

FAGFELLEVDERT

# Motvillige forhandlingspartnere?

ARABERSTATENE OG FORHANDLINGENE OM DET PALESTINSKE FLYKTNINGPROBLEMET I 1949.

Det palestinske flyktningproblemet er og har alltid vært hovedproblemet i fredsforhandlinger rundt Israel-Palestina-konflikten. Ifølge tradisjonell israelsk historieskrivning var de arabiske statene aldri interessert i fred. En gjennomgang av de tidligste fredsforhandlingene viser imidlertid at det var araberstatene som gikk lengst i å forsøke å løse nøkkelproblemet i forhandlingene.

Stian Johansen Tiller er masterstudent i historie ved UiO og PRIO.

TEKST: Stian Johansen Tiller

---

DEN FØRSTE ARABISKISRAELSKEN krigen i 1948 etterlot det palestinske samfunnet fullstendig i ruiner. I tidsrommet fra FNs delingsplan ble vedtatt i november 1947 fram til april 1949 ble brorparten av den palestinske befolkningen innenfor grensene til den nyopprettede staten Israel drevet på flukt. De endte for det meste opp på den jordanskokkuperte Vestbredden og den egyptiskokkuperte Gazastripen, eller i arabiske nabostater, spesielt Jordan, Syria og Libanon. I fredsforhandlingene som fulgte fra begynnelsen av 1949 ble det palestinske flyktningproblemet satt øverst på de arabiske statenes agenda. De krevde at det måtte foreligge en løsning på problemet før de kunne godta forhandlinger med Israel om en generell fredsavtale.<sup>1</sup> Kravet var basert på FNs resolusjon 194 av 11. desember 1948, som hadde stadfestet

de palestinske flyktningenes rett til å vende tilbake til sine hjem eller å motta kompensasjon dersom de valgte å ikke gjøre det.<sup>2</sup>

Israel, på sin side, nektet å godta FNs tilbakevendingsprinsipp og nektet å forhandle om flyktningproblemet separat. De israelske lederne hevdet at arabernes motvillighet til å forhandle direkte med Israel var hovedhinderet for fred, og det var urimelig å kreve at Israel skulle påta seg en stor del av ansvaret for et flyktningproblem som, i deres øyne, var et resultat av en krig som var blitt påtvunget dem. En løsning på flyktningproblemet, hevdet de, kunne derfor kun komme som en del av en fredsavtale med de arabiske statene.<sup>3</sup> Grunnposisjonene til de to sidene var dermed tilsynelatende motstridende: Mens araberstatene satte en løsning på det palestinske flyktningproblemet som en forutsetning for en fredsavtale med Israel, satte Israel en fredsavtale med de arabiske statene som en forutsetning for en løsning på det palestinske flyktningproblemet.

I realiteten var imidlertid de arabiske holdningene ikke like rigide som deres leders offentlige uttalelser skulle tilsi. Årsakene til dette er å finne i skillet mellom arabiske politikk i retorikk og praksis. Det de arabiske lederne anså for å være en løsning på flyktningproblemet var ikke nødvendigvis en fullstendig tilbakevending av de palestinske flyktningene. Først og fremst var de bekymret for Israels intensjoner. Deres krav var derfor heller en prinsipiell anerkjennelse fra Israels side av palestineres rett til å vende tilbake, i tillegg til en tydelig indikasjon på israelsk godvilje, for eksempel ved å godta tilbakevendingen av en palestinsk befolkning av en viss størrelse.<sup>4</sup> I realiteten godtok faktisk de arabiske

statene i løpet av våren 1949 at det i praksis ville være umulig med en full tilbakevending til Israel for flyktingene.<sup>5</sup>

Denne artikkelen tar sikte på å nyansere bildet av fredsforhandlingene etter krigen i 1948 og de tilsynelatende motstridende posisjonene som fantes. Først og fremst argumenteres det for at de arabiske statene gikk relativt langt i å imøtekomme Israel i spørsmålet om de palestinske flyktingene. Hvorfor ønsket ikke Israel å imøtekomme de arabiske statene i dette spørsmålet?

### **Ingen tilbakevending til Israel**

Tradisjonell israelsk historieskrivning portretterer krigen i 1948 som en heroisk kamp for jødene, hvor det lille, sårbare Israel ble invadert av syv overmektige arabiske stater. I løpet av denne krigen flyktet palestinere, hovedsakelig som en respons på ordre fra egne ledere og med en overbevisning om at de ville returnere hjem igjen.<sup>6</sup> Frigivelsen av kilder fra israelske arkiver på slutten av 1980-tallet viste imidlertid at årsakene til den palestinske masseflukten var mye mer sammensatt. Først og fremst var den et resultat av krigen selv, og den frykten, isolasjonen og sårbarheten den medførte. Men den var også et resultat av direkte press. Den palestinske eliten var de første som flyktet, noe som svekket den nasjonale motstanden. Likevel er påstanden om at palestinere flyktet som et resultat av oppfordringer og press fra arabiske ledere – den såkalte *broadcast-myten* – tilbakevist. Masseflukten begynte med den økende volden i Palestina etter vedtaket av FNs delingsplan i november 1947, men skjøt først fart våren 1948. Fra og med mars 1948 ble flyktningsstrømmene mer tydelig et resultat en bevisst jødisk utdrivelsesaktikk mot palestinere. Denne

taktikken var nedfelt i den såkalte «Plan D», sionistenes militære plan som skulle opprette kontinuitet mellom jødiske befolkningsentra, og på denne måten sikre den jødiske staten mot arabiske



*For de arabiske statene ble de palestinske flyktingene først og fremst et politisk våpen.*



angrep. Planen åpnet for å drive ut fiendtlige befolkningsgrupper, det vil si palestinere, og å ødelegge landsbyer for å hindre at de ble benyttet av fienden. Den var dermed en svært viktig årsak til fremveksten av det palestinske flyktningsproblemet, både ved direkte utdriving, men også indirekte, ved at rykter om den bidro til å øke frykten og panikken i den palestinske befolkningen. Et eksempel er ryktet om massakren i Deir Yassin 9. april 1948, da 100–120 palestinere ble drept.<sup>7</sup>

16. juni 1948 besluttet de israelske myndighetene at ingen palestinske flyktinger skulle få vende tilbake til Israel så lenge krigen pågikk. Denne avgjørelsen ble grunnlaget for en stadig hardere israelsk politikk for å hindre tilbakevending.<sup>8</sup> Krigen i 1948 hadde etterlatt israelerne med en befolkningsmessig fordeling som var mye mer komfortabel for de israelske lederne enn det som hadde vært tilfelle på det tidspunktet da FNs delingsplan ble vedtatt. Fra november 1947 til april 1949 hadde 600 000–760 000 palestinere flyktet, og innenfor Israels grenser var det nå bare 92 000 palestinere igjen. På den andre siden hadde den jødiske andelen av befolkningen økt betraktelig siden slutten på Den andre

verdenskrig, og nådde i løpet av våren 1948 720 000.<sup>9</sup> Det palestinske flyktningproblemet hadde kommet som et sjokk for israelerne, slik det også hadde for de arabiske nabostatene. Samtidig var det en gave: Den nye jødiske staten hadde blitt *virkelig jødisk*.

Den israelske politikken om å forhindre tilbakevending av de palestinske flyktningene var hovedsakelig dannet med bakgrunn i to grunnleggende argumenter. Det første argumentet var moralsk, og basert på den samme feilaktige tolkning av årsakene til flyktningproblemet som det har blitt beskrevet her. Israelerne hevdet at den palestinske masseflukten var et direkte resultat av en krig som var blitt tvunget på dem av de arabiske statene. Israelerne kunne derfor ikke tildeles noe av ansvaret; dette ansvaret hvilte fullt og helt på araberne. Palestinerne hadde dessuten selv vært deltaker i krigen mot jødene, og måtte derfor påta seg en del av ansvaret. På den andre siden innså israelerne de alvorlige humanitære konsekvensene av problemet, og uttalte derfor at de var villig til å hjelpe araberne med å løse det, men kun innenfor rammeverket av en generell fredsavtale.<sup>10</sup>

Det andre israelske argumentet mot en tilbakevending var motivert ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Dette argumentet var også det som veide tyngst for de israelske lederne. En tilbakevending av et stort antall palestinske flyktninger til israelsk territorium ville få katastrofale følger for landets sikkerhet. Sinte palestinske flyktninger på israelsk jord ville medføre et fiendtlig, destabiliserende element – en potensiell «femtekolonne». «Security meant survival for Israel», forklarte Israels statsminister David Ben-Gurion, og denne sikkerheten ville bli truet dersom et betydelig antall

palestinske flyktninger fikk vende tilbake.<sup>11</sup>

### Araberne og palestinerne

I realiteten var det ingen av de arabiske lederne som virkelig ønsket palestinske flyktninger på sitt land. I den grad de tilbød seg å ta imot flyktninger var dette hovedsakelig motivert ut fra et ønske om en snarlig løsning på konflikten, samt et ønske om å motta økt økonomisk bistand. Palestinerne ble først og fremst betraktet som en byrde og et problem. For det første var de arabiske statene relativt fattige, og det var ingen av dem som ville klare å integrere flyktningene uten betydelige bistandsoverføringer fra andre land. Dessuten var palestinerne en direkte trussel mot de arabiske lederne. Tilstedeværelsen av en sint og rastløs palestinsk minoritet ville tilføre et destabiliserende element i de allerede svært skjøre arabiske regimene.<sup>12</sup>

Likevel, det var nettopp på grunn av deres skjøre maktbaser at de arabiske lederne følte seg tvunget til å ta hensyn til de palestinske flyktningene. I den arabiske opinionen vokste hatet og fiendtligheten mot den nye jødiske staten etter krigen, samtidig som erkjennelsen av nederlaget og tapet av Palestina ble stadig mer tydelig. Innblandet i denne akutte spenningen i opinionen lå en følelse av frustrasjon mot de arabiske lederne og en frykt for videre israelsk ekspansjon. Dette la formidable hindringer for de arabiske lederne når det gjaldt forhandlinger med Israel, siden forhandlinger med den jødiske staten ble sett på som det samme som å anerkjenne den.<sup>13</sup>

Det var også et ytre press, skapt av rivaliseringen mellom de arabiske statene, som førte til at kravet om en løsning på flyktningproblemet ble fremført med så stor styrke. Denne rivaliseringen var sentrert

rundt Den arabiske liga, som var det høyeste forumet for panarabisk politikk overfor Palestinaspørsmålet. Denne organisasjonen var delt mellom en hashemittisk blokk anført av Jordan og Irak, og en anti-hashemittisk blokk ledet av Egypt og Saudi-Arabia. Hver av de arabiske lederne var drevet av sine egne ambisjoner, og den viktigste kilden til rivaliseringen var Jordans kong Abdullahs drøm om et Stor-Syria, som innbefattet Jordan, Syria, Libanon og deler av Palestina. For Egypt var dette en trussel mot deres lederskap i den arabiske verden, mens det for Syria og Libanon var en direkte trussel mot deres uavhengighet. Denne situasjonen førte til at de arabiske lederne var like mistenksomme overfor hverandre som de var overfor sin felles fiende Israel. Spørsmålet om de palestinske flyktningene ble derimot – og delvis på grunn av denne rivaliseringen – stående som et viktig symbol på panarabisk solidaritet. Faktisk bidro rivaliseringen mellom araberstatene til en faststøping og en defragmentering av arabiske holdninger i flyktningsspørsmålet. Araberne så på det som sin plikt å hjelpe sine palestinske brødre, og enhver arabisk leder som avvek fra dette prinsippet måtte svare for beskyldninger om svakhet og forræderi fra alle andre arabere.<sup>14</sup>

Til tross for dette presset fra internt og eksternt hold, responderte de arabiske lederne med en bemerkelsesverdig pragmatisme når det gjaldt forhandlingene om flyktningsspørsmålet. Faktisk var alle Israels fire nabostater villige til å forhandle med, og til og med skape fred med Israel. De trengte imidlertid en gevinst å vise til overfor sine innbyggere – et bevis på at Israel ikke kunne diktere en fredsavtale etter egne premisser, men at de arabiske statene

også hadde politisk handlingsrom.<sup>15</sup> For de arabiske statene ble flyktningene dermed først og fremst et politisk våpen. I den diplomatiske drakampen som fulgte etter krigen i 1948 ble kravet om at Israel måtte bidra til en løsning på flyktningproblemet – hvilket var i overensstemmelse med FNs resolusjoner – araberstatenes mest effektive middel for å få Israel på defensiven i møtet med verdensopinionen.

### **PCC og jakten på en israelsk «gest»**

Oppgaven med å finne en løsning på konflikten mellom Israel og araberstatene tilfalt i 1949 det nyopprettede FN-organet Palestine Conciliation Commission (PCC). Kommisjonen, som besto av representanter fra USA, Frankrike og Tyrkia, hvor førstnevnte spilte en tydelig lederrolle, hadde blitt pålagt et enormt mandat fra FNs generalforsamling, nemlig «to take steps to assist the Governments and authorities concerned [Israel og araberstatene] to achieve a final settlement of all questions outstanding between them».<sup>16</sup>

PCC oppdaget raskt at det palestinske flyktningproblemet var nøkkelen i Palestina-spørsmålet, først og fremst fordi de arabiske statene satte det som en forutsetning for forhandlinger med Israel. Kommisjonen forsøkte derfor å overbevise begge sider om at innrømmelser i forhold til dette spørsmålet var nødvendig. De besluttet at to steg måtte tas. For det første måtte araberstatene overbevises om at en full tilbakevending til Israel for flyktningene var et urealistisk krav. En stor del av flyktningene måtte bosettes i de arabiske statene, og araberstatene måtte gå med på å forhandle på andre spørsmål enn flyktningproblemet. De arabiske statene ble invitert til møter i Beirut hvor de etter drøyt to uker med for-



Palestinere på flukt fra krigen i 1948.

handlinger med PCC godtok å forhandle indirekte med Israel på alle spørsmål under en fredskonferanse som var planlagt å begynne i april 1949 i Lausanne i Sveits.<sup>17</sup> I midten av mai kunne dessuten Mark Ethridge, USAs representant til PCC, rapportere hjem til State Department at «[the] Arabs have already been told and have already admitted in private conversations that they will have to take refugees.»<sup>18</sup> Araberstatene hadde dermed gjort det PCC betraktet som store innrømmelser.<sup>19</sup>

Det andre steget var å forsøke å overbevise israelerne om nødvendigheten av å godta prinsippet om palestinernes rett til å vende tilbake til sine gamle hjem. Israelerne måtte også – som en «gest» til araberstatene – godta at et visst antall flyktninger vendte tilbake. En slik gest ville gjøre det enklere for araberne og forhandle med

Israel uten å «miste ansikt» overfor den arabiske opinionen. Til å begynne med virket israelerne villige til å vurdere disse kravene. I et møte med Israels utenriksminister Moshe Sharett 24. februar fremmet PCC ideen om en israelsk gest. De påpekte at dette kunne gi fremgang i forhandlingene, siden araberne først og fremst var bekymret for Israels intensjoner. Sharett erklærte at han var enig i argumentet og at han ville støtte forslaget i et møte med Ben-Gurion neste dag. Ben-Gurion, derimot, var ikke like overbevist som sin utenriksminister. Som alltid var han mer bekymret for Israels sikkerhet enn reaksjonene fra FN og verdensopinionen.<sup>20</sup>

For Ben-Gurion jobbet tiden i Israels favør. Han visste at etter hvert som tiden gikk, ville det bli vanskeligere å implementere grensene fra FNs delingsplan,

opprette en palestinsk stat, innføre et internasjonalt regime for Jerusalem, eller å gjennomføre en tilbakevending for de palestinske flyktningene. Ben-Gurion ønsket fred, men det var langt fra hans øverste prioritet, siden fred måtte innebære innrømmelser fra Israels side. Dette var en pris han ikke var villig til å betale.<sup>21</sup>

Den israelske mangelen på fleksibilitet i flyktningsspørsmålet opprørte både PCC og amerikanerne, som ved flere anledninger la press på Israel for å bøye seg. Mot slutten av april var frustrasjonen tydelig hos USAs president Harry S. Truman, som erklærte at «I am rather disgusted with the manner in which the Jews are approaching the refugee problem.»<sup>22</sup> Frustrasjonen toppet seg i slutten av mai da Truman sendte et brev til Ben-Gurion hvor han var svært kritisk til Israels holdninger. Brevet, som skapte alvorlige påkjenninger i amerikansk-israelske relasjoner, var en sterk advarsel om at dersom Israel ikke revurderte sine holdninger ville USA «regretfully be forced to the conclusion that a revision of its attitude toward Israel has become unavoidable.»<sup>23</sup>

For Israel var en slik beskjed alvorlig, men likevel ikke overbevisende nok til at politikken overfor flyktningene ble endret. Signalene fra USA var tvetydige, og Ben-Gurion visste at han kunne regne med at det amerikanske presset på Israel neppe ville vedvare. Dette hadde vist seg ved flere anledninger tidligere, blant annet i striden rundt israelsk FN-medlemskap. Etter at Israels første FN-søknad hadde blitt avvist av FNs sikkerhetsråd i desember 1948, kom det en ny søknad våren 1949.<sup>24</sup> I den forbindelse uttalte USAs ambassadør til FN Warren Austin så tidlig som 3. mars – samtidig med at State Department presset på

for en tilbakevending av palestinske flyktninger – at USA «fully supports and will vote affirmatively on the application of the State of Israel for membership in the United Nations.»<sup>25</sup> I mai, kun et par uker før Truman sendte sitt brev til Ben-Gurion, gjentok denne tvetydigheten seg da USA ble medsponsor på resolusjonen som til slutt aksepterte Israels søknad om FN-medlemskap – uten at noen betingelser da ble stilt. Den amerikanske ambivalensen i politikken overfor Israel økte altså israelernes handlingsrom i forhandlingene. Selv om brevet fra Truman ble vurdert som alvorlig, kunne Ben-Gurion likevel føle seg relativt trygg på at amerikanerne ikke ville gjennomføre sine trusler. Og Ben-Gurion fikk rett. Da Truman i slutten av juni sendte et nytt brev var den strenge tonen helt borte.<sup>26</sup>

### Israels Gaza-forslag

Ben-Gurions Gaza-forslag ble det nærmeste Israel kom til å imøtekomme kravet om en israelsk gest til araberne. I korte trekk gikk forslaget ut på å inkorporere Gaza-stripen – som etter krigen i 1948 hadde forblitt under egyptisk kontroll – i israelsk territorium sammen med palestinerne som bodde der. Da beslutningen om å fremme forslaget ble tatt i mai 1949, antok den israelske regjeringen at befolkningen i Gaza – både innbyggerne og flyktningene – talte rundt 180 000. Ved å la disse flyktningene vende tilbake og bli israelske borgere, mente de israelske lederne at de ville ha gjort et mer enn stort nok bidrag til løsningen på flyktningproblemet.<sup>27</sup> Israel fremmet forslaget som et genuint ønske om å imøtekomme araberne på flyktningproblemet. Som Walter Eytan, lederen for den israelske delegasjonen til forhandling-

ene i Lausanne, forklarte var forslaget «an earnest of the great lengths to which the Government of Israel is prepared to go in helping to solve the problem».<sup>28</sup> I virkeligheten derimot, var forslaget en refleksjon av Ben-Gurions ekspansjonistiske ambisjoner, selv om han denne gangen innså at prisen ville være å absorbere palestinske flyktninger. Som Israels FN-ambassadør Abba Eban forklarte i private samtaler med embetsmenn i State Department var Israels interesse for Gaza-stripen hovedsakelig strategisk: «[...] [A]s long as it remained in the hands of a country with the military potential of Egypt it could not but constitute a perpetual threat to Israel.»<sup>29</sup>

PCC og State Department støttet Israels forslag, dog med en betingelse om at Israel ga egypterne territoriell kompensasjon i Negev-ørkenen for tapet av Gaza.<sup>30</sup> For Israel var dette imidlertid vanskelig å akseptere. Dessuten trodde ikke israelerne at Egypt ville komme til å avslå tilbudet. Gaza var helt tydelig en byrde; et område bestående hovedsakelig av flyktninger som egypterne, på grunn av sin allerede store befolkningstetthet, ville nekte å absorbere, og som dessuten var skilt fra Egypts hjerte av Sinai-ørken. Israelske ledere mente dessuten at israelsk kontroll av Gaza-stripen heller ikke kunne oppfattes som en trussel for Egypt, ettersom det var et perifert område.<sup>31</sup>

Men Egypt forble likevel negativ til forslaget. Ideen om å «bytte» flyktninger for territorium var uakseptabel, og de beskrev forslaget som en «cheap barter».<sup>32</sup> For Egypt ville dessuten det å gi fra seg Gaza-stripen være det samme som å gi fra seg den eneste gevinsten de hadde å vise til etter krigen i 1948. Selv om området var en byrde for dem var de motvillige til å overgi

det til israelerne – i hvert fall ikke uten betydelige israelske innrømmelser.<sup>33</sup>

### Arabiske tilbud til Israel

Egyptis avslag av Gaza-forslaget forsterket den israelske påstanden om at araberne ikke ønsket en fredsavtale. Overfor State Department hevdet Abba Eban at deres initiativ i Lausanne var ensidig, «and although [the Israelis] were ready to make peace [...], there was no reciprocity [from the Arabs].»<sup>34</sup> Ebans påstand var imidlertid i beste fall en overdrivelse. Faktisk hadde israelerne innen juli begynt å få kalde føtter når det gjaldt Gaza-forslaget. Hovedårsaken til dette var at forslaget bygde på en feilvurdering av antallet flyktninger som befant seg på Gaza, og som Israel altså hadde tilbudt seg å absorbere. De hadde estimert at den totale befolkningen av flyktninger og fastboende var på rundt 180 000, mens den i virkeligheten var 310 000, hvorav 230 000 var flyktninger. Tidlig i august besluttet den israelske regjeringen at 200 000 var et absolutt tak for hvor mange flyktninger de ville akseptere på israelsk territorium.<sup>35</sup> På tidspunktet da Egypt formelt avslø Gaza-forslaget 29. juli 1949, hadde Israel dessuten allerede mottatt to klare tilbud fra araberne som tilbød seg å ta imot palestinske flyktninger.

Kong Abdullah av Jordan hadde allerede tidlig på våren indikert overfor PCC at han var villig til å bosette palestinske flyktninger på sitt territorium forutsatt at han fikk økonomisk bistand. Utover våren rettet han tilbudet direkte til israelerne. Han var villig til å ta imot de fleste flyktningene som hadde flyktet til det området som var tiltenkt den palestinske staten (dvs. Vestbredden), forutsatt at Israel ville støtte at han fikk innlemmet dette området i Jordan.



Tilbudet mistet imidlertid betydning etter som USA og PCC så på dette som et urealistisk tilbud: Etter deres beregninger ville ikke Jordan være i stand til å absorbere mer enn 150 000–200 000 flyktninger.<sup>36</sup>

Et annet initiativ kom fra den militære lederen Husni Zaim, som hadde vunnet makten i Syria under et kupp i mars 1949. På grunn av den svært ustabile politiske situasjonen i Syria var Zaim spesielt interessert i en snarlig løsning på Palestina-konflikten, slik at han kunne konsentrere seg om Syrias interne problemer. Syrias nye

❧

*For Israel var det status quo som hadde oppstått etter krigen i 1948 å foretrekke framfor en fredsavtale.*

❧

leder ønsket dessuten å reformere landets økonomi og derfor var han svært interessert i å øke flyten av bistand. I motsetning til andre arabiske ledere var Zaim villig til å møte Ben-Gurion i offisielle, direkte forhandlinger. Tidlig i mai erklærte han overfor State Department at han var villig til å ta imot minst 250 000 flyktninger, forutsatt at Syria mottok bistand utenfra. Som alle andre arabiske ledere påpekte han likevel at «unless Israel also manifests [a] spirit of compromise [the] stalemate will continue since [the] Arab states cannot be expected to make all concessions».<sup>37</sup>

Zaim forsøkte også å tilnærme seg israelerne direkte, og under våpenhvileforhandlingene mellom Israel og Syria fra april til juli 1949 fremmet han et ønske om å møte Ben-Gurion personlig. Syria ville godta en våpenhvileavtale basert på den daværende militære situasjonen på grens-

en mellom Israel og Syria, samt godta bosetningen av 300.000 flyktninger på syrisk territorium. For Ben-Gurion var dette imidlertid uakseptabelt. I motsetning til de andre arabiske statene var Syrias militære posisjon ved grensen mot Israel sterk etter krigen i 1948, og Ben-Gurion nektet å gjøre territoriale innrømmelser. I stedet krevde han at syrerne trakk tilbake til den gamle internasjonale grensen til det gamle britiske mandatet. Møtet mellom de to statslederne ble dermed ingenting av, og Zaims tilbud ble liggende dødt.<sup>38</sup>

For Egypt og Libanon var det aldri aktuelt å tillate bosetting av palestinske flyktninger på eget territorium. Begge var land med stor befolkningstetthet, og som dermed hadde dårligere forutsetninger for å ta imot flyktningene. Betydningsfullt var det likevel at begge land ga signaler om at de ikke ville motsette seg at palestinske flyktninger ble bosatt i andre arabiske land. For Egypts vedkommende ble disse signalene kanalisert gjennom PCC. Libanon derimot gav sin indikasjon direkte til israelerne. I hemmelige møter med den delegasjonen uttalte libaneserne at «[a] large part of the refugees will have to and can be absorbed in the Arab states, which will use them to develop their countries with the assistance of international capital.»<sup>39</sup>

### Israels 100 000-tilbud

Felles for forslagene og indikasjonene fra de arabiske statene var at de forutsatte en gjenytelse fra Israels side som kunne tillate dem å underskrive en avtale uten å miste ansikt.

Så langt hadde Israel ikke oppfylt denne forutsetningen. PCC og State Department fortsatte sitt arbeid med å presse fram en israelsk gest. Innen sommeren 1949 kom

det dessuten signaler om at den israelske mangelen på fleksibilitet hadde begynt å påvirke den amerikanske opinionen. Som Israels generalkonsul i New York Arthur Lourie beskrev det: «Now we have a situation in which the Jews have done to others what Hitler, in a sense, did to them!»<sup>40</sup>

Israel begynte derfor å lete etter nye måter for å lette presset fra USA. 28. juli informerte Israels ambassadør til USA, Eliahu Elath, State Department om at den israelske regjeringen «had decided to permit the return of 100,000 Arab refugees». Det var tydelig at israelerne ønsket å reparere skaden i de amerikansk-israelske relasjonene som var skapt av forhandlingene rundt flyktningproblemet, og det israelske tilbudet kom dermed som en respons på amerikansk press. Som Elath forklarte hadde tilbudet blitt gitt «[t]o demonstrate Israel's cooperation with the US [...] in spite of the fact that Israeli security and economic experts had considered the proposed decision as disastrous.»<sup>41</sup>

Tilbakevendingen av 100 000 palestinske flyktninger representerte et absolutt maksimum for Israel. Faktisk skulle det vise seg at det reelle antallet av nye tilbakevendende flyktninger ville være rundt 65 000–70 000, siden tilbudet inkluderte de rundt 25 000 som allerede hadde vendt tilbake ulovlig, samt 10 000 som ville vende tilbake under et allerede foreslått familie-gjenforeningsprogram. Dessuten satte israelerne det som en forutsetning at de fikk beholde hele sitt daværende territorium, og at den israelske regjeringen fikk retten til å bestemme hvor flyktingene skulle få bosette seg og hva slags økonomisk virksomhet de skulle få delta i.<sup>42</sup>

Det syntes derfor tydelig at de israelske

lederne ikke regnet med at 100 000-tilbudet ville bli realisert. Det ville være helt uakseptabelt både for araberne og for State Department, som forventet at Israel skulle ta tilbake minimum 250 000 flyktninger, hvilket ville gitt et totalt antall av 400 000 palestinere innenfor Israels grenser.<sup>43</sup> Statsminister Ben-Gurion hadde faktisk vært motstander av tilbudet da det hadde blitt lagt fram i den israelske regjeringen i midten av juli, men gikk etter hvert inn for det likevel, med en forståelse av at tilbudet ikke var mer enn en politisk manøver for å lette presset mot Israel. 29. juli la Israel dessuten nok en betingelse til sitt tilbud. De krevde at alle diskusjoner rundt flyktningspørsmålet skulle holdes direkte mellom de arabiske statene og Israel, med PCC til stede. Dette ville naturligvis gjøre det enda vanskeligere for araberne å akseptere tilbudet.<sup>44</sup>

Når det gjaldt å lette det amerikanske presset ser Israels tilbud ut til å ha hatt en viss effekt. I Washington var reaksjonene blandet. Utenriksminister Acheson holdt fast på kravet om en tilbakevendning av 250 000 flyktninger, og syntes dermed at det israelske tilbudet var langt fra imponerende.<sup>45</sup> På den andre siden syntes president Trumans reaksjon å være noe mer positiv, selv om han ikke hadde gått ut offentlig og støttet tilbudet. I løpet av de første dagene i august mottok imidlertid den israelske delegasjonen i Lausanne signaler om at Truman hadde funnet tilbudet «very reasonable».<sup>46</sup> John Hilldring, en av Trumans rådgivere, støttet opp om dette ryktet og hevdet at Truman hadde sagt at han var «extremely pleased» med tilbudet og at det virket lovende med tanke på å få fortgang i forhandlingene.<sup>47</sup>

Den arabiske reaksjonen ble som for-

ventet: en umiddelbar avvisning. Faktisk ble forslaget bare uoffisielt formidlet til araberne gjennom PCC, siden de regnet med en blank avvisning og fryktet at forhandlingene med dette ville bryte sammen. Det var imidlertid også dette som ble utfallet. Med fiaskoen som 100 000-tilbudet representerte brøt forhandlingene i Lausanne sammen, og i midten av august konkluderte Acheson at «there appeared to be no real basis for conciliation at [the present] time because of [the] widely divergent view[s] held by [the] parties.»<sup>48</sup>

### Konklusjon

En nærmere undersøkelse av forhandlingene rundt det palestinske flyktningsspørsmålet viser at posisjonene ikke var like motstridende som ved første øyekast. Til tross for den uttalte arabiske retorikken om å ikke forhandle med Israel før det forelå en løsning på flyktningproblemet, var de arabiske lederne i virkeligheten langt mer pragmatiske. Både Egypt, Libanon, Jordan og Syria kom med uoffisielle indikasjoner som viste at de ville ha akseptert at brorparten av de palestinske flyktningene hadde blitt bosatt på deres landområder. De to sistnevnte kom dessuten med konkrete tilbud til Israel.

En forutsetning for disse tilbudene var imidlertid at Israel gjorde gjenytelser som kunne forsvare de arabiske ledernes handlinger, både overfor den arabiske opinionen og overfor de andre arabiske statene. Hverken Gaza-forslaget eller 100.000-tilbudet tilfredstilte denne forutsetningen. For Israel var det status quo som hadde oppstått etter krigen i 1948 å foretrekke framfor en fredsavtale som ville medføre innrømmelser. Krigen hadde etterlatt den jødiske staten både større og mer jødisk

homogen enn den staten som hadde blitt foreskrevet i FNs delingsplan. Dette var en situasjon som de israelske lederne ville gjøre alt for å beholde. En tilbakevending av et betydelig antall palestinske flyktninger ville tilføre et farlig, destabiliserende element og være katastrofalt for Israels sikkerhet.

Utgangspunktet for forhandlingene rommet dermed et paradoks: Israel erklærte seg villig til å forhandle med de arabiske statene, men inntok en ekstrem, nærmest urokkelig posisjon; araberstatene nektet å (åpenlyst) forhandle direkte med Israel, men inntok likevel en langt mer moderat posisjon.

• f •

- 1 UN A/AC.25/W.I, 01.03.1949: «Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel with regard to the task entrusted to the Conciliation Commission by the General Assembly». Alle primærkilder fra FN som er benyttet her er tilgjengelig på: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF>.
- 2 UN Resolution A/RES/194(III), 11.12.1948.
- 3 UN A/AC.25/W.I, 01.03.1949: «Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel»; Shlaim, Avi: «The Iron Wall: Israel and the Arab World». New York: W. W. Norton & Company, Inc, 2000, s. 49–50.
- 4 UN A/AC.25/W.I, 01.03.1949: «Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel».
- 5 Ethridge til Acheson og McGhee, 16.05.1949, 501 BB. Palestine, box 2125, National Archives and Records Administration, College Park, Maryland.
- 6 Shlaim 2000, s. 34.
- 7 Morris, Benny: «The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited». Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- 8 Waage, Hilde Henriksen: «Norge – Israels beste venn: Norsk Midtøsten-politikk 1949–1956». Oslo: Universitetsforlaget, 1996, s. 75–79.
- 9 Hahn, Peter L.: «Caught in the Middle East: U.S. Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1945–1961». Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2004, s. 24.
- 10 Shiffer, Varda: «The 1949 Israeli Offer to Repatriate

- 100,000 Palestinian Refugees», i Middle East Focus, vol. 9, nr. 2, 1986, s. 16; UN A/AC.25/W.I, 01.03.1949: «Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel».
- 11 Burdett til Acheson, 28.02.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124.
- 12 Waage 1996, s. 101–102.
- 13 Shlaim 2000, s. 49–50.
- 14 Shlaim, Avi: «Israel and the Arab Coalition in 1948», i (red.) Rogan, Eugene L. og Avi Shlaim, «The War for Palestine: Rewriting the History of 1948». Cambridge: Cambridge University Press, 2001, s. 82; UN A/AC.25/W/2, 12.03.1949: «Observations Regarding the Meetings to be Held in Beirut on 21 March 1949».
- 15 Shlaim 2000, s. 49–50; Shlaim, Avi: «The Politics of Partition: King Abdullah, the Zionists and Palestine, 1921–1951». Oxford University Press: Oxford, 1990, s. 317–318.
- 16 UN Resolution A/RES/194(III), 11.12.1948.
- 17 Ethridge til Acheson, 28.02.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124; UN A/AC.25/SR/BM/12, 05.04.1949: «Summary Record of a Meeting Between the Conciliation Commission and the Representatives of the Arab States».
- 18 Ethridge til Acheson og McGhee, 16.05.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 19 UN A/AC.25/SR/38, 05.04.1949: «Summary Record of the Thirty-Eighth Meeting»; Ethridge til Acheson, 09.04.1949, «FRUS, 1949, vol. 6», s. 902–904; Ethridge til Truman, 11.04.1949, «FRUS, 1949, vol. 6», s. 905–906.
- 20 Burdett til Acheson, 26.02.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124; Burdett til Acheson, 28.02.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124; Ethridge til Acheson, 14.03.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124.
- 21 Shlaim 2000, s. 50–52.
- 22 Truman til Ethridge, 29.04.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2124.
- 23 Webb til USAs ambassade, Tel Aviv, 28.05.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 24 McDonald til Acheson, 29.05.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125; McDonald til Acheson, 08.06.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125; Waage, Hilde Henriksen: «Da staten Israel ble til: Et stridsspørsmål i norsk politikk, 1945–49». Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1989, s. 209.
- 25 Austin, sitert i Karp, Candace: «Missed Opportunities: US Diplomatic Failures and the Arab-Israeli Conflict, 1947–1967». Claremont, California: Regina Books, 2004, s. 70.
- 26 Morris 2004, s. 559–560; McDonald, James G.: «My Mission in Israel». New York: Simon and Schuster, 1951, s. 184; Acheson til USAs ambassade, Tel Aviv, 24.06.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 27 UN A/927, 21.06.1949, «Third Progress Report»; Shlaim, Avi: «Collusion Across the Jordan: King Abdullah, The Zionist Movement, and the Partition of Palestine». Oxford: Clarendon Press, 1988, s. 470; UN A/AC.25/IS/19, 30.05.1949: «Letter dated 29 May 1949 addressed by Mr. Walter Eytan, Head of the Delegation of Israel, to the Chairman of the Conciliation Commission».
- 28 UN A/AC.25/IS/19, 30.06.1949: «Letter dated 29 May 1949 addressed by Mr. Walter Eytan».
- 29 Memorandum of conversation by Hare, 07.07.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 30 Webb til USAs delegasjon, Lausanne, 04.06.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 31 Eban til McGhee, 08.07.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 32 Webb til USAs ambassade, Cairo, 11.06.1949, «FRUS, 1949, vol. 6», s. 1118; Ethridge til Acheson, 03.06.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125; Ethridge til Acheson, 08.06.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 33 Caplan, Neil: «A Tale of Two Cities: The Rhodes and Lausanne Conferences, 1949», i Journal of Palestine Studies, vol. 21, nr. 3, 21.
- 34 Memorandum of conversation by Webb, 17.07.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 35 Shlaim 1988, s. 470; Morris 2004, s. 569.
- 36 UN A/AC.25/W.I, 01.03.1949: «Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel»; Shiffer 1986, s. 16; Acheson til Stabler, 16.05.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2125.
- 37 Keeley til Acheson, 02.05.1949, «FRUS, 1949, vol. 6», s. 966.
- 38 Shlaim 2000, s. 45–46.
- 39 Sasson, sitert i Shiffer 1986, s. 16.
- 40 Lourie sitert i Morris 2004, s. 571.
- 41 Memorandum of conversation by Rusk, 28.07.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.
- 42 Morris 2004, s. 573.
- 43 Porter til Acheson, 02.08.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.
- 44 Morris 2004, s. 573; Shiffer 1986, s. 18; Porter til Acheson, 30.07.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.
- 45 Acheson til USAs delegasjon, Lausanne, 09.08.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.
- 46 Porter til Acheson, 04.08.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.
- 47 Truman sitert i Morris 2004, s. 574.
- 48 Acheson til USAs ambassade, Tel Aviv, 19.08.1949, RG 59, 501 BB. Palestine, box 2126.