state patrons of the PLO ceased providing aid to the PLO after they perceived its stance to have been too complicit with that of Iraq. Although the PLO and Palestinian stance regarding the Iraqi occupation of Kuwait and the ensuing 1990/91 Gulf war was a great deal more nuanced – with the Gulf states also having their own interests in cleaving their historic relations with the PLO and the sizeable Palestinian communities in their midst (see Haddad, 2010) – it was evident that the events of 1990/91 were ushering in a new historic era that would shift traditional alliances and politics for the region as a whole.

The cuts in funding to the PLO placed the organization in what it perceived to be an existential bind. Fearing bankruptcy, the PLO accepted the secretly negotiated Oslo framework, and subsequently the Declaration of Principles (DOP), commonly known as the Oslo Accords. In doing so, the PLO was to concede on important political positions it had previously held, chief among these the unequivocal acceptance of the state of Israel; acceptance of the principle of conducting negotiations with Israel without an end to Israeli settlement construction, and; acceptance to engage in forms of limited self-governance of the OPT areas while the occupation remained in place. According to chief Palestinian negotiator Ahmed Qurei, the organization had only two months left of finances to cover its expenses at the time the Oslo Accords were signed, with more than 70 percent of its budget cut by 1993. 'We didn't have a penny left. We couldn't

continue anymore', he later explained (Faucon, 2010, p. 90).

Quotations like this illustrate the double-edged sword of aid: aid created the possibility to empower certain political tendencies in general, or within an organization, but in doing so, it also consolidated a set of interests and elites along the way which proved problematic for the institutional and political health of the movement overall. In the case of the PLO, these financial streams facilitated the control of Fateh over the PLO, but also the irrigation of a self-perception that it alone embodied Palestinian interests. Scholar Gilbert Achcar has described the institutional deterioration the PLO underwent as a result in part of international aid, as a 'double degeneration' of Fateh – bureaucratic and bourgeois – whereby it was so integrated into the PLO that it 'became hard to tell the two apparatuses apart' (Achcar, 2004, p. 135). It was precisely this personification of the struggle – at the expense of its institutionalization and self-regulation– which induced the PLO leadership to engage in the secret negotiations in Norway that would ultimately lead to the Oslo Accords. The concessions which took place there illustrate the extent to which funding and aid became a powerful tool of financial leverage over the PLO, forcing it to induce, internalize and concede on important political and strategic questions.

The 'aid as leverage' theme would resurface in later years whereupon the PA would find itself in similar financial straits after the failure of the Camp David negotiations and the start of the Al Aqsa Intifada. It was then that donors cut-off funding to the PA, demanding a series of good governance reforms that ultimately would have deleterious consequences on the Palestinian movement as a whole (see Haddad, 2016, pp. 181-260). These examples aptly illustrate how international aid– and in this case, specifically solidarity aid – played a role in calcifying

a non-democratic internal arrangement within the PLO. Years later these non-democratic tendencies would metastasize into a full blown political split and mini-civil war between dominant Palestinian factions – Fateh and Hamas (see below). The roots of this division however can be found in the manner by which the early solidarity aid to the Palestinian movement allowed for Fateh domination over the institutions of the PLO and its undemocratic allotment of decision-making powers and finances therein. They allowed Fateh to allot funding within the organization according to a proportionality system, thereby entrenching a set of loyal patrons and clients within its ranks – including amongst opposition factions. This all too often came at the expense of a dynamic, democratic praxis. Collectively this arrangement had the effect of retarding the political, institutional and strategic development of the organization, which would become a much larger issue in the context of the new means through which aid was channeled after 1993.

Thus, while aid channeled to the Palestinians for the purpose of national empowerment and resistance indeed played an instrumental role in elevating the organization into a large, transnational actor, with established institutions, patrons, benefactors and recognition, this aid equally came with restrictive (albeit less apparent) political conditionalities that fostered undemocratic practices and financial dependency overall. ‘Aid for national organizing and resistance’, had dimensions that exposed the potential for ‘aid to act as leverage’, and ‘aid to retard democratic praxis.’ Over time, these dynamics would generate effects upon Palestinian fragmentation, especially when the means of leverage the Oslo process created over the Palestinians became much greater.

Pre-Oslo Solidarity Aid to the OPT

A subcomponent to solidarity aid relates to the financial streams which began to flow to the OPT in the 1980s, especially with the onset of the 1987 Intifada. Some of these funds were channeled via the PLO from the organization's sponsors to PLO factions in the OPT. Other elements of this aid were bilaterally channeled from international solidarity networks to the various grassroots organizations and initiatives themselves. The latter had sprung up during the 1987 Intifada and were actively engaged in establishing various medical, agricultural, educational, and gender-based services for OPT communities, many of which were under forms of prolonged Israeli-imposed siege. Because the majority of these initiatives were in fact linked to PLO factions, elements of the undemocratic praxis of the PLO described above were reproduced in so far as resource allocation and decision making (see Hiltermann, 1991). Alternatively,, the bilateral solidarity networks which emerged to support the Intifada (many in Western Europe and the US),played a major role in facilitating what would eventually become the buds of the contemporary Palestinian non-governmental sector.

Assessing the rise of the Palestinian nongovernmental organizations (NGO) sector, and the legacy of this aid on Palestinian fragmentation is a large and complex undertaking that cannot – and should not – be generalized. It is also important to acknowledge that Palestinian NGOs have played an important role in advocating for the Palestinian cause, while meeting many of the service provision needs of Palestinians in the OPT during periods when there was no Palestinian Authority, and even thereafter. NGO-ization and the funds that sustained it also served to professionalize Palestinian service provision,

enabling it to enjoy sustainability and continuity that was necessary to ensure their reliable presence in the Palestinian setting while improving in many cases, the quality of service provision over time.

At the same time, some scholarship has also emerged noting various critiques to this phenomenon, which tangentially relate to larger questions of Palestinian fragmentation. Linda Tabar and Sari Hanafi for example have pointed to how the process of NGO-ization played a role in facilitating class stratification, through the creation of a Palestinian elite, describing the NGO leadership to emerge as ‘a Palestinian globalized elite’ (Hanafi and Tabar, 2005). NGOs have also been critiqued for abandoning grassroots organizing, developing forms of dependency on donor funds and accountability to donor aid, as opposed to their Palestinian base (Hammami 1995; 2000). The Palestinian NGO sector has also been accused of reproducing efforts of one another and of ‘state’ bodies, while absorbing Palestinian talent and funding away from national frameworks, and into essentially privatized service provision entities (Da’na, 2014; Hammami, 1995; 2000). NGOs have also been critiqued for abandoning grassroots approaches to political and social mobilization and adopting parliamentary approaches instead.

While it would be irresponsible to make broad generalizations regarding the impact and role of NGOs in Palestinian fragmentation, scholastic critiques of the NGO-ization in general, and of Palestinian NGO-ization in particular, raises concern regarding the impact of this type of solidarity aid over time. That is to say, in the context of the broader unresolved context of the Israeli-Palestinian context, and the deteriorating fragmentation that the Palestinian setting has witnessed ever since, any factor which relates in whole or in part to elite formation, the extent,

coordination and accountability of service provision efforts and entities, and; the mobilization or alienation of grassroots actors—tangentially also relates to the factors which induce or impede Palestinian cohesion and integrity. In this respect, the flow of substantial quantities of funding to this sector both before the Oslo accords, and thereafter (roughly 15-25% of all post-1993 aid), entails remaining aware of the possible role and consequences of these aid flows, raising concerns that are worthy of consideration, particularly in light of the long-term impact of this aid over time.

Post-Oslo Aid: Contradictions of 'Post-Conflict' Aid Provision

With the signing of the Declaration of Principles in September 1993, the structure and goals of aid provision officially changed. In many ways it had to, given that the PLO, as formerly described, was almost bankrupt and in many circles considered a political pariah.

The financial aid structures established by the donor community would now officially link aid to the political negotiations structure and goals of the Oslo process, as overseen by the donor community at large, and the US government in particular. Officially this aid was given for the purpose of governance, development, and peacebuilding/statebuilding purposes, presuming that Israeli-Palestinian relations were heading into a 'post-conflict' era. The main focus of the US\$3.62 billion provided by donors to the Palestinians between 1994 and 1999 was intended for the establishment of the PA in the newly established Areas A and B of the West Bank, and Gaza (Fischer et al., 2001). Donors nominally intended to use aid to create a forward momentum around the political negotiations taking place between Israel and the PLO,

while also facilitating self-described institutional, financial and technical matters associated with building the institutions of Palestinian self-governance.

There were many problems with this arrangement however, chief amongst them the fact that aid was being channeled into the OPT while the overall political framework and setting of rights between Israel and the Palestinians had not been determined. The OPT was not a 'post-conflict' setting, but a context in which the conflict was very much alive, and where the aid that flowed into it would work to change the existing reality of occupier-occupied relations, Palestinian governance structures, and intra-Palestinian social relations. Without resolution of the main issues of contention between Israel and the Palestinians – chief amongst them the Palestinian right to self-determination – aid would functionally be used to acclimate and manage the externalities and complications arising from continued occupation and the creeping apartheid-like reality that emerged across historical Palestine, rather than as a tool to solve or pressure for resolution of the political conflict itself, let alone solve the issues of development of a sovereign Palestinian state. In this respect, aid played a role that went beyond acting as a mere palliative to Palestinian assistance needs, and assumed a catalytic and transformative character, externally induced to initiate transformations in relations between the Israeli occupier and the occupied Palestinians, as well as within existing Palestinian social relations.

This dimension tended to be overlooked however in light of the wide international acceptance of the Declaration of Principles, which encouraged the perception that this aid was both necessary and important for stabilizing and consolidating a forward momentum that could lead to Israeli – Palestinian peace. The euphoria surrounding the Accords encouraged uncritical approaches to

their details, overlooking particularities and conditionalities that would have grave implications upon the issue of Palestinian fragmentation over time.

First and foremost, the Oslo process was largely focused on establishing forms of Palestinian self-governance in the OPT areas alone (excluding Jerusalem), through a newly created structure (the PA), and its newly established institutions for decision-making (the Palestinian Legislative Council and the PA Executive/Presidency). Palestinians in the 1948 areas were not mentioned in the accords, while issues to do with the Palestinian diaspora were left to 'final status negotiations' – initially set for being held five years after the signing of the DOP, but which ultimately took place seven years later, and inconclusively at that. Thus the Oslo process almost exclusively focused upon creating new governance arrangements in the OPT areas (excluding Jerusalem), facilitated by donor aid, while ignoring two of the three main groupings of Palestinians overall – the diaspora and the 1948 Palestinians.

Additionally, the 'Interim arrangement' determining the manner in which the Israeli occupation army redeployed from the OPT, created new forms of fragmentation over these areas, akin to what Israeli-US commentator Jeff Halper has described as a 'matrix of control' (Halper, 2000; also see UNOCHA, 2010). This matrix was to include forcible measures of control (arrest, trial and torture, administrative detention, extensive use of collaborators and undercover army units); more subtle control mechanisms deriving from 'facts on the ground' (land expropriation, settlements, bypass roads and the bureaucratic /territorial divisions of Areas A, B, and C, areas H-1 and H-2 in Hebron, closed military areas, Israeli controlled industrial parks, aquifers, religious sites, army bases and 'open green spaces'); and yet more subtle bureaucratic

or 'legal' mechanisms (including 'closure', 'master plans' around settlements, and the permits system, preventing freedom of movement, family reunification, work, travel, local or international study, and building permits)

The creation of further subdivisions within the OPT, made the islands on which the limited forms of Palestinian self governance take place – comprising no more than 18% of the West Bank – resemble the South African Apartheid-era 'bantustans'.

While it may not have been the intention of the donor community to fund the creation of a new set of Palestinian bantustans, donor loyalty to the Oslo framework ultimately allowed for these powers to willfully or otherwise overlook important problems to these accords and their implementation, that subsequently led to the programmatic fragmentation of Palestinian space and communal existence.

The Oslo process decoupled the resolution of the Israeli-Palestinian conflict from the framework of international norms and legal resolutions which outlined a wide series of responsibilities and obligations that Israel had vis-à-vis the Palestinians and the OPT, with respect to its practices of occupation, apartheid, ethnic cleansing, racial exclusion and settler colonialism. Donors also largely ignored the existing power asymmetries between the parties, and the equally asymmetric and leveraged manner in which the Oslo Accords came into being. Furthermore, the Oslo process contained no guarantees or mechanisms of independent arbitration, leaving the resolution of conflicts and disagreements between the parties to the existing balance of forces.

In sum, because of these structural problems to the Accords, Israel functionally became empowered to interpret and implement them

as it saw fit, backed by the U.S. as its main political, diplomatic, financial and military ally.

This was especially problematic in light of clear Israeli settler colonial designs for the OPT, which it had been implementing across these areas since their 1967 occupation.

Though outlining the full nature of these designs is complicated and beyond the scope of this essay, it suffices to say that ever since 1967, Israel had long-sought to create pockets of autonomous Palestinian self-governance, managed and administered by a proxy-power initially envisioned to be Jordan (see Achcar, 2004, pp. 205 – 22). Later versions of this plan (known as the Allon plan) would envision other actors performing the same role. Palestinian autonomy – not sovereignty – was seen as a way to absolve Israeli responsibility toward the administrative, social and economic needs of this population while removing this population from Israeli rosters and nominal (costly) responsibility. It also was a classical colonial effort to control the Palestinian population through forms of manipulation of Palestinian elites, while Israel preserved its larger strategic interests and control over OPT land.

The purpose of elaborating upon the larger strategic dimensions of Israeli policy vis-à-vis the OPT highlights how the Oslo process verily created the opportunity for Israel to realize substantial aspects of its designs on the OPT through this process. Moreover, international donor ignorance, naïveté and blindness – willful or otherwise – toward these existing Israeli political and geo-strategic interests and plans, played an instrumental role in entrenching and deepening Palestinian fragmentation.

Here, it is important to emphasize that the manner in which Israel was allowed to interpret and implement the Oslo accords,

not only fragmented the main grouping of Palestinians overall, or even the main sub groupings of the OPT (Gaza the West Bank and Jerusalem) from each other, but also served to yet further fragment each individual sub grouping internally.

While critics might argue that international donors bore no responsibility for Israel's actions, this line of argumentation begins to break down when one considers a series of problematic elements to donor state practice throughout the peace process and in general.

Western donor states knew very well that the continuation of settlement construction constituted a war crime under the Fourth Geneva Convention, and directly contravened the principle and practice of creating a two state solution – the implied, but not defined goal of the peace process, and ostensibly the motivation behind donor aid.

Moreover, Western powers also maintained full diplomatic, economic and often military relations with Israel throughout this period, providing Israel with a wealth of privileges that dwarfed the aid they were providing to the Palestinians.⁽¹³⁾ It is well known that Israel is the largest recipient of U.S. foreign aid, while the military aid (not to mention trade) that exists between Israel and Western powers, and the U.S. in particular, ensures that Israel and its arms industry, maintain towering advantages – not only over the largely defenseless Palestinians, but over the entire Arab region.

Additionally, it should be noted that neither the U.S., nor European states took any punitive measures against domestic fundraising efforts for Israeli settlement purposes, nor the residency and

(13) See <http://ifamericansknew.org/>

participation of joint Israeli-E.U./ U.S. nationals in the Israeli settlement enterprise.

Finally it should be noted that the maintenance of warm diplomatic relations between Israel and Western donor states also speaks to how these powers ignored clear exclusionary and racist structural elements to the Israeli state and its Zionist ideology overall, irrespective of Israel's approach to the OPT and the Palestinians therein.⁽¹⁴⁾ That is to say, the very exclusivist nature of the state of Israel, which defines itself as 'the state of the Jewish people around the world', and not the 'state of its citizens' – has wide ranging and obvious forms of structural discrimination built into it against non-Jewish citizens, let alone non-citizens. But none of this impeded Western support for Israel in the past or the present.

The point here is to emphasize that despite the fact that Western powers were in a position to take diplomatic and economic steps to prevent Israel from undertaking activity that directly contravened international law – as well as the spirit of the Oslo process as a framework ostensibly aiming towards the conflict's resolution within a two-state solution. The failure to undertake these steps – and on the contrary, the taking of steps which empowered this settler colonial state – constituted a form of abetment of Israeli occupation and exclusionary practice, and possibly far more. As such, one is authorized to describe these powers as being guilty of forms of both legal and moral abetment to various violations of international laws, including war crimes.

Shining a critical light on how Western donors approached and

(14) See Adalah's Discriminatory Law Database found at: <https://www.adalah.org/en/content/view/7771>

related to Israel in a manner separate from how these actors acted towards the Palestinians through their aid interventions, allows us to analyze how issues of Palestinian fragmentation were induced or made worse by the totality of Western aid approaches to both Israeli state and Palestinian actors. Strictly looking at only one side of the equation – how international aid to the Palestinians related to fragmentation – overlooks how international aid to Israel by the very same actors, politically, diplomatically, financially and even militarily facilitated the Israeli variant of its fragmentationist policies over the Palestinians. International donors were not impartial to these processes but oversaw other processes that ensured Israeli immunity and empowerment.

Aid as Peacebuilding, Statebuilding, Development and Governance?

With these thoughts taken into consideration, let us now turn to the practices and ostensible purposes for which international donors provided their aid to the Palestinians throughout the Oslo process and ever since, which were intended to play a role in the conflict's resolution. While the effect of Western donor inactivity in preventing Israeli fragmentationist policies towards the Palestinian incriminates this community directly or indirectly in the outcomes of these policies, Western donor policies and activity vis-à-vis the Palestinians can also be said to directly contribute to and deepen many aspects of this fragmentation overall.

Here, it is possible to describe three main purposes which international aid towards the Palestinians was aimed at achieving: aid to facilitate governance of Palestinians; aid to facilitate development and economic prosperity, and; aid to facilitate

peacebuilding and statebuilding vis-à-vis Israel. While each of these purposes echoed the perception of a beneficent negotiations and aid provision process aimed at bono fide Israeli-Palestinian conflict resolution, each of these types of aid nonetheless contained a series of additional problematic dimensions that directly or indirectly contributed to entrenching and exacerbating existing Palestinian fragmentation, while creating new fissures where fragmentation could and did also arise.

Aid for 'Governance'?

Support for PA start-up and budgetary running costs has absorbed the majority of international aid contributions, totaling no less than US\$30 billion since 1993 (Tartir and Wildeman, 2016). The creation of Palestinian self-governance beneath the shadow of continued Israeli military occupation and settlement construction has already been problematized for its contribution to deepening Palestinian fragmentation – particular in regards to how this process excluded the Palestinian diaspora, 1948 Palestinian communities and Palestinians in Jerusalem. It has equally been critiqued for its role in transforming relations between occupier and occupied, and intra-Palestinian social relations within the OPT, attempting to induce it to acclimate to the Israeli-imposed measures while the overall political context of Israeli Palestinian relations remains unresolved, and indeed strategically worsened for Palestinians.

Yet beyond these critiques stand other problematic dimensions to Palestinian self-governance that gravely impact Palestinian capacity to exercise forms of social, political and institutional unity and cohesion.

The creation of the PA officially marked the creation of a new

set of Palestinian governance institutions whose authority was sanctioned by the Oslo process, its international backers, and the political and power constraints this entailed. As the pouring of substantial human and financial resources into the creation and success of these institutions became the primary objective of the international donor community, it also preoccupied the PLO, with the latter anxious to re-emerge from political obscurity and financial despair. However, in the move to create this new set of governance institutions, together with its decision making bodies (embodied in the Palestinian Legislative Council and the Palestinian Executive/ Presidency) a subtle yet significant shift was taking place. The institutions which had formerly been created as bodies to represent the interests and rights of the Palestinian people as a people, in toto– the PLO – was now, slowly but surely becoming relegated in importance, and being deprived of resources that were now being directed at establishing the PA in the delimited areas of its jurisdiction in the OPT (see Ghanem, 1996). This was felt most tangibly across the Palestinian diaspora, and particularly in refugee camps in Lebanon, Jordan and Syria, where the PLO had operated a network of institutions, and where some of the most vulnerable Palestinians resided (see Badil, 1998; al-Othmani 1998). The financial pinch was felt most acutely by these communities as international bodies like UNRWA also saw their budgets reduced and a willingness to retreat from their organizational obligations, in light of the anticipated resolution of the refugee issue within the framework of Israeli-Palestinian negotiations.

The institutional shift to prioritize the PA at the expense of the PLO had the net effect of prioritizing the creation and functioning of a delimited Palestinian governance framework, over a sub grouping of Palestinians within the OPT, whose legitimacy and

solvency was constantly sanctioned and audited by international donors and Israel. At the same time, the PLO, as a national liberation framework, representative of all Palestinians, and with legitimacy deriving from its constituents, would atrophy.

A similar process of political and institutional atrophication would occur with respect to the Palestinian National Council. Once the largest and most representative of Palestinian political bodies, to which the PLO is formally accountable – this body would now be functionally eclipsed by the Palestinian Legislative Council.

In this way, the Oslo process and the institutions it created with donor funding and political support were gradually being used as a political and economic wedge to divide Palestinians from one another. International aid flows would be central to creating this wedge, as they catalyzed the process of creating and empowering the alternative institutional/political arrangements that reframed Palestinian rights and representation.

The political disagreements generated around the accords between various Palestinian factions would lead to the new institutions of the PA and PLC failing to act as democratic and representative structures of the Palestinian people and their cause. Instead, support for the Oslo process became a political litmus test for determining who would be the political and financial benefactors of the new institutions it would create, its bureaucracy, and the de facto economy they generated. Those who objected to this transformation were tarred as objectionists, and even 'terrorists', and deprived from the financial streams that were to be poured into the process. In this way, the Oslo process enabled the restructuring of powers, status and authority within the Palestinian body politic while functionally erecting a distinct political economy designed to shore up this process and create

elites from within it, while excluding those external to it.

The inability of opposition factions to engage on the same footing with the organizations that supported and benefitted from the Oslo process could only sour the political climate within Palestinian politics, and institutionalize the division of Palestinians political factions from one another. Indeed, it actually set the Palestinian movement on a collision course with itself as the issue of Palestinian representation was now to become wedded to a set of institutions, the legitimacy they were said to create, and the financial streams and bureaucracies that sustained them.

Nowhere was this more apparent in the response of the international community to the results of the 2006 Palestinian legislative council elections. It was then that the most prominent Palestinian opposition faction – Hamas – reversed its former opposition to participate in the structures of the PA, and instead engaged in local and national elections. Hamas intended to use elections as a means to reorient and reform the Palestinian movement away from the Oslo framework, and its towering victory in elections empowered it to do so democratically. However, the international community's failure to respect and finance the results of the elections would clearly expose how international donors were functionally not working to establish a democratic Palestinian representational institution at all. Instead these powers were financially and politically supporting the creation of a particular political polity – one that they believed could be molded and conformed to Israel's political and security needs.

Despite previously conditioning of the provision of its aid to the PA upon the need to implement wide reaching institutional and economic reforms in line with a 'good governance' agenda, the very same international donors quickly reversed course on these

institutional changes the minute Hamas won the elections. Hence for example, the Western donor community redirected its funds away from the centralized treasury account that it had fought so hard to create during the reforms imposed during the Yasser Arafat era (between 2000 and 2004), knowing that the incoming Hamas Minister of Finance would take control over it. Instead, the EU worked to establish a direct assistance mechanism known as the 'Temporary International Mechanism' (TIM) in May 2006 to provide cash assistance directly to the president. Though the mechanism was originally envisioned to only last three months, it would remain in place for another year and a half, until it expanded into a far larger mechanism known as PEGASE established in 2008, and which distributed at least one 1 billion euro between 2008 and 2012 (ECA, 2013, p. 6).

Examples like this illustrate the hypocrisy of Western donor provision around governance and institution building. Had these powers actually been sponsoring the creation of a democratic institution, instead of a set of specific political patrons and clients, their resources would have continued to impartially flow to the PA to strengthen the institutions themselves and the statebuilding and capacity-building goals they nominally claimed to be pursuing.

Instead, the behavior of international donors in the wake of the 2006 elections would encourage sections of Fateh elites to equally reject its results and Hamas' victory. A year and a half of bloody struggles between the two sides would ultimately result in a formal institutional and political division between a Fateh-controlled West Bank and Hamas-controlled Gaza Strip. The basis for entrenching two sets of institutions, with two forms of legitimacy, with two sets of donors, political ideologies, tactics and strategies was now in place, shattering the possibility of a

unified Palestinian national movement and project.

This legacy of Western donor states and aid (or non aid!) is perhaps the most reprehensible and damaging of all with respect to its implications on Palestinian fragmentation. In politicizing and conditioning aid, and ignoring Palestinian democratic decision-making process, while equally retarding Palestinian institution building, Western donors were fundamentally engaging in 'divide and rule' policies. Their actions (and non actions) not only worsened the Israeli-Palestinian conflict, but actively encouraged new fronts of violence within it. In so doing, these actors became constitutive parties to the conflict (see Rose, 2008; Haddad, 2016). Moreover, these practices unmistakably echo colonial tactics to ensure division of colonial subjects, weakening them through divisions, finances and elite manipulation.

On 'Security' and 'Terror'

Here it is necessary to point to an additional element of the 'aid as governance' theme that was particularly damaging in respect to the issue of Palestinian fragmentation – the 'security/terrorism' dimension that overshadowed the Oslo process overall, and continues today.

A key Israeli interest in the Oslo Accords clearly centered on the interest to create an intermediary Palestinian administration that could be relied upon to police the Palestinian population domestically and prevent it from resisting the Israeli occupation. Palestinian resistance to the Israeli occupation has traditionally been described by Israel as 'terrorism', whatever its articulation. Without getting into debates regarding what does and doesn't constitute terrorism, it suffices to say that at least two thirds of the Oslo accords were indeed dedicated to ensuring Israel's

'security' needs and the expectations these created towards Israel's Palestinian security 'partners'.

Moreover, it was no secret that Israel and the international community expected the PA to perform this task, despite the fact that it understood that Palestinian political grievances vis-à-vis Israel had not been put to rest by the Oslo process, but in fact were only enflamed. Nonetheless the international donor community's provision of small arms, training and equipment to the PA to ensure Israeli security needs within an 'anti-terror' framework provided Fateh an institutionalized means of physical coercion over other Palestinians, that subsequently were also tied to forms of political and financial privilege. Israel and the international community were well aware that this was expected to be a difficult task that would necessarily entail undertaking functions that would contravene Palestinian human rights. Israeli Prime Minister Yitzhak Rabin would famously invoke the expected repressive qualities of the PA when trying to get the Israeli Knesset to vote for and support the Oslo Accords:

I prefer the Palestinians to cope with the problem of enforcing order in the Gaza Strip. The Palestinians will be better at it than we were because they will allow no appeals to the Supreme Court and will prevent the Israeli Association of Civil Rights from criticizing the conditions there by denying it access to the area. They will rule by their own methods, freeing, and this is most important, the Israeli army soldiers from having to do what they will do.

(Quoted in Usher, 1996)⁽¹⁵⁾

(15) Usher cites the quotation from Yediot Aharonot, 7 September 1993.

‘Ruling by their own methods’ would later practically translate into forms of unlawful detainment, torture, and even cases of Palestinians dying in PA detention facilities, or being fired upon with live ammunition during popular demonstrations. In one such infamous case, 14 Palestinians would be killed in events, which popularly became known as Black Friday (Usher, 1996). Needless to say the injection of a discourse and practice of ‘fighting terrorism’, within Palestinian politics and institutions functionally elevated the nature of Palestinian political struggles to incorporate modes of intra-Palestinian violence and coercion vis-à-vis one another, in ways which previously did not exist. International aid, its ‘security’ dimensions, and the logic and frameworks of ‘preventing terrorism’ which drove them, were instrumental in instigating these dynamics overall.

The fragmentationist dimensions of these policies would be obvious to all, and certainly contributed to the polarized and violent reality that ultimately resulted in the post-2006 events and geopolitical division. The fact that these policies further resulted in a dual set of separately funded governance institutions, which paralyzed Palestinian democratic decision making processes, further underscores the divide and rule nature of donor policies. This divided reality – ruinous to a unified Palestinian political posture internationally – would now be upheld by the very logic of each set of institutions and their impetus to retain power and privilege – a power and privilege which anyway would be governed by Israel’s larger control over Palestinian land, resources and livelihoods.

Aid for ‘Economic Development’ and ‘Peacebuilding’?

While the deleterious effect of aid on the capacity of Palestinians

to unify their institutional and political ranks are obvious, a less obvious aspect to Palestinian fragmentation can be found in the manner in which international aid has impacted social relations and internal class relations.

International aid to the OPT has always claimed that Palestinian development and economic prosperity are instrumental to peacebuilding and the success of the Oslo process overall. Moreover, it seems self-evident that this kind of assistance would be welcome to a population living under occupation, whose economic opportunities have been severely curtailed by years of Israeli repression. The reality to unfold on the ground however has sharply contrasted with this vision, as Israeli policies vis-à-vis the OPT repeatedly prevented the possibility of economic prosperity from realizing itself. From the moment Israel imposed and expanded its closure regime over the OPT (beginning in the early 1990s – before the Oslo process – and greatly expanding it in the mid-1990s), the prospect that the OPT could be transformed into a beacon of prosperity was fatefully punctured. Closure meant that Israel could control movement and access of people and goods between the OPT and Israel, between the OPT and its regional periphery, and within the OPT – both between its subgroups, and within each subgroup. Closure was hence a death knell for the possibility of transforming the OPT into a prosperous economic investment, as it destroyed the possibility of creating predictable, labor and supply flows, while increasing transaction times and costs.

Additionally, it is worth stating that just as Israel had geopolitical designs upon the OPT that it had operationalized, it also had formulated an approach to the OPT economy. Prominent Harvard economist Sara Roy has described Israeli economic approaches to the OPT as akin to ‘de-development’ – a specific developmental

condition that distinguishes it from underdevelopment and dependency, as is common in colonial and post-colonial contexts (Roy, 1995). According to Roy de-development prevents 'rational structural transformation, integration and synthesis' of Palestinian economic relations and linkage systems, which subsequently become and then remain unassembled and disparate 'obviating any organic congruous, and logical arrangement of the economy or of its constituent parts' (Roy, 1995, p. 129-130). That is to say, Israel actively works to dismember and prevent the coagulation of Palestinian economic development as a function of Zionist-settler colonial political imperatives.

Israel's imposition of a de-developed logic to the OPT economy, both pre-Oslo and post Oslo (thanks largely to closures), did not however prevent donors from attempting to encourage economic prosperity and development there. In fact donors were particularly wedded to economic models that can be described as neoliberal in orientation in so far as they envisioned an OPT economy based on private sector-led growth models, with open markets and free trade. It is worth stating here that the Oslo accords were signed at what can be described as the crest of neoliberal euphoria internationally, when supply-side economics and reduced state involvement in the economy were propagated as the best means to achieve economic prosperity for all.

The fact that donors actively promoted this form of economic development in a context where Israel imposed de-developmental policies over the OPT, speaks to another form of willful blindness on behalf of donor policies. The variant of trickle-down economics that international donors promoted in their economic development models had little to do with improving the overall economic state of the majority of Palestinian economic actors. On the contrary, the donor community became party to attempts to

attract select Palestinian, Israeli and international capital to profit from various development opportunities that the Oslo process would create as part and parcel of a self-described 'Marshall plan' understanding of the peace process.⁽¹⁶⁾ These economic opportunities were integrated as a parallel track to negotiations during the 'Interim period' and included a series of major local and regional development programs incorporating Israeli-Palestinian cooperation in finance 'for the encouragement of international investment'; cooperation to 'encourage local, regional and inter-regional trade'; and feasibility studies for 'creating free trade zones in the Gaza Strip and in Israel', with 'mutual access to these zones, and cooperation in other areas related to trade and commerce'. They also included the establishment of a Middle East Development Fund, the development of a joint Israeli-Palestinian-Jordanian Plan for coordinated exploitation of the Dead Sea area, construction of a Mediterranean Sea (Gaza) – Dead Sea canal; regional desalinization projects, and the interconnection of electricity grids.

These projects were understood to create rent-allotment opportunities for the Palestinian government to attract and distribute to Palestinian capitalists, within the logic of trickle-down economics, which could irrigate the collective incentive for making peace and bringing about the conflict's resolution. Eight different industrial zones on the OPT 'border' zones with Israel were envisioned, though only one in the end was functionally constructed. Nonetheless, international aid was instrumental in attempting to get some of these projects off the ground, whether this came in the form of providing start up costs, loans and technical assistance to the private sector, or legal reform, technical assistance, and institution and capacity building to the public sector.

(16) The wording 'Marshall Plan' is mentioned in the DOP, Article XVI.

How did these aid contributions to Palestinian economic prosperity and peacebuilding relate to the issue of fragmentation?

International donor affinity to neoliberal economic development was based on the assumption that free market conditions existed or could be created and encouraged in the Palestinian economy. The problem was, however, that the OPT was far from a 'free market' context. Israel's de-development policies, combined with its elaborate apparatus of closure, meant that it was Israel that got to filter and determine which economic activities took place and whether these were successful or not. Thus the promotion of neoliberal economic models within a context that failed to have the bare minimum requirements for fulfilling these expectations was a recipe for their failure from the very start. Economic failure, forced fragmentation, military occupation, land and resource theft, and apartheid, together with lack of progress on the political grievances Palestinians held, formed the context in which international investors not only stayed away from the OPT, but in which Palestinian frustrations brewed and ultimately exploded in the context of the Al Aqsa Intifada come September 2000.

Yet the role and impact of international aid in attempting to generate economic prosperity cannot be confined to poor economic outcomes alone. The particular neoliberal economic modeling that these actors embraced – despite a willful blindness to de-development – served to encourage a particularly speculative, lazy 'developmental' model overall. They created conditions where preferential private sector capital formations, close to or associated with the PA, and with approval from Israel and the donor community, came to corner and dominate the few profitable economic opportunities that were created from process overall. A strong disparity between the fortunes of these

few dominant companies, and the great majority of Palestinian small and medium sized economic actors soon enough prevailed (Larudee, 2012). Vertical economic inequalities would begin to grow across the OPT, and within each sub grouping, as only select actors approved by Israel, donors and the PA were truly able to profit. In this way, class and income inequalities would emerge as prominent and new lines of fissure within Palestinian socioeconomic life. These fissures had the potential to compound and deepen when combined or patterned with other forms of geographic and economic marginalization. In this way, inequality, poverty unemployment, and class division became yet another source of fragmentation, rooted in the articulation of neoliberal economic models supported by international aid to the Palestinian people (see Haddad, 2016).

Concluding Thoughts

This study has attempted to outline a wide series of sources of fragmentation that have either been created, compounded or deepened as a function of the structure, orientation or choice of international aid to the Palestinian people. It is by no means a comprehensive accounting of these fragmentationist tendencies, nor of the impact of foreign aid. It nonetheless highlights important frontiers where particular dimensions to foreign aid have contributed to worsening the capacity of Palestinians to withstand Israeli colonial policies.

The effect of these policies continue to reverberate across Palestinian social and political, landscape and are unmasked all the more so in a context where a meaningful political process with Israel for the conflict's resolution cannot even be pretended. Were it not for the shocking levels of violence and brutality that

Israel routinely dishes out to Palestinians in the OPT, or the highly sophisticated bureaucratic and planning tools used to dispossess them and impose a form of structural violence over them, more attention would likely be focused on the problematic role of international aid with respect to Palestinian fragmentation.

While this role is indeed nuanced and complex, it is also undeniably present, shaping Palestinian economic development, political institutions, social cohesion, and democratic praxis by default or by design. All those concerned with the fate of the Palestinian cause have an obligation to attempt to come to terms with the nature, and scope of these dynamics, and attempt to tailor new approaches to their actions that can redress at the very least, their most destructive consequences.

Such an imperative also raises crucial questions about how accountability and transparency around international aid provision can be created and maintained. It should go without saying that solidarity aid that goes toward supporting Palestinian rights and democratic practices would be a good starting point for embarking on a more healthy approach to aid provisions. Furthermore, the creation of accessible information on existing patterns of aid provision, and the formulation of critical yet nuanced perspectives around these processes – in Palestine as well as in donor countries themselves, would also seem to be a preliminary necessity to beginning this process.

In this regard, the struggle to reverse the process of Palestinian fragmentation would seem to directly relate to political, democratic and class struggles within Palestine, across the diaspora, and in donor states themselves. Herein would appear to lie the new/ old frontiers of Palestinian liberation and unity.

Bibliography

Abdel Jawad, S. (2013). A Palestinian Sociocide? Russell Tribunal on Palestine, 8th January. New York. Accessed at: https://www.youtube.com/watch?v¼ L_LkdzZsVIA.

Abourahme, N. (2009). The Bantustan Sublime: Reframing the Colonial in Ramallah. *City*, 13:4, pp. 499 – 509.

Achcar, G. (2004). Eastern cauldron: Islam, Afghanistan, Palestine and Iraq in a Marxist

Mirror. London: Pluto.

Akram, S. M. (2000) Reinterpreting Palestinian Refugee Rights under International Law, and a Framework for Durable Solutions, BADIL Brief No. 1. Accessed at: http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/Working_Papers/Brief-No-01.htm

Al-Husseini, J, (2010). UNRWA and the Refugees: A Difficult but Lasting Marriage. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 40, No. 1 (Autumn 2010), pp. 6-26

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso: NLB.

BADIL. (2015). *Closing Protection Gaps: A Handbook on Protection of Palestinian Refugees in States Signatories to the 1951 Refugee Convention*. Badil Resource Center for Residency and Refugee Rights, Bethlehem. Accessed at: <http://www.badil.org/en/publication/handbook-on-protection.html?Download=1129:handbook-2015>

(2009). *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced*

Persons 2007 – 2009. Badil Resource Center for Residency and Refugee Rights,

Bethlehem.

(1998) Palestinian Refugees: Palestinian Refugees: Five Years after Oslo, Article 74, #26.

Blum, W. (2003). Killing hope: U.S. military and CIA interventions since World War 2. London: Zed Books

Bouillon, M. (2004). The peace business: Money and power in the Palestine-Israel conflict. London: I.B.Tauris.

Brynen, (2000). A very political economy: Peacebuilding and foreign aid in the West Bank and Gaza. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Da'na, T. (2014). Disconnecting Civil Society from its Historical Extension: NGOs and Neoliberalism in Palestine. In S.Takahashi (ed.) Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection, Vol. 2 Praeger Security International,

Oxford, Praeger.

EAC [European Court of Auditors] (2013). European Union Direct Financial Support to the Palestinian Authority, Special Report No. 14. Accessed at: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_14/SR13_14_EN.pdf

Faucon, B. (2010). West Bankers. Mashrek Editions Ltd., London.

Ferguson, J. (1994). The anti-politics machine: 'development', depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis:

University of Minnesota Press.

Fischer, S., Alonso-Gamo, P. & von Allmen, U.E. (2001). Economic Developments in the West Bank and Gaza since Oslo. *The Economic Journal*, 111: 472,

F254 – F275.

Ghanem, A. (1996). 'Founding Elections in a Transitional Period: The first Palestinian General Elections" *Middle East Journal*, 50:4 513-528.

Haddad, T. (2016) *Palestine Ltd: Neoliberalism and Nationalism in the Occupied Territory*, London, I.B. Tauris.

(2010) *Palestinian Forced Displacement from Kuwait: The Overdue Accounting*. *Al Majdal*, #44. Accessed at: <http://www.badil.org/en/component/k2/item/1514-art07.html>

Halper, J. (2000). *The 94 Percent Solution: A Matrix of Control*. *Middle East Report*. 216, pp. 14 – 19.

Hammami, R. (1995). *NGOs: the Professionalization of Politics. Race and Class*. 37 (2).

(2000). *Palestinian NGOs since Oslo: From NGO Politics to Social Movements?* *Middle East Report*, 214.

Hanafi, S. (2009). *Spacio-cide: colonial politics, invisibility and rezoning in Palestinian territory*. *Contemporary Arab Affairs*. 2:1, pp. 106 – 21.

Hanafi, S. and Tabar, L. (2005). *The Emergence of a Palestinian Globalized Elite: Donors, International Organizations and Local*

NGOs. Institute of Jerusalem

Studies and Muwatin, the Palestinian Institute for the Study of Democracy.

Hiltermann, J.R. (1991). Behind the Intifada: Labor and women's movements in the Occupied Territories. Princeton: Princeton University Press.

Keating, M, Le More, A. & Lowe, R. (eds.) Aid, diplomacy and facts on the ground: the case of Palestine. London: Chatham House.

Khalidi, R. (1997). Palestinian identity: The construction of modern national consciousness. New York: Columbia University Press.

Kimmerling, B. (2003). Politicide: Ariel Sharon's wars against the Palestinians, Verso London.

Kubursi A. & Naqib, F. (2008). The Palestinian economy under occupation: Economicide. The Economics of Peace and Security Journal. 3(2), 16.

Larudee, M. (2012). Who shared the fruits of growth in the Palestinian economy, 2006-2010? MAS, Ramallah. Accessed at: <http://www.mas.ps/files/server/20141911102046-1.pdf>

Lemkin, R. (1945) Genocide – A Modern Crime, 4 Free World 39 (1945), Accessed at: <http://www.preventgenocide.org/lemkin/freeworld1945.htm>

Le More, A. (2008). International assistance to the Palestinians after Oslo: political guilt, wasted money. Abingdon: Routledge.

Othman, A. (1998) Palestinian Refugees in Lebanon: Political

and Social Effects of the Oslo Accords, Article 74, # 26. Accessed at: http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/Article_74/1998/26h.htm

Pappe, I (2006). *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oxford: Oneworld.

Palestinian Central Bureau of Statistics [PCBS] (2016) Special Statistical Bulletin on the 68th Anniversary of the Palestinian Nakba. Accessed at: http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_Nakba2016E.pdf

Rempel, T. (2000). *The United Nations Conciliation Commission for Palestine, Protection, and a Durable Solution for Palestinian Refugees*. BADIL – Information & Discussion Brief Issue No. 5, June 2000. A copy can be downloaded at: http://www.badil.org/phocadownload/Badil_docs/bulletins-and-briefs/Brief-No.5.pdf

Rose, D. (2008). *The Gaza Bombshell*. Vanity Fair. April.

Roy, S. (1995). *The Gaza Strip: The Political Economy Of De-Development*, Washington, DC: Institute for Palestinian Studies.

Schiff, B. (1989) Between Occupier and Occupied: UNRWA in the West Bank and the Gaza Strip. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 18, No. 3 (Spring, 1989), pp. 60-75

Sayigh, Y. (1997). *Armed struggle and the search for state: The Palestinian national movement 1949 – 1993*. Oxford: Oxford University Press.

Taghdisi-Rad, S. (2011). *The Political Economy of Aid In Palestine: Relief From Conflict Or Development Delayed?* London: Routledge.

Taraki, L. (2008). Enclave Micropolis: the Paradoxical Case of Ramallah/al-Bireh. *Journal of Palestine Studies*. 37:4, pp. 6 – 20.

Tartir, A. and Wildeman, J. (2016). Mapping of Donor Funding to the Occupied Palestinian Territories 2012 – 2014/15 Aid Watch, Ramallah.

Turner, M. (2011). Creating 'Partners for Peace': the Palestinian Authority and the International Statebuilding Agenda. *Journal of Intervention and Statebuilding* 4(1),

121.

(2012). 'Completing the circle: peacebuilding as colonial practice in the occupied Palestinian territory', *International Peacekeeping*, 19(5), pp. 492– 507.

(2015). Peacebuilding as counterinsurgency in the occupied Palestinian territory. *Review of International Studies*, 41:3, pp. 647.

UNOCHA [United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs] (2010). West Bank and Gaza Strip Closure Map. Accessed at: [http://www.](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_opt_closure_maps_booklet_july_2010_a3.pdf)

[ochaopt.org/documents/ocha_opt_opt_closure_maps_booklet_july_2010_a3.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_opt_closure_maps_booklet_july_2010_a3.pdf).

(2011). East Jerusalem – Key Humanitarian Concerns, Special Focus, March Jerusalem. Accessed at: [http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_jerusalem_](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_jerusalem_report_2011_03_23_web_english.pdf)

[report_2011_03_23_web_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_jerusalem_report_2011_03_23_web_english.pdf).

Usher, G. (1996). The Politics of Internal Security: The PA's New Intelligence Services. *Journal of Palestine Studies*. 25:2, pp. 21 – 34.

(1999). *Dispatches from Palestine: The rise and fall of the Oslo peace process*. London; Sterling, Va.: Pluto Press.

Viorst, M. (1989) *Reaching for the Olive Branch: UNRWA and Peace in the Middle East*. The Middle East Institute, Washington, D.C.

Foreign Aid and Palestinian Fragmentation:

Assessment and Accountability

Toufic Haddad (PhD.)

AID WATCH CONSULTANCY

Abstract

This study explores how the large amounts of international aid that the Palestinian people and movement have received throughout the course of their struggle for national self-determination have related to their existing fragmentation as a consequence of dispersion regionally, and Israeli military occupation and apartheid locally.

Different historical periods and themes are surveyed from the earliest forms of humanitarian assistance provided to Palestinian refugees starting in the early 1950s, through to solidarity aid, which played an instrumental role in the rise of the Palestine Liberation Organization after 1967. Aid received as a result of the 1993 Oslo Accords is also assessed, as some of the major themes behind which this aid was provided are critically interrogated.

Despite the diversity of donors, aid provision themes, and their transformations over time, aid provision to the Palestinian people has never been a straightforward endeavor matching the declared beneficent motivations of its providers. Instead, aid has always rendered various political, institutional, and financial externalities that have directly or indirectly impacted the state of Palestinian fragmentation.

Aid for humanitarian assistance has been a major historical theme of Palestinian aid provision, however these flows have also been accused of acting as a palliative or substitute for efforts to realize an end to the political sources of Palestinian oppression and suffering.

While solidarity aid channeled to the Palestinians for the purpose of national empowerment and resistance played an instrumental role in elevating the organization into a major transnational actor with established institutions, patrons, benefactors and recognition, this aid equally came with less apparent restrictive political conditionalities that fostered undemocratic practices and financial dependency internally.

Over-dependency upon international aid has also left the movement and its costly bureaucracy exposed to forms of leveraging, especially in moments where international or regional political winds have not blown favorably.

The post-Oslo era witnessed transformations in the orientation and structure of donor aid provision as quantitative increases in these finances were explicitly directed at supporting the political agenda of advancing the US-shepherded Israeli-Palestinian peace process.

While the majority of these aid flows were focused on advancing Palestinian self-governance for the purpose of economic development, peacebuilding and statebuilding, a host of problems associated with the overall framework and implementation of the Oslo framework allowed for the perversion of these motives, by default or by design. The institutional and political arrangement sponsored by donors within the framework of the Oslo peace process hence allowed for aid to be used to advance strategic

Israeli ends, entrenching preexisting divisions between the major clusters of Palestinians, while adding new layers of geographic, social and political divisions within each community.

Donor aid would also play a role in undermining Palestinian national integrity and democratic praxis by fostering the emergence of a dual set of political institutions through donor non-recognition of the 2006 Legislative Council elections. Blatantly hypocritical in intention, donor aid became party to encouraging 'divide and rule' policies that actively encouraged new fronts of violence within it through elite manipulation and patronage fostering.

When assessed in light of overall donor approaches to Israel, it becomes difficult not to implicate donors as constitutive actors in the conflict itself. Donor abetment, empowerment and protection of Israel as the chief source and enforcer of Palestinian fragmentation takes place, while these same donor states simultaneously facilitate Palestinian institutional arrangements that are politically and economically illiberal. These practices render social transformations that enhance Palestinian authoritarianism and intra-Palestinian inequalities and alienation, while substituting unifying national frameworks for delimited regional ones.

While broad generalizations surrounding the role of donor aid and its implications on fragmentation cannot substitute for deeper study of the overlapping sources of Palestinian fragmentation, the struggle to reverse and overcome these processes would seem to directly relate to political, institutional, democratic and class struggles within Palestine, across the diaspora, and in donor states themselves.