TIDEN LEGER IKKE ALLE SÅR

Internasjonalt diplomati i møte med det palestinske flyktningproblemet, 1948-2015

I den fastlåste konflikten mellom Israel og palestinerne ser flyktningene ut til å være et uløselig problem. I denne artikkelen presenteres et oversiktsbilde over det internasjonale samfunnets respons i møte med disse flyktningene.

Av Marte Heian-Engdal, førsteamanuensis ved Institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo.

I 2017 GÅR DET PALESTINSKE FLYKTNINGPROB-
 lemet inn i sitt syttiende år, og i flyktning-
 leirer rundt om i Midtøsten er det fjerde
 generasjon av palestinske flykninger som nå
 kommer til verden. I konflikten mellom Israel
 og palestinerne er spørsmålet om flykt-
 ningenes skjebne et av de mest betente saks-
 kompleksene, om ikke *det* mest betente.
 Gjennom tiår med konflikt har flyktning-
 problemet økt både i omfang og kompleksitet,
 og en løsning på problemet virker stadig
 fjernere. Hvorfor har det blitt sånn? Hvordan
 har det internasjonale samfunnet forholdt seg
 til de palestinske flyktningene? Hva
 kjennetegner internasjonalt diplomati overfor

flyktningene fra problemets opprinnelse i 1948
 til i dag?

Denne artikkelen argumenterer for at det
 internasjonale diplomati overfor de pales-
 tinske flyktningene først og fremst bør deles
 inn i to hovedpilarer – en humanitær, den
 andre politisk. Artikkelen viser videre at mens
 den humanitære pilaren representerer en kon-
 tinuitet gjennom hele konfliktens historie, er
 den politiske prosessen best forstått gjennom
 en tredelt periodisering. Til tross for at de tre
 fasene henger sammen og må forstås i
 sammenheng med hverandre, vil presenta-
 sjonen av dem tydeliggjøre at de alle har sine
 særegne karakteristikker. Innledningsvis i den

første fasen, 1948-1967, ble en løsning på flyktningproblemet sett på som et sentralt premiss for en levedyktig regional fred, og et viktig politisk spørsmål. Gradvis endret dette seg, og etter hvert ble flyktningenes skjebne sett på som et utelukkende humanitært problem. Den andre fasen, 1967-1991, ble direkte preget av konsekvensene av 1967-krigen, og de territoriale spørsmålene kom til å overskygge flyktningproblemet. Den tredje fasen, som strekker seg fra 1991 til i dag (2015), representerer det som kan omtales som fredsprosess-perioden. Selv om denne fasen medførte fornyet internasjonal oppmerksomhet omkring palestinernes sak, var dette langt fra ensbetydende med at flyktningsspørsmålet i seg selv ble et prioritert område. Snarere, på grunn av sin definisjon som et såkalt sluttstatusspørsmål, falt flyktningproblemet på 1990-tallet av det politiske forhandlingsbordet, og ned i en prosess som aldri ble annet enn en akademisk og teoretisk øvelse.

Skal man ha noe håp om å finne en løsning på flyktningproblemet, fordrer dette at man har en dyp forståelse for problemets historie og utvikling. Denne artikkelens ambisjon er ikke å gi noen detaljert beskrivelse av løsningsforslag eller spesifikke diplomatiske initiativ, men heller å gi et oversiktsbilde over de dominerende tendensene i denne delen av diplomatihistorien. Et av artikkelens hovedpoeng er at det internasjonale diplomatiets to hovedpilarer må sees i sammenheng: Den humanitære pilarens vellykkethet er en del av forklaringen på den politiske prosessens mislykkethet. Paradoksalt nok har den relativt gode *håndteringen* av problemet fjernet noen av insentivene for å faktisk *løse* det. Sett i sammenheng med de enorme flyktningkatastrofene som preger verden i dag, er det også klart at de innsiktene som en analyse av utviklingen av det internasjonale samfunnets

møte med de palestinske flyktningene kan gi, har verdi langt utover den palestinske konteksten.

Et komplekst spørsmål

Omtrent 750 000 palestinere flyktet i løpet av perioden før, under og etter opprettelsen av Israel i mai 1948.² FNs egen organisasjon med ansvar for de palestinske flyktningene (UNRWA) har i sin definisjon lagt til grunn at en palestinsk flyktning er en person som hadde bodd i det britiske mandatområdet Palestina i to år før staten Israel ble etablert, og som mistet både hjem og levebrød som følge av flukten derifra. Inkludert i denne definisjonen er også alle etterfølgere av mannlige flyktninger.³ I tillegg la flere hundretusen på flukt som følge av krigen i 1967.⁴ Samlet sett betyr det at de opprinnelige 750 000 i dag er blitt til over fem millioner registrerte palestinske flyktninger.⁵ I tillegg til at problemet har vokst både i størrelse og omfang med årene, er flyktningenes skjebne sentralt i konflikten også fordi det har konsekvenser og betydning på så mange ulike nivå, fra individ, via det lokale/nasjonale, til det regionale.

Det berører kjernen av både det jødisk-israelske og palestinske samfunnets kollektive identitet.⁶ Hvert år, når palestinerne minnes sin katastrofe (al-Nakba), feirer samtidig det jødisk-israelske samfunnet sin uavhengighet. Fortellingene om disse respektive historiske hendelsene, så viktige for begge folks selvforståelse og nasjonale identitet, er sammenvevd på mange måter. Historien om den palestinske flukten, fortalt og belagt i detalj av blant andre den israelske historikeren Benny Morris, utfordrer for eksempel den tradisjonelle sionistiske historiefortellingen om «et land uten folk for et folk uten land» på en helt konkret og svært direkte måte.⁷ At opprettelsen av staten Israel, redningen for mange av verdens

MARTE HEIAN-ENGDAL

gjenlevende jøder etter holocaust, skulle være så nært knyttet til et annet folks eksodus, slik som Morris' forskning viser, er vanskelig å akseptere for mange jødiske israelere.⁸ Frykten i det israelske samfunnet for at returnerende palestinere vil utgjøre en «femte kolonne», og videre endre statens demografiske balanse, slik at jødene blir i mindretall, har også bidratt til å hardne Israels posisjon i spørsmålet.⁹

Flyktningsspørsmålet er selvsagt ikke noe mindre sentralt i palestinsk kollektivt minne og identitet. For selv om flukten i 1948, geografisk sett, spredte palestinerne for alle vinder, bidro den samtidig til å samle dem, mer enn noen gang tidligere.¹⁰ Flyktningproblemet spenner på tvers av geografiske, sosiale og politiske skillelinjer i et palestinsk samfunn som ellers er både fysisk og psykologisk splittet mellom Gazastripen, Vestbredden, og innad i Israel.¹¹ På aktørnivå er det selvsagt det mest sentrale stridsspørsmålet for alle de millioner av palestinere som i dag lever som flyktninger rundt omkring i regionen.

I tillegg til de individuelle og nasjonale aspektene, har problemet også regionale dimensjoner. De arabiske vertslandene – Libanon, Syria og Jordan – vil alle være direkte berørt av hvordan dette problemet løses eller ikke løses, og har derfor sine respektive nasjonale interesser å ivareta i spillet om flyktningene. Helt konkret bidrar lovløsheten i leirene, hvor «militokrati» er stadig mer utbredt som styresett, til at flyktningproblemet også vil fortsette å være en destabiliserende faktor rundt om i regionen.¹²

Dette spiller inn i regimenes bekymring omkring den interne maktbalansen innad i statene, og de sekteriske og etniske sammenhengene. Flyktningproblemetets kompleksitet illustrerer hvor vanskelig det er å finne en løsning på problemet, samtidig som det understreker hvor viktig en slik løsning vil være, om

man skal kunne håpe på en levedyktig, regional fred.

To pilarer av internasjonalt diplomati

For å bedre forstå utviklingen av det internasjonale diplomatiet overfor de palestinske flyktningene, er det først og fremst nyttig å dele den diplomatiske innsatsen i to hovedpilarer. Den første pilaren utgjør den humanitære delen av det internasjonale samfunnets diplomatiske innsats. Her har hovedfokuset vært å holde flyktningene i live og problemet under noenlunde kontroll. Med andre ord en *håndtering* – ikke *løsning* – av problemet. Mer spesifikt er denne pilaren preget av opprettelsen og opprettholdelsen av FNs organisasjon for de palestinske flyktningene – UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).

DEN HUMANITÆRE PILAREN

UNRWA ble etablert i etterkant av krigen mellom Israel og araberstatene i 1948, gjennom FNs generalforsamlings resolusjon 302, vedtatt 8. desember 1949, med et overveldende flertall.¹³ UNRWA hadde sin forløper i en nødhjelpsorganisasjon etablert av FN i november 1948 (UNRPR), og organisasjonens jobb var å drive med sosialhjelp og arbeidsprogram direkte knyttet til flyktningene. Etableringen av UNRWA må sees i lys av den kalde krigen og Vestens, spesielt USAs, frykt for «den røde fare». Hundretusenvis av frustrerte, sulte og sultne flyktninger utgjorde fruktbar grunn for spredningen av kommunisme fra Sovjetunionen. Det ble derfor svært viktig å prøve å stogge flyktningenes sult og sinne før de vendte seg mot den vestlige ideologien.¹⁴

UNRWA ble altså etablert for å ta seg av den humanitære situasjonen, og var ment å være en midlertidig organisasjon. Nesten 70 år etter

kan man likevel konkludere, som historiker Kjersti Gravelsæter Berg, med at UNRWAS mandat og arbeidsoppgaver bedre beskrives som det «uendelig midlertidige».¹⁵ UNRWA har gjennom hele denne perioden blitt kritisert fra de fleste vinkler – fra flyktningene selv, araberstatene, Israel og donorsamfunnet. Likevel, hver gang det har stormet rundt UNRWA har

*Selv om flukten i 1948, geografisk sett,
spredte palestinerne for alle vinder,
bidro den også til å samle dem.*

kritikken strandet på grunn av manglende alternativ. For hvis ikke UNRWA tar seg av flyktningene – hva vil da skje? I fraværet av en politisk løsning på flyktningproblemet har UNRWAS mandat blitt fornyet av Generalforsamlingen omtrent hvert tredje år. Organisasjonens nåværende mandat strekker seg til 30. juni 2017.¹⁶

Et viktig poeng med opprettelsen av UNRWA, og med den rollen organisasjonen har spilt i over seks tiår med konflikt, er det skillet dette skapte mellom palestinske flyktninger og alle verdens andre flyktninger. Palestinerne er UNRWAS ansvar, mens den sistnevnte gruppen er underlagt et annet regime – FNs høykommissær for flyktninger, UNHCR. UNHCR ble opprettet året etter UNRWA, og med substansielt ulikt mandat. For mens UNRWAS innsats var begrenset til en humanitær respons, har UNHCRs mandat, siden januar 1951, vært å beskytte, assistere og søke varige løsninger for de flyktningene de har ansvar for.¹⁷

UNRWAS humanitære mandat skilte seg også fra FN-kommisjonen nedsatt i 1948 for å finne politiske løsninger i konflikten mellom Israel og araberstatene. Denne kommisjonen, Pales-

tine Conciliation Commission, bedre kjent som pcc, var altså det internasjonale samfunnets første konkrete handling i den andre pilaren av internasjonalt diplomati overfor de palestinske flyktningene, det vi kan karakterisere som den *politiske* pilaren.¹⁸

Den politiske pilaren skiller seg sterkt fra den første i at denne i all hovedsak dreier seg om forsøk på å *løse* problemet, i motsetning til den humanitære pilarens mer begrensede *håndtering* av problemet. I tillegg er de to pilarene ulike i at den humanitære strekker seg som en konstant linje gjennom hele konflikten, mens den politiske pilaren har vært preget av opp- og nedturer, og av perioder med henholdsvis lav eller høy intensitet i det diplomatiske spillet. Til tross for disse svingningene er det likevel mulig å utkrystallisere tre ulike faser når det gjelder det internasjonale diplomatiets møte med det palestinske flyktningproblemet.

DEN POLITISKE PILAREN

Første fase – fra politisk til humanitært

De fleste involverte aktørene, Israel inkludert, ble overrasket over omfanget av den palestinske flukten i løpet av vinteren og våren 1948. Da de forstod hva som var i ferd med å skje, var det israelske lederskapet imidlertid ikke sene om å gjøre det de kunne for å sørge for at flukten ble irreversibel. I løpet av sommeren 1948 vedtok den ferske israelske regjeringen en av sine aller viktigste beslutninger i denne sammenheng, nemlig at ingen av flyktningene skulle få lov til å returnere til sine hjem. Dette, omtalt som en ingen-returpolitikk (no return), har siden den sommeren vært Israels posisjon.¹⁹

Araberstatenes posisjon var det diametralt motsatte. De krevde at flyktningene måtte få vende hjem før det i det hele tatt kunne bli aktuelt for dem å involvere seg i fredssamtaler

MARTE HEIAN-ENGDAL

med Israel. For araberstatene var repatriering (retur) en betingelse som måtte innfris før noe annet kunne skje. Denne spenningen mellom repatriering på den ene siden, og gjenbosetting (og kompensasjon) på den andre, har helt siden 1948 vært den dominerende utfordringen for ethvert internasjonalt forsøk på å finne en løsning på problemet.²⁰

Det første steget som ble tatt i internasjonale diplomatiske fora, var å sende den svenske greven Folke Bernadotte til regionen som FNs første meklingsmann. Bernadotte ble overbevist om at noe måtte gjøres for å løse flyktningenes situasjon. Han så på flyktningene som en svært destabiliserende faktor i det labile området.²¹ Og selv om Bernadotte ble skutt og drept i Jerusalem allerede i september 1948, forble hans tankegodt fra denne perioden sentralt i spørsmålet om det palestinske flyktningproblemet. Hans anbefalinger ble formelt vedtatt av FNs generalforsamling i resolusjon 194, fra 11. desember 1948.²² Resolusjonens paragraf 11 vedtok at «de flyktningene som ønsket å returnere og leve i fred med sine naboer skulle bli tillatt å gjøre så, så snart som mulig, og at kompensasjon skulle bli utbetalt for tap av eiendom til de som ikke valgte å returnere.»²³

I tillegg etablerte FNs resolusjon 194 kommisjonen omtalt som PCC. Kommisjonens instruks var å forsøke å forhandle fram fred mellom Israel og araberstatene, og å fokusere spesielt på å legge til rette for repatriering, gjenbosetting, økonomisk og sosial rehabilitering og kompensasjon til flyktningene. I etterkant av krigen i 1948 og i mange år framover, var resolusjon 194 rettesnoren for det internasjonale diplomatiet. Og for mange av de involverte aktørene, innad i FN-systemet, samt i det amerikanske utenriksdepartementet, var repatriering av flyktningene sett på som et viktig politisk prinsipp. Det ble etter

hvert etablert en relativt bred internasjonal enighet om at en løsning på flyktningproblemet var selve nøkkelen til en levedyktig fred i Midtøsten.²⁴

Mye av det internasjonale diplomatiet i denne første fasen bestod derfor i å forsøke å presse Israel til å gi noe – en «gest» når det kom til repatriering.²⁵ Dette innebar å få Israel til å gå med på det som fikk merkelappen «begrenset» repatriering, hvilket implisitt betydde

*Det palestinske flyktningproblemet
var – og er – et politisk problem som
fordrer politiske løsninger.*

betydelig gjenbosetting i de arabiske nabolandene. Men for Israel, hvis forhandlingsutgangspunkt var null repatriering, var selv «begrenset» retur for mye.²⁶

Israels kompromissløse linje dirigerte utviklingen i spørsmålet om retur i Israels favør. Gradvis ble Israels posisjon definerende for hva de internasjonale aktørene vurderte som rimelig å forvente av Israel. I konsekvens ble derfor tallet for mulig returnerende flyktninger bare mindre og mindre. De endrede fakta på bakken, hvor jødiske immigranter bosatte seg i de forlatte palestinske hjemmene og landsbyene (med indirekte og direkte støtte fra staten), dro også i samme retning. For hver uke, måned og år som gikk ble palestinske flyktnings retur sett på som mer og mer urealistisk.²⁷

Denne utviklingen bidro til at selve forståelsen av flyktningproblemet endret seg. Fra å bli sett på som nøkkelen til fred, med re-

Palestinsk jente med lillesøsteren sin ankommer Allenby-broen på grensen mellom Palestina og Jordan i 1948. Foto: UNRWA

MARTE HEIAN-ENGDAL

patriering som prinsipielt og politisk viktig, gikk det palestinske flyktningproblemet gradvis over til å bli forstått som et humanitært problem. Dette hvilte blant annet på en antagelse om at det uttalte ønsket om retur kun var retorikk og symbolikk, og at dersom flyktningenes liv bare ble bedre der de var, så ville deres rop om retur stilne, og problemet, om ikke forsvinne, så i hvert fall betydelig forminskes. Som en naturlig konsekvens av denne (nye) forståelsen sluttet også det internasjonale samfunnet å lete etter politiske løsninger. Logikken var enkel: Et humanitært problem krevde humanitære løsninger. I praksis betydde dette for eksempel økt vekt på utviklingshjelp og store bosettingsprosjekter i regionen.²⁸

I dag synes problemet med denne logikken åpenbar: Det palestinske flyktningproblemet var – og er – et politisk problem, som fordrer politiske løsninger. Selv om de humanitære utfordringene som palestinske flyktninger stod overfor åpenbart måtte adresseres, kunne det internasjonale samfunnet aldri lykkes i å løse flyktningproblemet på denne måten. De internasjonale initiativene som hadde humanitær forankring hadde ikke som ambisjon å løse problemet, men snarer å sørge for at det (med tiden) ble oppløst.²⁹

I tillegg er det viktig å minne om at konflikten, i denne perioden, ble oppfattet, og behandlet som, en arabisk-israelsk konflikt, ikke en konflikt mellom Israel og palestinerne. Utover i den andre fasen ble imidlertid den distinkte *palestinske* dimensjonen av konflikten stadig vanskeligere å overse.

Andre fase – i det territorielle skygge

I den eksisterende sekundærlitteraturen som omhandler utviklingen i Midtøstens moderne historie i denne perioden, er det viet relativt lite oppmerksomhet til internasjonalt dip-

lomati mot det palestinske flyktningproblemet.³⁰ Et element som likevel er klart, er at den første pilaren som UNRWA representerer utgjør en kontinuitet også gjennom hele denne perioden. I tillegg er det bred enighet i faglitteraturen om at krigen i juni 1967, generelt sett, representerer et signifikant brudd i konfliktens historie.³¹

I løpet av disse seks dagene med krig endret situasjonen på bakken seg dramatisk. Ettersom den israelske hæren vant overlegne militære seire over Egypt, Jordan og Syria, erobret Israel symbolsk viktige landområder – Sinaihalvøya, Golanhøydene, Gazastripen og Vestbredden, inkludert hele Øst-Jerusalem. I løpet av disse junidagene ble også flere hundretusen palestinere sendt på flukt.³² Dette medførte ikke bare et større flyktningproblem, det gjorde også det eksisterende problemet mer komplisert. Flyktningene kunne nå deles inn i to hovedgrupper: de på «utsiden», som hadde flyktet til de arabiske nabolandene i 1948, og de på «innsiden», altså flyktninger på Vestbredden og Gazastripen som nå befant seg innenfor det området palestinerne krevde som sitt.

Umiddelbart så den nye flukten ut til å sørge for at det palestinske flyktningproblemet dukket opp igjen på den internasjonale radaren, etter år med lite oppmerksomhet.³³ I kjølvannet av 1967-krigen øynet nemlig amerikanske og britiske diplomater en mulighet til å foreta seg noe konstruktivt med tanke på det palestinske flyktningproblemet. Det heftet imidlertid noen viktige begrensninger ved initiativet deres: Ambisjonen var bare å gjøre noe med situasjonen for 1967-flyktningene, ikke de «originale» fra 1948, og motivasjonen til å gjøre noe dreide seg ikke egentlig om flyktningenes situasjon i seg selv, men snarere bekymring for kong Husseins regime i Jordan.³⁴ Jordan hadde mistet kontrollen over Vestbredden, inkludert

Øst-Jerusalem, til Israel, og hadde i tillegg fått en ny stor gruppe med flyktninger inn over landets grenser. Som lojal vestlig alliert var kongedømmets overlevelse og stabilitet viktig både for USA og Storbritannia. Uansett motivasjon, etter bare noen få uker konkluderte de britiske og amerikanske diplomatene med at de ikke ville lykkes med å gjøre noe. Araberstatene krevde fortsatt full repatriering, og etter sine ydmykende militære tap mot Israel utgjorde flyktningsspørsmålet et trumfkort i eventuelle framtidige fredsforhandlinger, som de arabiske lederne ikke aktet å spille ut sånn uten videre.³⁵

Den internasjonale oppmerksomheten ble stadig mer fiksert på den nye territorielle dimensjonen av konflikten mellom Israel og araberstatene, nemlig den israelske okkupa-

USAs president Lyndon B. Johnson så på problemet som et arabisk – ikke palestinsk – flyktningproblem.

sjonen. Dermed forsvant flyktningproblemet nok en gang fra den internasjonale radaren. FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjon 242 i november 1967, og på mange måter kom den til å erstatte resolusjon 194 som Midtøsten-konfliktens viktigste resolusjon.³⁶ I resolusjon 242 fantes det ikke spor av «Palestina» eller «palestinerne». Resolusjon 194s hovedfokus hadde vært å finne en løsning på flyktningproblemet, mens 242 fokuserte på Israels tilbaketrekking fra de okkuperte områdene. Resolusjon 242 er viden kjent for sin vage og ambivalente ordbruk og formuleringer når det kommer til de territorielle aspektene av konflikten, og det samme poenget må kunne sies å være sant for dets omtale av flyktningproblemet.³⁷ Hvilke

flyktninger resolusjonsteksten refererte til var eksempelvis høyst uklart. Gjaldt det alle flyktningene, inkludert 1948-flyktningene, eller «bare» 1967-flyktningene? Inkluderte formuleringen dem som var internt fordrevne?

Parallelt med at oppmerksomheten rundt det palestinske flyktningproblemet ble svekket, økte intensiteten i den palestinske nasjonalismen. Araberstatenes ydmykende tap for de israelske styrkene i krigen i 1967 fikk utålmodige palestinere til å innse at om de skulle ha sin frihet, måtte de ta saken i egne hender. Den palestinske nasjonalismen vokste seg sterkere og sterkere utover 1970-årene.³⁸ Likevel var det få, om noen, beslutningstagere i internasjonal politikk som greide å se sammenhengen mellom den økende palestinske nasjonalismen og det store, pågående palestinske flyktningproblemet. President Lyndon B. Johnson, for eksempel, så på problemet som et arabisk – ikke palestinsk – flyktningproblem.³⁹

Senere, under Richard Nixons tid i Det hvite hus, var det tilløp til en endret kurs i Washingtons politikk overfor palestinerne. I interne amerikanske diskusjoner ble retningen på amerikansk politikk drøftet i detalj, og et av kjernepunktene i disse diskusjonene handlet om hvorvidt USA skulle endre sin politikk, og ikke lenger tilnærme seg det palestinske spørsmålet som kun et flyktningsspørsmål (humanitært), men snarere et politisk spørsmål. Burde USA støtte opprettelsen av en uavhengig palestinsk stat på vestbredden av Jordan-elven?⁴⁰ Denne ideen – referert til som «the Palestine Option», resulterte aldri i noen ny politikk fra Nixon-administrasjonen. Og når kong Hussein beviste at han selv greide å knuse den palestinske frigjøringsorganisasjonen (PLO) og sende det palestinske lederskapet på flukt til Beirut, forvant også motivasjonen til å forsøke å få gjort noe med

MARTE HEIAN-ENGDAL

flyktningproblemet. Nixon-administrasjonens diskusjoner om Palestina-alternativet er likevel interessante fordi de representerer den første, spede begynnelse av en dreining i politikken, en slags motvillig forståelse av at det palestinske flyktningproblemet faktisk hang tett sammen med den palestinske nasjonalist-bevegelsens kamp for opprettelsen av en uavhengig palestinsk stat.

I løpet av 1970- og 80-årene ble det dramatisk vanskeligere å overse denne palestinske nasjonalismen. Økt internasjonal oppmerksomhet til den palestinske frigjøringskampen var likevel langt fra ensbetydende med økt oppmerksomhet til det palestinske flyktningproblemet. Dette ble etter hvert svært tydelig utover i den tredje fasen.

Tredje fase – fred uten flyktningene?

Det er ingen mangel på artikler, bøker og rapporter som analyserer og diskuterer internasjonalt Midtøsten-diplomati i perioden fra 1991 til i dag. Denne fasen, som innledes med at den kalde krigen avsluttes, er selvsagt preget av opp- og nedturene i den såkalte fredsprosessen mellom Israel og palestinerne. Denne eksisterende litteraturen er imidlertid, med enkelte unntak, basert på første- og andrehåndsberetninger, avis- og tidsskrifts-artikler og deltagende aktørers uttalelser og memoarer.⁴¹ Sannsynligvis blir også analysene av denne fasen og disse ulike prosessene mer detaljerte og nyanserte når de relevante statsarkivene nedgraderer sine saksdokumenter og diplomatiske korrespondanser, og på denne måten sørger for et bredere kildetilfang for interesserte forskere.

Med slutten på den kalde krigen økte usas manøvreringsrom i Midtøsten betraktelig. President George Bush (SR.) og hans utenriksminister James Baker (III) bestemte seg for å forsøke å unytte dette, og inviterte derfor, i

samarbeid med Sovjetunionen, til en arabisk-israelsk fredskonferanse i Madrid. Inntil 1991 hadde palestinerne vært representert av de arabiske statene, i hovedsak Jordan. I Madrid besluttet imidlertid amerikanerne at de ikke lenger kunne ekskludere palestinerne fra det internasjonale diplomati som, i all hovedsak, dreide seg om nettopp deres framtid. Til tross for heftige israelske protester ble palestinerne til slutt inkludert i det som var en felles jordansk-palestinsk forhandlingsdelegasjon.⁴²

Utenriksminister Baker uttalte at det med Madrid-konferansen var på tide å ende hele konflikten, men amerikanerne kom til prosessen uten noen nye, konkrete ideer om hvordan dette kunne oppnås. Etter hvert ble det avgjort at flyktningproblemet, i likhet med grenser, vann, Jerusalem og bosetningsspørsmålet skulle forhandles om i såkalte multilaterale arbeidsgrupper.⁴³ I flyktningsspørsmålet ble Canada utpekt som koordinator

I den diplomatiske prosessen som fulgte Oslo-avtalen ble flyktningproblemet redusert til en akademisk størrelse.

for den multilaterale arbeidsgruppen, og totalt sett møttes gruppen åtte ganger i løpet av årene 1992–1995. De lyktes imidlertid ikke med å bringe diskusjonene videre til de substansielt viktige – og enormt sensitive – politiske aspektene ved problemet, som retur, gjenbosetting og kompensasjon.⁴⁴

Det internasjonale diplomatiets neste milepæl i Midtøsten var Oslo-avtalen i 1993. Til tross for sine åpenbare mangler og grunnleggende problemer, er Oslo-avtalen fortsatt det nærmeste man har kommet en palestinsk-israelsk fredsavtale. Likevel, Oslo-avtalen for-

INTERNASJONALT DIPLOMATI I MØTE MED DET PALESTINSKE FLYKTNINGPROBLEMET

Flyktningleiren Naher al-Bared i nærheten av Tripoli, Libanon, 1952.

holdt seg ikke til flyktningproblemet, som isteden ble definert som et såkalt sluttstatusspørsmål. Sluttstatusspørsmålene ble altså ikke behandlet i avtalen, men skulle forhandles om noen år, når freden hadde senket seg og tillit mellom partene var etablert. For mange av de palestinske flyktningene ble dette bekreftelsen på deres største frykt – at de var utelatt fra freden og ofret til fordel for det palestinske statsbyggingsprosjektet.⁴⁵ For mange av flyktningene i diasporaen, spesielt de i Libanon, Jordan og Syria – de som omtales som flyktningene på «utsiden» – var dermed Oslo aldri noen fredsavtale. Et viktig punkt å merke seg her, er at diaspora-flyktningenes følelse av å ha blitt sviktet i Oslo-prosessen rettet seg like mye mot sitt eget lederskap i PLO som det gjorde mot det internasjonale samfunnet.⁴⁶ Det palestinske lederskapet hadde siden 1967

hatt frigjøring av landet, slutt på okkupasjonen og etablering av en uavhengig palestinsk stat som sin hovedkamp. Flyktningsspørsmålet hadde vært en iboende del av denne frigjøringskampen, men gradvis, ettersom det palestinske lederskapet fokuserte mer og mer på tostatsløsningen, endret dette seg.⁴⁷

I den diplomatiske prosessen som fulgte Oslo-avtalen ble flyktningproblemet redusert til en akademisk øvelse. Beilin-Abu Mazen-forståelsen i 1995, Ottawa-prosessen, Verdensbankens flyktningstudier og Stockholm-forhandlingene i 2000 – alle omhandlet flyktningproblemet på en eller annen måte. De representerer, samlet sett, begynnelsen på det som i dag er blitt nærmest en egen genre innen faglitteraturen, hvor flyktningsspørsmålet blir diskutert og analysert ned til den minste detalj. De palestinske flyktningenes posisjon

MARTE HEIAN-ENGDAL

sett i lys av internasjonal rett, utregninger og estimat vedrørende kompensasjonskrav (og mekanismer for utbetaling av disse), gjenbosettingsalternativer, familiegjenforening og forsoningsprosesser, er alle eksempler på tema fra den forskningsindustrien som oppsto i kjølvannet av Oslo-avtalen.⁴⁸ Ingen av disse prosessene hadde imidlertid tyngden til de reelle politiske forhandlingene.

Denne tendensen fortsatte også inn i årene etter 2000, når det var duket for sluttstatusforhandlingene. De territorielle spørsmålene – bosetningene, Jerusalem og sikkerhet – var de spørsmålene som ble viet mest oppmerksomhet av de israelske, palestinske og amerikanske forhandlingsdelegasjonene som var samlet på Camp David i juli 2000.⁴⁹ Flyktningproblemet ble henvist til samtaler i en underkomité, men ut fra hva som er kjent fra disse forhandlingene, ble det gjort svært få substansielle framskritt også her. En serie forslag, initiativ og forhandlingsrunder fulgte Camp David (Clinton-parameterne, Taba-forhandlingene i 2001 og Genève-initiativet), uten å bevege verken fredsprosessen eller flyktningsspørsmålet noe nærmere en varig løsning.⁵⁰

I den såkalte Midtøsten-kvartettens (Russland, USA, FN og EU) *Veikart for fred*, lansert i 2003, var det likeledes viet lite oppmerksomhet til flyktningsspørsmålet. Veikartet baserte seg på FNs resolusjon 242, men med en viktig endring. Der 242 etterlyste en løsning på flyktningsspørsmålet som la til grunn «enighet og rettferdighet» (*agreed, just and fair*), hadde Kvartettens veikart lagt til adjektivet *realistisk*.⁵¹ Dette viser at den israelske taktikken med å endre fakta på bakken og samtidig ikke vike fra sin forhandlingsposisjon i stor grad har vært vellykket politikk. I tillegg viser det selvsagt også at i dette tilfellet leger ikke tiden alle sår – faktisk ser det ut til at det bare blir mer og mer vanskelig.

Den tredje fasen av det internasjonale diplomati har med andre ord vært dominert av en forståelse av at de vanskeligste spørsmålene må settes til side for å takles sist, etter at freden har senket seg og tilliten er etablert mellom de krigende partene. Forhandlingsprosessen ledet an av USAs utenriksminister John Kerry vinteren og våren 2014, er det foreløpig siste, og et av de tydeligste, eksemplene på dette. Det palestinske flyktningproblemet var overhodet ikke på Kerrys agenda. Grense- og sikkerhetsspørsmålene var hele tiden hovedfokus for samtalene, og det var her all diplomatisk innsats ble lagt inn.⁵²

Veien videre

Det finnes imidlertid stemmer som argumenterer for at denne logikken – å utsette det vanskeligste til sist – er feilslått. I en tale i februar 2014 advarte for eksempel UNRWAs daværende generalkommissær, Filippo Grandi, mot de konsekvenser det kan få dersom flyktningene ikke inkluderes i forhandlingene og deres kamp ikke blir sett på som viktig.⁵³ Kort fortalt er Grandis poeng at uten flyktningene kan man aldri håpe på noen levedyktig fred mellom Israel og palestinerne.

I motsatt fall, i et scenario hvor dagens logikk fortsetter å prege den stagnerte forhandlingsprosessen, og de palestinske flyktningene fortsetter å være like marginaliserte som de er nå, er sannsynligheten for mer vold og økt radikalisme stor.⁵⁴ Grandi er ikke alene om å advare mot denne utviklingen, og samlet sett kan man derfor si at det dette representerer et forsøk på å gjenåpne det som omtales som «1948-porteføljen».⁵⁵ I dette ligger det en forståelse av at det er problemene fra 1948 – ikke 1967 – som utgjør kjernen i konflikten mellom Israel og palestinerne. Ifølge denne logikken må altså det internasjonale diplomatiets kurs justeres på ny, og eventuelle nye forhandlinger

må fokusere på å løse temaer som flyktning-problemet.

På sett og vis representerer dette med andre ord en retur til utgangspunktet, i det som i denne artikkelen er omtalt som den første fasen, hvor problemet ble vurdert som et prinsipielt viktig, politisk spørsmål, som ikke kan oversees om man skal ha håp om en levedyktig regional fred.

Det er imidlertid flere grunner til å tvile på at dette tankegodset vil materialisere seg i en kursendring også i praksis. Situasjonen i dag er svært annerledes enn hva den var i 1948. For det første er det usannsynlig at Israel plutselig vil godta en utvikling i denne retningen. Det vil i så fall være i strid med flere tiår med israelsk politikk. Antagelig ville det også møte motstand fra det nåværende palestinske lederskapet på Vestbredden. Oslo-prosessen skapte de palestinske selvstyremyndighetene (PA), som, tross sin marginaliserte posisjon vis-à-vis Israel, har vokst seg til en stor og betydningsfull aktør.⁵⁶ Mye av PAs vekst skjedde på PLOs bekostning, noe som igjen betydde at diaspora-palestinerne på «utsiden» – altså de i Libanon, Jordan og Syria – ble ytterligere marginalisert, mens den palestinske kampen nå domineres av palestinerne på «innsiden» (Vestbredden og Gazastripen). De sentrale politikerne innad i de palestinske selvstyremyndighetene gjør lite, eller ingenting, for å endre på dette. For PA er kontrollen over territoriene og statsbyggingsprosjektet den absolutte prioritet.⁵⁷

For å vende tilbake til artikkelens innledende argument, nemlig at det internasjonale diplomati i dette spørsmålet best kan forstås gjennom å dele det inn i to hovedpilarer, en humanitær og en politisk, er det til slutt et vesentlig poeng at den første pilarens relative suksess må forstås som en sentral forklaring for den andres mislykkethet. UNRWA har gjennom alle disse årene gjort sine ting så

bra – gjennom sine program i både helse- og utdanningssektoren, og gjennom den generelle bistanden og nødhjelpen organisasjonen yter – at den i realiteten har vært med på å fjerne noen av insentivene som kanskje kunne gjort at Israel, araberstatene og det internasjonale samfunnet ville ha vært mer investert i jakten på å finne en løsning på flyktningproblemet. UNRWA er med andre ord en viktig del av forklaringen på hvordan flyktningproblemet har kunnet fortsette å eksistere i over seks tiår, uten at omkostningene har vokst seg u håndterlige for det internasjonale samfunnet. For dersom vi ser bort fra donorsamfunnets betydelige økonomiske utgifter, er det i realiteten bare for de palestinske flyktningene at kostnadene ved ikke å finne en løsning på problemet har vært himmelhøye.

• f •

- 1 Forfatteren ønsker å takke sine gode kollegaer Mari Salberg og Jørgen Jensehaugen for gode innspill og kommentarer til tidligere utkast av denne artikkelen.
- 2 Morris, Benny: *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited* (andre utgave). Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 1. Akkurat antall 1948-flyktninger er et tema som er gjenstand for stor debatt. Morris opererer med et anslag mellom 600 000-760 000. UNRWA refererer til at de ved oppstart i 1950 tok seg av 750 000 flyktninger. Se: UNRWA, www.unrwa.org/who-we-are (21.08.2015).
- 3 Palestine Refugees, UNRWA, <http://www.unrwa.org/palestine-refugees> (21.08.2015) Se også Lex Takkenberg: *The Status of Palestinian Refugees in International Law*. Oxford University Press, USA, 1998, s. 68–83.
- 4 Segev, Tom: "The June 1967 War and the Palestinian Refugee Problem," *Journal of Palestine Studies*, vol. 36, nr. 3, 2007: 6–22; Kochavi, Arieh J.: "The US, Britain and the Palestinian Refugee Question after the Six Day War," *Middle Eastern Studies*, vol. 48, nr. 4, 2012, s. 537–52; Raz, Avi: *The Bride and the Dowry: Israel, Jordan, and the Palestinians in the Aftermath of the June 1967 War*, New Haven, Yale University Press, 2012.
- 5 Palestine Refugees, UNRWA.
- 6 Se for eksempel: Bar-Tal, Daniel and Gavriel Salomon: "Israeli-Jewish Narratives of the Israeli-Palestinian Conflict: Evolution, Contents, Functions and Consequences," i *Israeli and Palestinian Narratives of Conflict: History's Double Helix*, ed. Robert I. Rothberg, Indiana Series in Middle East Studies. Bloomington: Indiana University Press, 2006, s. 19–46; Nets-Zehngut, Rafi: "Origins of the Palestinian Refugee Problem: Changes in the Historical Memory of Israelis/Jews 1949–2004," *Journal of Peace Research*, vol. 48, nr. 2, 2011, s. 235–48.

MARTE HEIAN-ENGDAL

- 7 Shlaim, Avi: "The Debate about 1948," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 27, nr. 3, 1995, s. 287-304; Morris, *The Birth*.
- 8 Shlaim, "The Debate about 1948"; Trude Strand, "Narrativer i konflikt: Israels 'nye historikere' og omskrivingen av krigen i 1948", *Babylon*, 2, 2002.
- 9 "Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking," Middle East Report (International Crisis Group, February 2004), s. 23.
- 10 Masalha, Nur: *The Palestine Nakba: Decolonizing History, Narrating the Subaltern, Reclaiming Memory*. London: Zed Books, 2012; Sa'di, Ahmad H.: "Catastrophe, Memory and Identity: Al-Nakbah as a Component of Palestinian Identity," *Israel Studies*, vol. 7, nr. 2, 2002, s. 175-98; "Bringing Back the Palestinian Refugee Question," Middle East Report (*International Crisis Group*, October 9, 2014), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/156-bringing-back-the-palestinian-refugee-question.aspx>. (21.08.2015)
- 11 "Bringing Back the Palestinian Refugee Question - International Crisis Group," s. ii; "Palestinian Refugees, ICG," s. 6-7.
- 12 Tuastad, Dag Henrik: *Palestinske utfordringer*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo, 2014, s. 105, 118-20.
- 13 47 av FN's totalt 59 medlemstater stemte for, ingen stemte mot, mens 6 avstod fra å stemme. For resolusjonsteksten se: A/RES/302 (IV), 8 Desember 1949, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/o/AF5F909791DE7FB0852560E500687282>. Berg, Kjersti G.: "The Unending Temporary: United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) and the Politics of Palestinian Refugee Camps, 1950-2012." PhD avhandling, Universitetet i Bergen, 2014, s. 63-65; Schiff, Benjamin N.: *Refugees unto a Third Generation: UN Aid to Palestinians*. New York, Syracuse University Press, 1995, s. 14-15, 20.
- 14 Heian-Engdal, Marte: "Twenty Years of Crocodile Tears: The International Treatment of the Palestinian Refugee Issue, 1948-1968". PhD avhandling, Universitetet i Oslo, 2015; Berg, "The Unending Temporary," s. 63-65; Schiff, *Refugees unto a Third Generation*, s. 8.
- 15 Berg, "The Unending Temporary."
- 16 A/Res/68//76, 16 Desember 2013, <http://unispal.un.org/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/0a3b9d298b69d6ab85257c45004dad9d?OpenDocument> (21.08.2015) For en generell diskusjon omkring organisasjonens kompliserte mandat se, for eksempel: Lance Bartholomeusz, "The Mandate of UNRWA at Sixty," *Refugee Studies Quarterly*, vol. 28, nr. 2&3, 2010, s. 452-73. Se også: Berg, "The Unending Temporary," s. 410-416.
- 17 FN's Generalforsamling vedtok først at UNHCR skulle etableres innen 1 januar 1951 i resolusjon A/Res/319/IV/, 3 desember 1949. Dette ble fulgt opp med resolusjon A/Res/428(V), 14 desember 1950 som vedtok organisasjonens statutter, som igjen angir dens mandat. Bartholomeusz, "The Mandate of UNRWA at Sixty," 473; Brooks-Rubin, Liana: "Whither UNRWA?" i Rex Brynen and Roula El-Rifai, eds., *The Palestinian Refugee Problem: The Search for a Resolution* (London: Pluto Press, 2014), 54-75. Se også: Berg, "The Unending Temporary," 24, 28, 63-64.
- 18 PCCs rolle diskuteres mer utførlig i blant andre: Stian Johansen Tiller, "Motvillige forhandlingspartnere? Araberstatene og forhandlingene om det palestinske flyktningproblemet i 1949," *Babylon* 7, no. 1 (2009): 22-33; Tiller, Stian Johansen and Hilde Henriksen Waage, "Powerful State, Powerless Mediator: The United States and the Peace Efforts of the Palestine Conciliation Commission, 1949-51," *International History Review*, vol. 33, 2011, s. 501-24; Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears"; Caplan, Neil: *Futile Diplomacy: The United Nations, the Great Powers and Middle East Peacemaking 1948-1954*, vol. 3 (New York: Routledge, 1997); Forsythe, David P.: *United Nations Peacemaking: The Conciliation Commission for Palestine* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972).
- 19 Tovy, Jacob: *Israel and the Palestinian Refugee Issue: The Formulation of Policy, 1948-1956*. New York: Routledge, 2014, s. 13-31; Morris, *The Birth*, s. 318-19; Peretz, Don: *Israel and the Palestine Arabs*. Washington D.C.: Middle East Institute, 1958, s. 44-50, 86; Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 62-63.
- 20 Tiller, "Motvillige forhandlingspartnere?"; Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears."
- 21 Bernadotte, Folke: *To Jerusalem*. (Oversatt av Joan Bulman) London: Hodder and Stoughton, 1951, s. 200; Morris, *The Birth*, s. 194; Tovy, *Israel and the Palestinian Refugee Issue*, s. 14; Peretz, *Israel*, s. 11; Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 61.
- 22 Bernadotte, Folke: "Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine" (United Nations, September 16, 1948). UNISPAL, <http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adb322aff38525617b006d88d7/ab14d4aafc4e1bb985256204004f55fa?OpenDocument> (21.08.2015); Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 61; Morris, *The Birth*, s. 549; Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-1951*. (Fjerde utgave) London: I. B. Tauris, 2006, s. 148.
- 23 "UN A/RES/194 (III)," December 11, 1948, <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/o/C758572B78D1CD0085256BCF0077E51A> (21.08.2015). (Forfatterens oversettelse.)
- 24 Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears"; Tovy, *Israel and the Palestinian Refugee Issue*, s. 41.
- 25 Tiller and Waage, "Powerful State, Powerless Mediator"; Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 64-66; Neil Caplan, *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking*, Tel Aviv: Tel Aviv University, Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, 1993.
- 26 Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 322.
- 27 Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," 58-9; For mer om hvilke konkrete steg Israel tok for å hindre retur, se: Morris, *The Birth*, 505-48; Tovy, *Israel and the Palestinian Refugee Issue*, s. 26-31.
- 28 Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears"; Se også: Berg, "The Unending Temporary."
- 29 Heian-Engdal, "Twenty Years of Crocodile Tears," s. 97-135, 324-327.
- 30 Nevneverdige unntak er Segev, "The June 1967 War and the Palestinian Refugee Problem,"; Kochavi, "The US, Britain and the Palestinian Refugee Question"; Avi Raz, *The Bride and the Dowry*.
- 31 Tessler, Mark: *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*. Bloomington: Indiana University Press, 1994, s. 399-405; Rogan, Eugene L.: *The Arabs: A History*, (andre utgave). New York, Basic Books, 2011, s. 339; Tom Segev, *1967: Israel, the War, and the Year That Transformed the Middle East*. New York, Metropolitan Books, 2008; Oren, Michael B.: *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, New York, Ballantine Books, 2003; Louis, Wm. Roger and Avi Shlaim, eds., *The 1967 Arab-Israeli War: Origins and Consequences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

-