



## MENA-projektet

De palestinska flyktingarna:

Efter fem decenniers svek – äntligen dags?

Författare: Thomas Hammarberg

Delstudie 16, 2000



UD

## **MENA-projektet**

---

De palestinska flyktingarna:

Efter fem decenniers svek – äntligen dags?

Författare: Thomas Hammarberg

Text: Utrikesdepartementet, Enheten för Mellanöstern och Nordafrika,  
MENA-projektet

Form och layout: Norstedts Tryckeri AB

Omslag: UD-Redaktionen, Maria Beckius

Artikelnr: UD 00.094

ISBN: 91-7496-213-2

Tryckt av Norstedts Tryckeri AB, 2000

# Förord

En projektgrupp inom Utrikesdepartementet tillsattes hösten 1998 för att göra en genomlysning av politiska, ekonomiska och sociala förhållanden i Mellanöstern och Nordafrika. Inom ramen för detta projekt har en skriftserie tillkommit, vari denna studie ingår. För innehållet i de enskilda studierna svarar enbart författarna själva. Det speglar därför inte nödvändigtvis Utrikesdepartementets position i frågan.

Denna skrift behandlar frågan om de palestinska flyktingarna, deras situation och försöken att hävda deras rättigheter på kort och lång sikt. Den syftar till att ge en viss faktabakgrund men framför allt till att analysera möjligheterna att verkligen nå en överenskommelse – och vad en sådan kräver av parterna, men också av det internationella samfundet.

Manuskriptet skrevs i maj 2000 och slutjusterades strax efter juli månads förhandlingar i Camp David. Författare är Ambassadör Thomas Hammarberg som deltagit som svensk representant i den multilaterala fredsprocessens flyktinggrupp, *Refugee Working Group*, sedan 1994.

*Redaktionen*



# Innehållsförteckning

Introduktion .....	7
1 Flyktingarnas situation i dag .....	9
Libanon .....	10
Syrien .....	13
Jordanien .....	13
Egypten .....	14
Västbanken-Gaza .....	15
Israel .....	16
Andra länder .....	17
2 Vilka är flyktingar, hur många är de? .....	18
Definitioner .....	18
Antal .....	20
3 Historisk bakgrund .....	22
4 Madrid, Oslo och därefter .....	27
Trög process .....	27
Visionspapper .....	29
5 Parternas positioner .....	33
Utgångspunkterna .....	33
Kontakter och kompromisser .....	36
6 Tvistefrågorna .....	39
Frågan om återvändande .....	39
Frågan om kompensation och medgivande av ansvar .....	41
Frågan om ny bosättning .....	44

7	Nästa steg .....	48
	Omedelbara åtgärder för flyktingarnas rättigheter .....	48
	Flyktingfrågan i fredsprocessen .....	49
	Slutsatser: möjligheterna till en överenskommelse .....	52

# Introduktion

Förhoppningarna om fred i Mellanöstern har ännu inte infriats. En av stöttestenarna är den olösta palestinska flyktingfrågan. I och med att inget fredsavtal har kunnat slutas fortsätter flyktingarnas umbäranden. Det i sin tur försämrar klimatet för konstruktiva fredsförsök. Nu finns emellertid vissa utsikter för att denna onda cirkel skulle kunna brytas.

När israeliska och palestinska representanter i september 1993 enades om en principdeklaration för fred, sköt de medvetet de viktigaste och svåraste aspekterna på framtiden. Problemen om de palestinska flyktingarna, bosättarna, Jerusalem och den palestinska enhetens slutliga ställning och gränser skulle tas upp i en senare förhandlingsomgång. Det är de förhandlingarna som nu, åtskilligt försenade, har inletts och som kom in i ett intensivare skede i juli 2000 genom mötet i Camp David.

Förhoppningen – och strategin – när principdeklarationen utarbetades var att en överenskommelse om en palestinsk administration på delar av de ockuperade områdena – med israeliska truppreträter – skulle skapa förtroende och att en fredlig dynamik skulle börja utvecklas. Man hoppades att det i sin tur skulle underlätta förhandlingarna om de återstående, svårare frågorna. Principdeklarationen som utarbetades i Oslo var i den meningen en överenskommelse om en process snarare än ett fredsavtal.

'Slutstatusfrågorna' om flyktingarna, bosättarna, Jerusalem och den palestinska enheten handlar om konfliktens verkliga kärna. Parterna har sedan decennier lästa positioner i just dessa frågor, överenskommelser kommer att kräva smärtsamma kompromisser. Det står vidare klart att de fyra frågorna relaterar till varandra och därför måste komma upp samtidigt i förhandlingarna.

Flyktingfrågan har varit ett öppet sår sedan 1948 och har stått på den internationella dagordningen alltsedan dess; FN har varit aktivt



både politiskt och genom UNRWA, hjälporganet för de palestinska flyktingarna. Säkerhetsrådet har uttalat sig för en rättvis lösning av flyktingproblemet ("*a just settlement of the refugee problem*").<sup>1</sup>

Tre nyckelbegrepp har präglat diskussionen om en lösning av hela frågan: "rätten till återvändande", "kompensation" och "naturalisering" (*resettlement*), d.v.s. bosättning någon annanstans. De diskuteras också i denna skrift.

Inom den multilaterala process för fred i Mellanöstern som inleddes i Madrid 1991 har tillsatts en särskild arbetsgrupp för flyktingfrågan. Denna *Refugee Working Group (RWG)* leds av den kanadensiska regeringen medan Sverige är en av medlemsregeringarna och med ett särskilt ansvar som "herde" för arbetet till förmån för palestinska barn och ungdomar. Att just frågan om 1948 års flyktingar som enda "slutstatusfråga" togs upp på det multilaterala spåret kan tolkas som en markering av dess internationella karaktär.

Den del av flyktingfrågan som handlar om de som flydde i samband med kriget 1967 – ofta omnämnda som internflyktingar (*displaced persons*) – har i linje med principdeklarationen i Oslo tagits upp i fyrapartsöverläggningar mellan israeliska, palestinska, egyptiska och jordanska representanter.

Nu har således flyktingfrågan i alla dess dimensioner officiellt satts på dagordningen för de direkta förhandlingarna mellan israeler och palestinier. Även om Jerusalemfrågan efter samtalen i Camp David presenterades som det svåraste hindret mot ett fredsavtal står det klart att det knappast kan bli en stabil fred i området utan en rättvis och accepterad lösning av frågan om de palestinska flyktingarnas rättigheter. Det i sin tur kräver medverkan av betrodda representanter för flyktingarna själva och av samtliga berörda regeringar.

<sup>1</sup> Säkerhetsrådets resolutioner 242 och 338.

# 1 Flyktingarnas situation i dag

De palestinska flyktingarnas problem nummer ett är att de är – flyktingar. De är utestängda från sina hem, år efter år har deras drömmar om hemkomsten grusats. Under deras kamp för "rätten att återvända" har dessutom deras andra rättigheter underminerats. Deras ställning i några av värdländerna har varit osäker och de har drabbats av diskriminering.

Den materiella standarden för merparten har varit låg, men ändå inte skriande i jämförelse med situationen för den omgivande befolkningen i arabländerna. Tack vare UNRWA har nivån på grundutbildning och primärhälsovård tvärtom varit förhållandevis hög, även om den sjunkit på senare år.<sup>2</sup> Däremot har flyktingarna drabbats av den bristande demokratin, ofriheterna och de politiska motsättningarna i vissa värdländer.

Värdländerna har – med ett undantag (Jordanien) – vägrat bevilja flyktingarna medborgarskap; det har även gällt barn och barnbarn som fötts i det nya landet. Motivet har varit att de skulle förlora sin flyktingstatus om de behandlas som medborgare och att deras möjligheter att återvända därmed skulle försvåras.

Beslut inom Arabförbundet i början av 1950-talet om att flyktingarna skulle få uppehålls- och arbetstillstånd i arabländerna, har inte genomförts konsekvent i den konkreta politiken. Samma gäller ett beslut 1964 om rätt för flyktingarna att resa fritt mellan de olika arabländerna.

<sup>2</sup> UNRWA, United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees, upprättades genom en resolution i Generalförsamlingen i december 1949. Organet har ca 20.000 anställda, den stora majoriteten palestinier. Viktiga prioriteringar, sedan matranser strukits ur programmet, är primärhälsovård och primärutbildning. Huvudkontoret ligger i Gaza. Regionkontor finns i Jerusalem (östra), Amman, Damaskus och Beirut. Chef är den danske diplomaten Peter Hansen.

PLO, den palestinska befrielseorganisationen, har bidragit till oklarheterna genom en påtagligt försiktig hållning till kraven om att flyktingarna borde få sociala och medborgerliga rättigheter i värdländerna och har dessutom motsatt sig en roll för FN:s flyktingorgan UNHCR i förhållande till de palestinska flyktingarna.<sup>3</sup> Ytterligare en komplikation är att värdländerna med många palestinska flyktingar inte har ratificerat FN:s flyktingkonvention från 1951 och flyktingprotokollet från 1967.

## Libanon

De palestinska flyktingarnas situation i Libanon är särskilt utsatt. Grundregeln är att de inte kan få medborgarskap, även om undantag av speciella skäl beviljats för drygt 50.000 kristna – många av dem välbärgade och ingifta med libaneser – liksom för ett mindre antal muslimer. I princip kan de inte heller få uppehållstillstånd, även om de 1948-flyktingar som registrerats hos myndigheterna (Departementet för Allmän Säkerhet) och UNRWA fått stanna i landet till vidare, liksom de också kunnat få särskilda resedokument.

Palestinska flyktingar som kommit från andra eller tredje land har inte rätt att stanna i landet och är utestängda från samhällsservice. Samma gäller 1967-flyktingar som inte är registrerade hos UNRWA, deras närvaro i landet är olaglig.

Under de första åren efter 1948 gavs flyktingarna materiellt och moraliskt stöd, därefter har behandlingen försämrats. Regeringens principiella hållning är att palestinerna inte kan få stanna i landet. Den är inte beredd att diskutera någon lösning som håller dörren öppen för att palestinerna assimileras eller "naturaliseras" i Libanon.

Den hållningen drivs konsekvent och med en laddad övertygelse. I bakgrunden finns bittra minnen från inbördesstriderna på 1970- och 80-talen under vilka palestinerna – och inte minst PLO-ledaren Yassir Arafat själv – anses ha dragit landet i kaos och svåra problem. Till detta kommer oron för att palestinerna, av vilka de flesta är sunnimuslimer,

<sup>3</sup> PLO, Palestine Liberation Organization, är egentligen en samlingsorganisation för flera palestinska partier, av vilka en är al Fatah. PLO aktiverades efter kriget 1967 och erkändes av FN och Arabförbundet som den legitima företrädaren för palestinerna. PLO erkändes av Israel i och med "Declaration of Principles" 1993.

skulle utgöra en påfrestning för den delikata politiska "balansen" mellan Libanons olika grupper om de naturaliserades.<sup>4</sup> I samband med diskussionen i Libanon om de israeliska ockupationsstyrkornas tillbakadragande, framställde regeringen på nytt de palestinska flyktingarna som det största hotet mot landets säkerhet.

Till bilden hör att inte ens de libanesiska sunni-muslimska ledarna kan eller vill välkomna palestinierna – så stark är emotionerna i denna fråga. Det är också bakgrunden till ett märkligt tillägg till författningen 1990 om att icke-libaneser inte skulle kunna få permanent bosättning i landet.

De stämningarna har bidragit till att de palestinska flyktingarna i Libanon lever under svåra omständigheter, de har fått stanna men inte på en permanent basis och de har inte fått sociala rättigheter. De kan inte ta anställning eller starta egen firma utan särskilt tillstånd och en rad yrken är helt spärrade för dem. Samtidigt upptas nu de enklare svartjobb som flyktingarna tidigare kunde söka av 300–400.000 gästarbetare från Syrien som inte behöver söka uppehålls- eller arbetstillstånd.

Arbetslösheten bland palestinierna är därför mycket hög, omkring hälften av männen i arbetsför ålder saknar sysselsättning och ytterst få av kvinnorna har arbeten utanför hem och familj. De som lyckas tränga sig in på den svarta arbetsmarknaden exploateras ofta, de får låga löner och har inga försäkringsskydd.

Flyktingarna kan inte inneha fast egendom utan särskilt tillstånd, och besluten på ansökningar har mestadels varit negativa. Boendsituationen har förvärrats genom att de läger som raserades inte får byggas upp igen, att ingen nybyggnation i princip får ske i de kvarvarande lägren och att de flyktingar som tidigare bodde i krigsskadade hus i Beirut nu steg för steg avhyses. Till bilden hör också att personer som inte är flyktingar fått flytta in i lägren, i Shatila är idag över hälften av invånarna syriska gästarbetare.

Ett förslag från Canadas regering om att i någon mån avhjälpa de hemlösa flyktingarnas situation med nya baracker utanför Beirut diskuterades 1994, men de samtalen läckte via media. Den politiska storm som följde ledde till att hela projektet lades ned. Det var ett symptom

<sup>4</sup> Palestinierna utgör på marginalen ett ansenligt demografiskt inslag i Libanon även om de inte uppgår till mer än knappa tio procent av befolkningen.

på att varje initiativ som skulle kunna uppfattas som ett indirekt medgivande av att palestinierna kommer att stanna i Libanon är känsligt. Det är den egentliga bakgrunden till att så litet gjorts lokalt för att stödja palestinierna socialt och humanitärt.

Även registrerade flyktingar har tidvis haft svårt att få resedokument och några av dem som har fått sådana och använt dem har förvägrats inresa igen. Ett annat problem har drabbat de palestinier som inte är registrerade hos myndigheterna och UNRWA och som därför lever en sorts underjordisk tillvaro i Libanon. Bland dem finns 1967-flyktingar och ett antal som deporterats från Israel.

Palestiniernas ekonomi i Libanon har försämrats också av att släktingar i Gulfländerna utvisades därifrån i samband med Gulfriget och att bidrag från Saudiarabien och PLO minskat drastiskt sedan första hälften av nittiotalet. UNRWA har samtidigt av budgetskäl tvingats skära ned sin service också vad gäller primärhälsovård och skolor. Möjligheten att vid behov få sjukhusvård är starkt begränsad, antalet bäddar som UNRWA lyckats reservera för flyktingarna på sjukhusen har minskat.

För de yngre är det svårt att fortsätta studierna efter grundskolan, även om svenskt bistånd möjliggjort gymnasiestudier för en del. De vanliga allmänna skolorna är stängda för palestinier och privatskolorna har avgifter som palestinier oftast inte kan betala. Intresset att studera vidare begränsas också av det faktum att de mer kvalificerade yrkena, som t.ex. läkare och lärare, inte är tillgängliga för palestinier.

Allt detta har skapat misstämning och djup bitterhet bland flyktingarna. Sociala problem som tidigare var mycket ovanliga – kriminalitet, prostitution och narkotikamissbruk – uppges nu ha fått fäste, inte minst bland ungdomen. Samtidigt finns också tecken på att fundamentalistiska grupper gjort intrång i lägren. En del av den politiska frustrationen riktas mot den palestinska ledningen i Gaza. Syrisk-dominerade palestinska grupper håller politisk kontroll i flera läger, särskilt i norra Libanon. Även UNRWA har kommit i kläm och drabbats av punktstrejker. Den libanesiska regeringen, liksom den syriska, deltar inte i de multilaterala samtalen. I de bilaterala kontakterna mellan Stockholm och Beirut har svenska företrädare sökt dialog om de palestinska flyktingarna och föreslagit förbättringar av deras situation, inte minst sociala rättigheter, i avvaktan på en sammanhängande regional lösning av flyktingfrågan.

## Syrien

Palestinierna i Syrien har inte getts medborgarskap men har sociala rättigheter. De har tillgång till utbildningsväsendet och arbetsmarknaden, inklusive arbeten inom det offentliga. De kan inneha viss egenedom, dock inte jordbruksmark, och tycks leva på ungefär samma standard som befolkningen i övrigt.

Rörelsefriheten är emellertid kringskuren och de politiska rättigheterna begränsade, även i jämförelse med befolkningen i övrigt. De står under kontroll av en särskild myndighet, byrån för palestinska flyktingar. Den syriska regeringen har tagit ett politiskt pris för mottagandet av flyktingarna. Såväl i Syrien som i Libanon har den stoppat grupper som sympatiserar med PLO och dess ledare Arafat.

Syrien deltar inte i den multilaterala processen och representeras således inte vid RWG:s möten. Regeringens uttalade hållning är att flyktingarna skall ha rätt att återvända till de orter de en gång lämnade..

## Jordanien

Efter den svåra krisen i början av 1970-talet i Jordanien då PLO ansågs ha börjat etablera "en stat i staten" och den väpnade urladdningen mellan hashemitiska och palestinska styrkor (som kallats "Svarta september") har relationerna stegvis åter normaliserats. Palestinier har nu ledande poster inom bankväsendet, näringslivet och i någon mån också inom förvaltningen.

Palestinierna gavs medborgarskap 1954 genom en ny nationalitetslag. Det beslutet bör ses i ljuset av det faktum att Jordanien under kriget 1948 annekterade Västbanken, d.v.s. en stor del av det område som enligt FN:s delningsplan skulle tillfalla den palestinska staten.

År 1988, ett par decennier efter det att Israel ockuperat Västbanken, släppte Jordanien anspråket på det territoriet – tanken var att detta i stället skulle bli en del av det framtida Palestina. Personer där upphörde därmed att vara jordanska medborgare, men kunde alltjämt få pass giltiga för två eller fem år. Flyktingar från Västbanken 1948 eller 1967 har även fortsättningsvis setts som medborgare.

Däremot har inte personer från Västbanken som åkt ut på ett israeliskt tidsbegränsat tillstånd och försummat att komma tillbaka i tid (*latecomers*) getts medborgarskap, inte heller statslösa 1967-flyktingar

från Gaza (som nu beräknas uppgå till 100.000). En grupp som särskilt kommit i kläm är de palestinier från Gaza som utvisades från Kuwait under Gulfkriget och hamnade i Jordanien, de har haft svårigheter att ens få arbetstillstånd.

Levnadsstandarden bland flyktingarna ligger i nivå med den övriga befolkningens, bl.a. tack vare UNRWA:s insatser. Det finns emellertid en historiskt rotad misstänksamhet mellan palestinier och hashemiter. Bland de senare sägs finnas en traditionell oro för att palestinierna, särskilt i deras nuvarande majoritetsposition, skall "ta över" landet. Palestinierna på sin kant har haft dubier om kungens direktkontakter med Israel. Å andra sidan ses kungen också av en del palestinier som deras politiske och/eller religiöse ledare. De upprepade israeliska förslagen om att det framtida Palestina skulle bli en del av eller nära knutet till Jordanien har därmed fått ytterligare vibrationer. Relationerna mellan det jordanska och palestinska ledarskapet har ännu inte funnit sin mer precisa form efter trontillträdet av kung Abdullah II.

Även om palestinier fått ökade möjligheter i det jordanska samhället, finns en känsla bland många av dem att de är diskriminerade och att deras verkliga och potentiella bidrag till den hashemitiska staten – mot bakgrund av deras relativt höga utbildningsnivå och kompetens inom flera fält – inte blivit erkända. Det gäller inte bara inom det militära utan också möjligheten att nå de högre tjänsterna inom den civila förvaltningen.

Jordanien diskuterar flyktingfrågan direkt med israelerna, inom ramen för fyrpartsförhandlingarna om 1967-flyktingarna och har deltagit i den multilaterala flyktinggruppens möten. Hållningen har varit konstruktiv, även om det naturligt nog finns förväntningar i Amman om att både Israel och det internationella samfundet i handling skall erkänna att Jordanien burit en tung börda för att underlätta flyktingarnas situation. Vid en samlad lösning av flyktingfrågan kommer Jordanien att begära kompensation för detta.

## Egypten

Genom sitt deltagande i den multilaterala flyktinggruppen RWG och fyrpartssamtalen har Egypten en direkt roll i processen om flyktingfrågan. Det uppskattas att det finns mellan 70.000 och 100.000 palestinier i landet. Fram till mitten av sjuttioalet hade palestinierna eko-

nomiska, sociala och medborgerliga rättigheter. Sedan dess har rättigheterna beskuren och palestinierna behandlats som andra utlänningar. De har haft svårt att få resedokument och arbetstillstånd. Regeringen har emellertid under arbetet inom RWG lämnat utfästelser om att palestiniernas situation skulle förbättras.

Egyptens historiska och geografiska relation till Gaza är en intressant aspekt av helhetsbilden. Det kommer att bli mer uppenbart den dag Israel inte längre kontrollerar gränspassagen.

## Västbanken-Gaza

Skillnaden mellan registrerade flyktingar och andra palestinier i de områden som nu administreras av den palestinska myndigheten i Västbanken-Gaza är inte stor för en utomstående. Detta särskilt som lägren tenderat växa ihop mer och mer med omgivande bebyggelse. Men för flyktingarna själva är det ett avgörande faktum att de just är flyktingar och att de och deras ättlingar inte kunnat återvända till de hem och orter de en gång lämnade – att de alltså är 'borta'.

De som är registrerade har alltså rätt till UNRWA-service i form av tillträde till hälsokliniker och grundskolor. Trots att detta innebär dubbel administration, bevakar palestinerna nog att UNRWA fortsätter sina program (vilket i stort sett varit möjligt – även om det skett kraftiga nedskärningar). Detta är en känslig fråga: om UNRWA nu skulle packa ihop vore det en signal om att flyktingfrågan avförts från dagordningen, trots att någon långsiktig lösning inte uppnåtts.

Vardagen för flyktingar och andra palestinier i Västbanken-Gaza har starkt påverkats av den israeliska ockupationen. De ständiga säkerhetskontrollerna är påfrestande. Särskilda tillstånd behövs för resor inom de ockuperade områdena och mellan Gaza och Västbanken. Rörelsefriheten begränsas också av att Västbanken styckats upp i olika zoner med olika säkerhetsregim. Situationen för palestinerna i östra Jerusalem är klart otillfredsställande, många av dem har utsatts för byråkratiska trakasserier som uppenbarligen syftar till att få dem att lämna staden.

Två grupper har räkat ut för speciella politiskt-byråkratiska problem. En rymmer de omkring 40. 000 personer som fått utresetillstånd (på ett år om de lämnat via flygplatsen, på tre år om de åkt landsvägen till Jordanien), som stannat borta längre än tillståndet – och som därefter



ansökt att få komma tillbaka. Flera av dem är studenter som studerat utomlands. Den andra gruppen består av cirka 20.000 personer som släppts in på tillfälliga inresevisum för att träffa familjemedlemmar och som sedan stannat kvar utan tillstånd. Vikten av att finna konstruktiva lösningar på de problemen har nämnts inom RWG och *Quadripartite Committee*, dock med föga resultat hittills.

Säkerhetsåtgärderna, inte minst under *intifada*-protesterna från slutet av 1987 till början av nittiotalet men också därefter, har träffat enskilda i bred omfattning.<sup>5</sup> De upprepade stängningarna av skolorna (på initiativ av såväl israeliska myndigheter som Hamas) drabbade även UNRWA:s verksamhet och hade en mycket negativ inverkan på grundutbildningen.<sup>6</sup> Förutom att avstängningarna av Gaza och andra hinder för rörelsefriheten har beskurit rättigheterna har de också haft omfattande ekonomiska konsekvenser. Överhuvudtaget har transportsvårigheterna varit ett verkligt problem för den palestinska befolkningen.

Det faktum att mark konfiskerats i stor omfattning (omkring 65 procent av Västbankens yta och omkring 50 procent av Gazaremsan) har också haft negativa konsekvenser för den palestinska befolkningen, bortsett från att det försvarat möjligheterna att i framtiden organisera ett återvändande av flyktingar till palestinskt område.

## Israel

I Israel finns närmare en miljon palestinier, en majoritet av dem tillhör de familjer som stannade kvar 1948. Deras situation som en minoritet i den judiska staten skall inte behandlas här. Men bland dem finns också ett antal internflyktingar, som flydde sina hem 1948 men stannade i området. Även om deras närvaro i landet reglerats är det rimligt att deras materiella krav beaktas under diskussionerna om kompensation inför en fredsuppgörelse.

<sup>5</sup> Intifadan var en protesterörelse i Västbanken och Gaza som inleddes spontant i december 1987 mot den israeliska ockupationsmakten och sedan tog sig delvis mer organiserade former som strejker och andra aktioner av "civil olydnad". Det mest uppmärksammade inslaget var ungdomars konfrontation med soldater på gatorna med stenkastning och brinnande bildäck.

<sup>6</sup> Hamas är en muslimsk rörelse av fundamentalistisk karaktär i Västbanken-Gaza. Den bedriver en omfattande social verksamhet och har försvarat terroristaktioner.

Ett mycket litet antal palestinska flyktingar har tillåtits att återvända ens till andra platser i Israel än deras ursprungliga hem. När sådana tillstånd givits, har de kompletterats med markeringar om att de besluten inte innebär ett erkännande av en "rätt att återvända".

Under ockupationen har israeliska myndigheter administrerat områden där flyktingläger funnits. Samarbetet med UNRWA har varit ansträngt, inte minst under *intifadan*, men flyktingstödet kunde fortsätta ungefär som tidigare. En ny situation har nu inträtt då israelerna lämnat områden där de flesta av lägren funnits men samtidigt fortsätter ockupationen av östra Jerusalem (med lägren Shaofat och Kalandia) och delar av övriga Västbanken, där också en del flyktingar lever.

## Andra länder

Palestinska flyktingar har tidvis mött djupa svårigheter i andra delar av arabvärlden. Efter Gulfkriget 1991 utvisades omkring 350.000 ur Kuwait, de flesta till Jordanien – inte minst som en reaktion på PLO-ledaren Yassir Arafats uttalanden till stöd för den irakiska invasionen året innan. Nu finns åter flera tiotusentals palestinier i Kuwait där de står under strikt uppsikt och endast har begränsade rättigheter. Ungefär densamma är behandlingen av de omkring 180.000 palestinerna i Saudi Arabien. I Irak uppges finnas drygt 50.000 palestinier där de har sociala men inte politiska rättigheter. Libyens Muammar Khadaffi lät 1995 utvisa de flesta av de drygt 20.000 palestinerna i landet av vilka många under en längre tid fastnade på gränsen mellan Libyen och Egypten.

Närmare en halv miljon palestinska flyktingar har på individuell basis funnit en fristad i USA, Canada och europeiska länder under senare decennier. I princip behandlas de på liknande sätt som enskilda flyktingar från andra områden.

## 2 Vilka är flyktingar, hur många är de?

### Definitioner

Det sammanlagda ursprungliga antalet Palestina-flyktingar från 1947/48 och 1967 var omkring en miljon. Om deras ättlingar räknas in i statistiken över antalet flyktingar så beräknas de nu uppgå till fler än tre miljoner. Det är de siffror som brukar användas i internationella diskussioner. Om de stämmer skulle flyktingarna utgöra närmare hälften av alla nu levande palestinier. Men siffrorna är ungefärliga och ifrågasatta, inte minst från israeliskt håll. Några tillförlitliga folkräkningar har inte gjorts av skäl som diskuteras längre ned. Statistiken kompliceras dessutom av att själva definitionerna är omtvistade.

Alla palestinier i diasporan brukar inte betraktas som flyktingar, men vilka borde? Den etablerade internationella flyktingdefinition – enligt 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll – duger inte eftersom den bygger på förutsättningen att flyktingen inte vill eller kan återvända. I fallet med Palestina-flyktingarna hänvisas i stället regelbundet till UNRWA:s definition som inkluderar *den vars normala bostad fanns i Palestina under minst två år fram till 1948 och som till följd av konflikten förlorade både bostad och uppehälle och sökte tillflykt i ett land där UNRWA har stödverksamhet*. Dessa flyktingar och deras ättlingar har rätt till bistånd om de har behov därav *och är registrerade hos UNRWA*.

Redan en ytlig analys av den definitionen visar att den brister i juridisk klarhet; den ligger snubblande nära ett cirkelresonemang och syftar främst till att operativt klarlägga vilka som kan få UNRWA-stöd. Ändå har UNRWA-statistiken blivit den som använts i uppskattningar om antalet flyktingar.

De som registrerats som flyktingar hos UNRWA fördelar sig geografiskt så att ungefär 42 procent finns i Jordanien, 38 procent i Västbanken-Gaza och 10 procent vardera i Libanon och Syrien.

Tabell 1. Flyktingar registrerade av UNRWA, 30 juni 1999

	Läger	Utanför läger	Totalt
Jordanien	274.816	1,237.926	1.512.742
Libanon	204.999	165.145	370.144
Syrien	109.315	265.206	374.521
Västbanken	153.380	416.361	569.741
Gaza	437.650	360.794	798.444
TOTALT	1.118.160	2.445.432	3.625.592

Det betyder att omkring en tredjedel av Västbankens palestinska befolkning är flyktingar liksom tre fjärdedelar av Gazas. I Jordanien är två tredjedelar av palestinerna registrerade hos UNRWA, motsvarande andel i Syrien och Libanon är 85–90 procent. Det bör noteras att ungefär en tredjedel av flyktingarna bor i läger och att en del läger inte skiljer sig mycket från omgivande bostadsområden.

I själva verket är statistiken problematisk även bortsett från den oklara definitionen. Mycket tyder på att UNRWA:s register har klara brister. Eftersom registrering är en förutsättning för hjälp så har det inte legat i familjers intresse att anmäla när en familjemedlem borde avföras från registret.

Å andra sidan täcker inte UNRWA:s definition de flyktingar som kom till andra områden än de där FN-organet hade verksamhet, t.ex. till Egypten eller länderna vid Gulfen. Inte heller de som av stolthet, hygglig ekonomi eller andra skäl inte sökte hjälp hos UNRWA i t.ex. Libanon eller Jordanien.

De flyktingar som blev kvar i det område som Israel kontrollerade sedan 1948 års krig (men inte i sina hem och hemorter) erkändes först som ett ansvar för UNRWA, men detta ändrades senare då det ansågs att den israeliska staten skulle bistå dem. De ryms således inte heller i UNRWA-statistiken. De uppgår, enligt palestinska uppgifter, till nära tjugo procent av den palestinska befolkningen i Israel.<sup>7</sup>

Flyktingvägen i samband med 1967 års krig skapade nya flykting-

<sup>7</sup> Totalt inräknar de palestinska representanterna nära fyra miljoner palestinier som flyktingar eller 'displaced'. Den israeliska totalsiffran är hälften så stor, den medräknar endast flyktingarna från 1948 och deras nära anhöriga – som nu bor i ett UNRWA-läger.

grupper. Enligt UNRWA utgjordes den flyktingvägen av omkring 350.000 personer, varav närmare 200.000 flydde för första gången. De senare har som nämnts betraktats som internflyktingar (*displaced persons*). Deras familjer har vuxit sedan dess och totalt uppgår den gruppen nu till ungefär 400.000 personer. Även om de inte registrerats som UNRWA-flyktingar så har FN-organet gett dem stöd.

Bland det totala antalet flyende 1967 fanns också omkring 166.000 personer (UNRWA) som drabbades andra gången, d.v.s. flyktingar från 1948 och deras ättlingar. De har givetvis även efter andra flykten varit UNRWA-registrerade, främst i Jordanien.

Värdländer för de flesta i denna omgång blev Jordanien (200.000) och Syrien (110.000). Till Egypten kom 35.000 från Gaza och ett mindre antal (5.000) tog sig till Libanon.

Till kategorin *displaced persons* skulle ytterligare ett par grupper kunna räknas: dels de som råkade vara i andra länder vid tiden för kriget 1967 (t.ex. i Gulfbområdet) och dels de som förvägrats inresa till de ockuperade områdena efter senare utlandsvistelse (de har kallats "*latecomers*"). De uppskattas på den palestinska sidan till 60.000 respektive 40.000.

En annan tvistefråga har varit huruvida barn och barnbarn också borde ses som flyktingar trots att de aldrig själva bott i familjens ursprungliga hem. Från israelisk sida har det inte setts som självklart, dess definition av *displaced persons* som diskuteras under fyrpartiöverläggningarna har inte inkluderat andra än de som själva flytt. Palestinierna har ifrågasatt ett könsdiskriminerande inslag i UNRWA:s praxis, nämligen att barnen till flyktingkvinnor som gifter sig med icke-registrerade män förlorar sina UNRWA-kort, medan följderna inte blir densamma om manliga flyktingar gifter sig utanför de registrerades krets.

## Antal

Förutom alla dessa teknisk-politiska problem kring själva definition, är också den konkreta uppskattningen av antalet personer känslig. Framför allt i Libanon har det uppstått en ren mystik kring frågan om antalet palestinier – detta bör förstås mot bakgrund av den delikata "balans" mellan olika folkgrupper och religioner som avspeglas i den libanesiska författningens principer om den politiska maktfördelningen.

En sorts omvänd logik har där satts i rörelse. De politiska grupper för vilka en naturalisering av palestinierna vore särskilt hotfull (bl a

med tanke just på maktbalansen) har haft politiskt intresse av att överdriva palestiniernas antal för att därmed omöjliggöra diskussion om pragmatiska kompromisser. De som nämnt lägre och mer realistiska siffror har misstänkts för att förbereda marken för krav om att palestinier skulle assimileras i landet.

Frågan är så inflammerad i Libanon att även UNRWA undviker att publicera mer realistiska uppskattningar, utan nöjer sig med att publicera antalet registrerade som under senare år legat på omkring 350.000. PLO – som i och för sig kan ha flera skäl att önska ett lågt antal – nämner en så låg siffra som 150.000. Uppenbart är att det skett en betydande utvandring av palestinska flyktingar inte bara till Gulfoområdet men också till Nordamerika och Europa. Å andra sidan finns flera tusen 'illegala' flyktingar i Libanon, bl a 1967-flyktingar och personer som deporterats från Israel. En vanlig bedömning i diplomatiska expertkretsar är att det verkliga antalet i Libanon ligger mellan 180.000 och 220.0000.

Befolkningsstatistiken är en politisk fråga också i Jordanien. Laddningen där ligger i det enkla faktum att palestinerna utgör mer än halva befolkningen, vilket självfallet är politiskt känsligt.

Kommer flyktingfrågan nu till slut upp för seriösa förhandlingar så blir det oundvikligen diskussioner om definitioner: vem är flykting? Sådana diskussioner har redan orsakat problem under fyrdpartsförhandlingarna om 1967-flyktingarna. Det är rimligt att en mer definitiv definitionen inbegriper de som lämnade området 1947–48 och 1967 samt deras ättlingar. Kriterier behöver därutöver fastställas för hur ingifta och deras barn och barnbarn skall räknas (som också är könsneutrala).

Normalt upphör en persons flyktingstatus när denne accepterats som fullvärdig medborgare i ett annat land. Det skulle därför kunna tyckas rimligt att de palestinier som fått medborgarskap i annat land inte längre räknas som flyktingar, men även den aspekten kräver närmare analys. Det jordanska beslutet att bevilja flyktingar medborgarskap togs med tydliga markeringar om att detta inte skulle underminera deras krav som flyktingar. Det är knappast rimligt att de flyktingar som fått del av den generositeten skall berövas sina rättigheter när en diskussion börjar om en lösning av hela den palestinska flyktingfrågan.

## 3 Historisk bakgrund

Det är inte möjligt att diskutera den palestinska flyktingfrågan utan tillbakablickar. I själva verket är beskrivningen av vad som faktiskt hände i det brittiska mandatområdet 1947–48 ett av de mest kontroversiella elementen i den flyktingdebatt som kommit att handla om skuld och rätt. De olika uppfattningarna om bakgrunden har lett till motstridiga krav mellan parterna. Varje lösningsförslag som nu läggs fram tolkas i ljuset av de olika historiebetraktningarna – som en sentida bekräftelse av den ena eller andra versionen – och får därmed sin särskilda moraliska laddning.

Över 700.000 palestinier flydde under 1947–48 från de delar av mandatområdet som enligt FN:s delningsplan skulle tillfalla den judiska staten samt från de territorier som erövrades för Israel under kriget 1948.<sup>8</sup> De som flydde kom främst till Gaza, Västbanken, Transjordanien, Syrien och Libanon. Några kom till andra delar av det område som skulle bli Israel efter kriget.

Varför lämnade flyktingarna? Handlade det om en ”etnisk rensning”, att araberna drevs iväg med våld och hot? Eller uppmanades de av sina egna att lämna för att sedan kunna komma tillbaka med de segrande arabiska arméerna från grannländerna?

Verkligheten var förstås mer komplex än propagandaversionerna. Det följande är några aspekter som i efterhand framkommer vid en jämförelse mellan olika rapporter, analyser och deras källor.<sup>9</sup>

Redan efter FN-beslutet i november 1947 om Palestinas delning – då det började talas om att arabregeringarna skulle invadera mandat-

<sup>8</sup> Enligt FN-uppgifter uppgick antalet som flydde till 726.000.

<sup>9</sup> Urvalet – som oundvikligen är kontroversiellt – står för författaren och gör inte anspråk på att presentera en heltäckande bild. Det har tagits med för att illustrera att bakgrunden är relevant, inte minst för en förståelse av varför beskrivningen och bedömningen av orsakssambanden är så laddade i sig.

området – lämnade tiotusentals av de mer välbärgade och ledande araberna. Det försvagade Palestina-araberna både politiskt och moraliskt och bidrog till att underminera deras samhällsstruktur. Araberna inom mandatområdet var också militärt illa rustade i jämförelse med de judiska förbanden.

En annan avgörande faktor var de våldsövergrepp som begicks av judiska terrorister, ibland också med stöd av de mer officiella judiska organisationerna. Anfallet mot byn Deir Yassin den 9 april 1948, där civila sköts även efter det att de försvarande männen flytt, är det värsta exemplet. Totalt dödades mer än 250 personer, många av dem kvinnor och minderåriga. Överlevande kördes med lastbil till Jerusalem där en del av dem paraderades längs gatorna i en makaber demonstration.

De händelserna spred självfallet skräck bland den arabiska befolkningen. Den palestinska nationalkommittén i Jerusalem, som ville påverka de arabiska regeringarna att skicka trupper för att "befria Palestina från judarna", bidrog ytterligare genom att överdriva övergreppen i sin rapportering, bl a fabricerades uppgifter om våldtäkter. Denna kombination av brutala våldsövergrepp och överdrivna rapporter drev på flyktingströmmen.

Redan före krigsutbrottet i maj hade omkring 200.000 Palestina-araber lämnat. I slutet av april hade i stort sett alla 70.000 araber i staden Haifa flytt sedan panik utbrutit bland dem. Britterna hade bidragit genom ett beslut om att börja dra sig ur staden, judiska styrkor inledde en offensiv kombinerad med högtalarpropaganda och samtidigt var det arabiska ledarskapet reducerat. Den lokala arabiska nationalkommittén vädjade till slut om eskort med båt ut ur området. Det är knappast troligt att de flyende räknade med att aldrig kunna komma tillbaka, särskilt inte de som påverkats av arabisk propaganda om en kommande framgångsrik invasion.

Hotet om ett kommande anfall från de arabiska arméerna bidrog säkert till att inte mer gjordes av de judiska ledarna för att sätta stopp för övergrepp och hotelser. Att t.ex. den palestina-arabiska nationalkommittén i Jerusalem uppmanade de arabregeringarna att invadera, markerade för dem att fienden fanns på nära håll.

Under det krig som startade den 15 maj 1948 blev militära överväganden dominerande på den judiska sidan. Fördrivning av den arabiska befolkningen från vissa områden genomfördes som om detta var del av en strategi. Ett exempel var beslutet i juli att driva ut omkring 50.000 palestinier från Lydda – Yitzak Rabin, som var på plats,



skrev senare att detta genomdrevs på direkt order av David Ben-Gurion.

Varför fick inte flyktingarna komma tillbaka efter kriget? FN-representanten Folke Bernadotte vädjade till Israel om precis detta – månaderna innan han mördades av judiska terrorister. Medan den israeliska regeringen avvisade hans förslag, fängade Generalförsamlingen upp det – i en något nedtonad form – genom resolution 194(III) den 11 december 1948 om Mellanöstern. Den berörde flyktingfrågan en paragraf 11:<sup>10</sup>

*"Generalförsamlingen... förklarar att de flyktingar som önskar återvända till sina hem och leva i fred med sina grannar skall tillåtas göra detta vid första möjliga tillfälle och att kompensation skall betalas för deras egendom som väljer att inte återvända och för förlust eller skada av egendom, vilket enligt internationell lag och sedvane rätt skall gottgöras av regeringen eller ansvariga myndigheter"...<sup>11</sup>*

Genom resolutionen tillsattes också en försoningskommission, 'Conciliation Commission for Palestine' (CPP) som skulle arbeta för att förverkliga dess krav. I den kom att ingå företrädare för USA, Frankrike och Turkiet.

Under diplomatiska samtal sommaren 1949 lovade Ben-Gurions regering att ta emot 100.000 flyktingar – på vissa villkor: att detta var en del av ett slutgiltigt fredsavtal och att inga ytterligare krav skulle resas, samt att de återvändande flyktingarna inte skulle insistera på att flytta tillbaka till sina ursprungliga hem utan nöjde sig med de platser israeliska regeringen anvisade. Övriga flyktingar skulle integreras i arabländerna.

Den arabiska sidan accepterade förslaget som ett förhandlingsbud, men inte som en slutlösning. Den krävde ytterligare några eftergifter

<sup>10</sup> En palestinsk delegation kritiserade utkastet till resolution 194. De arabiska FN-delegationerna röstade emot den, men inte på grund av dess avsnitt om flyktingfrågan. Israel röstade emot resolutionen medan USA stödde den.

<sup>11</sup> Den engelska officiella versionen av den första delen av paragraf 11 löd: *"The General Assembly... resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under the principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible"*.

och därmed drog israelerna tillbaka sitt bud. Alltsedan dess har endast några tusentals flyktingar kunnat återvända; det har handlat om 'humanitära fall' av familjeåterförening. Israels ovilja till generositet sammanhänge förstås också med oron för att palestinierna skulle kunna bli en "femte kolonn". Längre erkändes inte den israeliska statens existens av grannländerna.

Israels strävan var att bygga en judisk stat. Självklart underlättades den judiska invandringen av att en majoritet av jordområdena lämnats av de arabiska flyktingarna, där upprättades de flesta av de nya judiska kolonierna. Under 1948–51 beräknas över 600.000 invandrare ha anlänt, bland dem överlevande från de nazistiska koncentrationslägren. Snart var efterlämnade egendomar, bostäder och produktionskapacitet i nya händer och bidrog till att göra Israel livskraftigt. I lag reglerades också besittningsrätten över tillgångar som ockuperats.

Varför har inte heller frågan om kompensation kommit närmare en lösning? Beräkningar gjordes av CCP över värdet av dessa övergivna fasta och lösa egendomar, det handlade om mer än hundra miljoner israeliska pund i dåtidens penningvärde. Den israeliska regeringen avvisade inte själva principen om kompensation och förklarade sig villig att anslå pengar till en kollektiv fond för palestiniernas integrering i de nya hemländerna. Men den slog fast att en sådan ersättning vore möjlig endast som en del i en slutuppgörelse och sedan Israel i sin tur fått kompensation för de skador det åsamkats under kriget.

Möjligheterna för en överenskommelse försämrades i början av 1950-talet i samband med att drygt 100.000 judiska flyktingar kom till Israel från Irak – och vars tillgångar frystes av den irakiska regimen. Israeliska regeringen menade att de två kraven kunde kvittas mot varandra, Irak-flyktingarnas mot Palestina-flyktingarnas.

Sedan dess har inga framsteg gjorts i kompensationsfrågan. Även på den arabiska sidan har det funnits en skepsis mot att diskutera den delen av resolution 194 separat, man har inte velat att flyktingfrågan skulle kunna 'betalas' bort. Tanken om att flyktingarna skulle integreras i arabvärlden väckte starkt motstånd. Lägren betraktades som nödvändiga – också som påminnelse om begångna orättvisor och att konflikten ännu inte fått någon acceptabel lösning.

Även om Förenta Nationerna tog på sig en del av ansvaret att ge Palestina-flyktingarna en någorlunda uthärdlig tillvaro rent materiellt, så har världsländerna fått bära en tung börda – ekonomiskt och politiskt. Särskilt Jordanien och Libanon har dessutom drabbats av att läg-

ren tidvis varit plantskolor för väpnade grupper vars attacker mot israeliska mål besvarats med repressalie-aktioner. De spänningarna bidrog starkt till inbördeskrigen i såväl Jordanien (1970–71) som Libanon (1975–82).

I grunden har emellertid arabregeringarna och de palestinska organisationerna haft samma position i själva flyktingfrågan. Skälen har varit något olika, men de har bägge motsatt sig assimilering i värdländerna. De har samtliga varit angelägna om att visionen om återvändandet skulle stödjas.

## 4 Madrid, Oslo och därefter

### Trög process

Efter en längre tids förberedelser inbjöd USA och Sovjetunionen till en fredskonferens i Madrid i slutet av oktober 1991. Israel och dess grannländer Libanon, Syrien, Jordanien och Egypten var inbjudna. Palestinierna skulle representeras av ledande personligheter från de ockuperade områdena – men inte av någon företrädare för PLO, den dominerande palestinska organisationen. De politiska och diplomatiska svårigheterna var många, men en process kunde inledas.

Avsikten var att fredssamtalen skulle föras längs två kanaler: en bilateral mellan Israel och var och en av dess grannar och en multilateral organiserad genom fem arbetsgrupper om flyktingarna, regional ekonomisk utveckling, rustningskontroll och gemensam säkerhet, miljö och vattenresurser. De multilaterala grupperna skulle bidra till att skapa förutsättningar för de direkta parterna att nå överenskommelser.

Den kanadensiska regeringen ombads att leda flyktinggruppen, medan USA och Sovjetunionen/Ryssland har haft en särskild ställning som initiativtagare (*co-sponsors*) och EU och Japan betecknats som medorganisatörer (*co-organizers*). I gruppen ingår flera andra regeringar och ansvarsområden har fastställts. EU tog ansvar för utvecklingen av social och ekonomisk infrastruktur, USA för sysselsättning och yrkesutbildning, Frankrike för frågan om familjeåterförening, Italien för hälsoprojekt, Norge för datafrågor och Sverige för "barns välfärd" (som vi tolkat som palestinska barns och ungdomars rättigheter). Schweiz åtog sig senare att bevaka den "humanitära dimensionen". Vid de bredare plenarmötena har ett drygt trettiotal regeringar deltagit.

Inriktningen av arbetet inom RWG skulle vara att söka vägar för att förbättra flyktingarnas, inklusive internflyktingarnas, levnadsförhållanden utan att föregripa deras framtida status; att underlätta och öka

möjligheten för familjeåterförening; samt att stödja processen att nå en bred och genomförbar lösning av flyktingfrågan.

Att flyktingfrågan överhuvudtaget skulle tas upp på det multilaterala spåret var ett palestinskt förslag, medan den israeliska reaktionen var reserverad. Ett uppenbart skäl var att den israeliska regeringen inte ville göra eftergifter multilateralt som skulle ge den ett sämre förhandlingsläge i bilaterala förhandlingar. Den hållningen fick ökad relevans genom principdeklarationen i Oslo 1993 som fastställde att flyktingfrågan skulle diskuteras som en av "slut-statusfrågorna" i förhandlingar mellan israeler och palestinier. Samtidigt har det varit uppenbart att flyktingfrågan har internationella dimensioner, bl.a. folkrättsliga, och att en lösning sannolikt kommer att kräva internationellt finansiellt stöd.

Ytterligare en kanal för förhandlingar om flyktingar skapades genom principdeklarationen i Oslo. Det bestämdes att en gemensam israelisk-palestinsk-jordansk-egyptisk kommitté (*Quadrupartite Committee*) skulle tillsättas för att diskutera hur återvändandet av 1967-flyktingarna från Västbanken-Gaza skulle organiseras. Den frågan nämns också i det bilaterala avtal som slöts 1994 mellan Israel och Jordanien. Som nämnts har Syrien och Libanon stått utanför såväl denna process som det multilaterala spåret.

Mot bakgrund av att parternas positioner stod mycket långt från varandra, var det inte förvånande att den multilaterala flyktinggruppen fick en dålig start, med mindre upplyftande diskussioner om procedurfrågor<sup>12</sup>. Palestinierna ville att gruppen skulle diskutera sakfrågorna och inte minst flyktingarnas rättigheter. Israelerna ville att diskussionerna i stället skulle inriktas på vad som kunde göras för att förbättra flyktingarnas aktuella levnadsförhållanden och föreslog förtroendeskapande biståndsprojekt.

Ett dynamiskt arbete inom en sådan grupp kräver någorlunda gemensamma ambitioner. Med ett undantag har det därför inte blivit några egentliga diskussioner om de mer politiskt känsliga sakfrågorna, det har varit biståndsfrågor som dominerat. Mötena har i huvudsak bestått av rapporter om vad givarna bidragit med eller planerat inom respektive ansvarsområde, bl.a. den svenska satsningen för barn i Västbanken-Gaza och i Libanon.

<sup>12</sup> Under RWGs två första möten dominerade frågan om vilka som skulle få representera palestinierna. Israel – som bojkottade det första mötet – motsatte sig PLO-representanter liksom alla palestinier som kom från diasporan.

Undantaget har varit det franska arbetet kring regler för familjeåterförning. Den israeliska delegationen har varit skeptisk till att den frågan överhuvudtaget tagits upp och sett den som risk för att "rätten till återvändande" skulle komma in bakvägen. Det som trots allt uppnått genom det franska arbetet är att Israel gått med på en kvot på 2.000 fall (en kärnfamilj med barn under 16 år ett "fall") eller högst 6.000 personer som skulle få återvända till områden som är ockuperade eller under Palestinska myndighetens administrationen.<sup>13</sup> Därutöver har ytterligare några tusental fall godkänts utanför kvoten i samband med rekryteringen av palestinsk polis utifrån. Vissa förenklingar har också gjorts av ansökningsförfarandet.

## Visionspapper

De olika multilaterala arbetsgrupperna har samordnats genom en styrgrupp under ledning av USA och Sovjetunionen/Ryssland. Denna rekommenderade i juli 1994 att ett "visionspapper" med ett tioårsperspektiv skulle utarbetas för den multilaterala processen och att varje arbetsgrupp skulle skissera en vision med prioriteringar för sitt respektive område. Den kanadensiska delegationen organiserade konsultationer direkt med parterna men också med samtliga medlemmar av RWG vid ett plenarmöte i Antalya i december 1994. Det stod tidigt klart att det skulle bli svårt att formulera en gemensam vision om flyktingfrågan.

Den kanadensiska regeringen fick nöja sig med att i visionsdokumentet skissera några "element" som borde beaktas i den fortsatta diskussionen. En var att flyktingarna inte skulle ställas inför ultimatum utan erbjudas alternativ att välja mellan samt att varje lösning måste ta hänsyn till deras legitima rättigheter. En annan att det, trots att det var bråttom, måste handla om en process med stegvisa åtgärder. Vidare att lösningen måste överensstämma med internationell lag, men att det inte räckte med trång legalism, det kommer att krävas kompromisser av alla inblandade.

Parterna måste förmå sig att diskutera en serie delikata frågor öppet

<sup>13</sup> Israeliska RWG-delegationen uppgav till författaren i mars 2000 att kvoten på 2.000 fall (kärnfamiljer) hade höjts till 3.000.

och fritt, betonade papperet. De måste ta upp känsliga frågor som "rätten att återvända" och kompensation, den Palestinska myndighetens framtida internationella status (inklusive dess möjlighet att utfärda resedokument), och möjligheten för en del palestinier att stanna med fulla ekonomiska och medborgarliga rättigheter i nuvarande värdländer.

Syftet var förstås att börja dyrka upp politiska läsningar, att nämna det som tidigare varit onämnbart och därmed uppmuntra parterna att tänka nytt och framtidsinriktat. Det kanadensiska papperet blev emellertid aldrig ordentligt diskuterat i styrkommittén eller på RWG:s möten. Det gick för långt för israelerna och sade för litet för palestinerna. Ingen av parterna var beredd att slakta heliga kor, åtminstone inte i det skedet. Möjligen berodde det också på att samtalen längs det bilaterala spåret hade börjat köra fast. Israeliska planer på att fortsätta konstruera bosättningar i östra Jerusalem hade på nytt ökat spänningarna mellan parterna. Den kanadensiska delegationen sade emellertid att papperet "fanns där" och kunde plockas fram igenom om det blev läge för det.

Ett av de konkreta förslagen i den kanadensiska visionen var att fakta skulle samlas in om palestinerna och deras situation. En folkräkning borde genomföras i Västbanken-Gaza men också i grannländerna för att inhämta data om antal, levnadsförhållanden, medborgarskap (eller statslöshet), sysselsättning, förbindelser med familj eller egendom i Israel och de ockuperade områdena, etc.

Den norska regeringen har genom socialforskningsinstitutet FAFO gett värdefulla bidrag med sådana befolknings- och levnadsstudier i Västbanken-Gaza, Jordanien och Libanon. Naturligt nog är det alltså jämt oklart vilka val flyktingarna skulle göra om de verkligen erbjöds alternativ om en framtida lösning.

Ett annat initiativ från kanadensisk sida har varit att resa frågan om möjligheterna att absorbera flyktingar (kanadensarna använde den vagare termen "*adaptation*"). Det har i praktiken handlat om möjligheter och resurser i Västbanken-Gaza att ta emot fler flyktingar. Vilka krav skulle ställas på marktytor, vattenförsörjning, eltillgång, bostäder och vägar? På skolor, hälsoinrättningar och annan social service? På förutsättningarna för småföretagande, större näringsliv och andra försörjningsmöjligheter? På administration och annan samhällsorganisation? En analys av sådana frågor behövs som grund för diskussioner om en tidsplan för återinvandringen, om nödvändiga investeringar och finansiering av dem, liksom om möjligheten till bistånd.

Den kanadensiska delegationen föreslog a) att den Palestinska myndigheten får stöd att stärka sin institutionella kapacitet och att samtidigt också frivilliggrupper uppmuntras, b) att biståndsprojekten koordineras bättre, c) att forskning initieras kring hur många som kan antas vilja flytta till Västbanken-Gaza och vilka motiv de kan tänkas ha (detta som underlag för diskussioner om de behov som kommer att skapas) och d) att alla palestinska grupper i Västbanken-Gaza får möjlighet att delta i planeringen av de sociala, ekonomiska och politiska förändringar som blir nödvändiga.

De frågorna är väckta men det vore en överdrift att påstå att de följts upp med kraft och beslutsamhet. På den palestinska sidan – där denna diskussion rimligen borde vara angelägen under alla omständigheter – finns en oro för att den bygger på den dolda förutsättningen att ingen (eller ytterst få) av flyktingarna skulle få återvända till sina ursprungliga hem i Israel och det känns som ett misstag att nu indirekt godkänna detta. Ett annat bekymmer är förstås att området, särskilt Gaza, redan upplevs som trångt och har hög arbetslöshet.

RWG höll sju s.k. plenarmöten 1992–95. Därefter har inget sådant möte med alla inblandade kunnat hållas, endast några kontaktmöten mellan 'herdarna' för de olika ansvarsområdena och några tematiska möten om t.ex. datafrågor och hälsoinsatser. Skälet har främst varit det bistra klimatet mellan Israel och dess grannar (inklusive den Palestinska myndigheten) under den tid Benjamin Netanyahu var premiärminister. Eftersom inga framsteg gjordes på det bilaterala spåret ville den arabiska sidan inte genomföra multilaterala möten som kanske skulle ge intryck av att Israel fortfarande var förhandlingsvilligt, när det samtidigt blockerade möjligheten till verkliga resultat.

Redan innan läsningen efter det israeliska valet i maj 1996 var entusiasmen låg hos både israeler och palestinier. Israeliska representanter gav intryck av att vilja demonstrera att gruppen egentligen inte behövdes, särskilt när frågor som den om familjeåterförening togs upp. Inte heller de palestinska delegaterna verkade prioritera gruppens arbete, även om det föreföll oklart om detta bottnade i bristande resurser att förbereda mötena, en besvikelse över att arbetet gick långsamt eller en egen osäkerhet kring vissa principfrågor. Att inte Syrien och Libanon deltog i RWG underminerade naturligtvis betydelsen av hela processen.

Vid ett styrmöte i Moskva i januari 2000 gavs emellertid signal om att den multilaterala processen kunde rulla igång igen. Möten förbe-



reds inom RWG och samtidigt har fyrpartskommittén om 1967-flyktingarna börjat mötas mer regelbundet.

Samtidigt är det alltjämt oklart hur de bi- och multilaterala processerna skall flätas samman. USA spelar en aktiv och dominerande roll i både formella och informella processer och deltar ibland som "ordförande" i de bilaterala mötena. Den fortsatta diskussionen av flyktingfrågan skulle kräva en bredare internationell representation när de verkliga besluten skall förberedas.

# 5 Parternas positioner

## Utgångspunkterna

Den **palestinska** versionen om den historiska bakgrunden är att sionisterna drev ut flyktingarna 1948 med våld. Palestinierna insisterar på rätten för flyktingarna att återvända till sina hem eller, om de väljer att avstå från det, att få kompensation. De begär att Israel skall erkänna sitt moraliska ansvar för de orättvisor som kom med att flyktingarna fördrevs.

Hållningen till FN-resolutionen 194 har varit kluven; palestrierna har med rätta konstaterat att denna inte är särskilt tydlig om rätten att återvända, samtidigt som den ändå visat sig vara en värdefull referenspunkt i diskussioner genom åren.

”Återvändandet” har varit och är en absolut centralpunkt i den palestinska nationella identiteten; visionen om att en dag komma hem har genomsyrat allt palestinskt kulturliv, den har präglat lägerskolorna och palestinsk litteratur. Här finns många likheter med den sionistiska väckelsen. Ingen palestinsk politiker kan kompromissa bort den idén i förhandlingar med andra. Kritiken från palestinska organisationer, akademiker och personligheter mot Yassir Arafat efter principdeklarationen i Oslo 1993, handlade i hög grad om att flyktingfrågan i praktiken bordlades.

De palestinska representanterna accepterar inte kompensation som ett påtvingat alternativ till rätten att återvända, däremot som ett erbjudande till dem som väljer att inte återvända. Under alla omständigheter bör de som berövats ägodelar och fast egendom i Israel få individuell kompensation för detta. Frågan om kompensation för lidande har också väckts.

PLO har således inte ställt sig positiv till tanken på assimilering i de nuvarande värdländerna. För PLO har det varit av stor vikt att UNRWA:s verksamhet fortsätter, tills en acceptabel lösning genomförs. Nervosi-

teten inför varje diskussion om UNRWA:s framtid har varit påfallande. Israels hållning till UNRWA har däremot varit skeptisk, ibland har det t.o.m. sagts att UNRWA använts som ett politiskt redskap för att av anti-israeliska skäl hålla flyktingfrågan vid liv.

Den **israeliska** versionen är att arabregeringarna har ansvaret och skulden för flyktingtragedin. De vägrade att acceptera bildandet av staten Israel och förklarade krig mot den. De lockade eller hotade Palestina-araberna att fly och de permanentade sedan deras flyktingsituation – av politiska skäl – i stället för att ge dem möjlighet att assimilera sig i värdsamhällena.

Som framgått ovan, är den verklighetsbilden förenklad och inte helt korrekt. Inom den multilaterala flyktinggruppen RWG har den israeliska delegationen också någon gång gjort uttalanden som skulle kunna tolkas som att ansvaret borde betraktas som delat, åtminstone vad gäller själva orsaken till att flyktingarna lämnade<sup>14</sup>. Argumentet var att flyktingproblemet inte skapats medvetet, det var en följd av krigets inneboende brutalitet och rädslan på bägge sidor. Israel har aldrig godkänt resolution 194, någon "rätt" för palestinierna att återvända har inte i något skede accepterats.

Som nämnts ovan erbjöd den israeliska regeringen under en kort tid 1949 att 100.000 flyktingar skulle få återvända, under vissa bestämda villkor (som aldrig uppfylldes). Däremot har vissa fall av "humanitär" återflyttning accepterats i samband med familjeåterförening (ca 40.000 personer till Israel före 1967 och mer än 88.000 till östra Jerusalem och Västbanken efter 1967 års krig<sup>15</sup>). Regeringen har understrukit att detta inte kan tolkas som att de som släppts in haft någon "rätt" att komma tillbaka.

När frågan om kompensation kommit upp har israeliska representanter tenderat att vidga diskussionen till att också omfatta den judiska migrationen från arabländer till Israel. De har hävdat att dessa två fenomen borde ses som olika sidor av samma problem. Paralleller har gjorts till omflyttningarna i t ex Sydasien i samband med att Indien

<sup>14</sup> Den israeliska delegationsledaren Shlomo Ben-Ami deklarerade inför Refugee Working Group i November 1992 följande: "...the Palestinian refugee problem was born as the land was bisected by the sword, not by design, Jewish and Arab. It was largely the inevitable byproduct of Arab and Jewish fears, and the protracted bitter fighting."

<sup>15</sup> Enligt Shlomo Gazit fick 88.000 "displaced persons" återvända mellan 1967 och juni 1994.

och Pakistan etablerades som självständiga stater. Tanken har varit att de två flyktingströmmarna skulle "kvitta ut" varandra.

En huvudlinje i den israeliska positionen har således varit att flyktingarna borde assimileras i sina nuvarande värdländer och att UNRWA borde avvecklas. När Israels regering talat om en villighet att bidra med kompensation så har det gällt ett tillskott till en kollektiv fond som skulle finansiera sådan integration i arabländerna, inte någon direkt kompensation till enskilda.

Det finns ett uppenbart samband mellan hållningen till den palestinska flyktingfrågan och visionen om Israel som ett hem för alla judar. Det har varit en grundpelare i den israeliska staten att den skulle stå öppen för och aktivt stimulera invandring från den judiska diasporan. Detta har inte lämnat utrymme eller resurser för återvändande eller kompensation av palestinska flyktingar.

Beslutsamheten att försvara statens judiska karaktär och det faktum att det redan fanns en palestinsk grupp inne i Israel – med höga födelsetal – har också starkt bidragit till att det aldrig varit aktuellt att acceptera en palestinsk rätt att återvända.

En annan faktor som inverkat har varit det faktum att arabregeringar och PLO länge ifrågasatte den judiska statens själva existens och även förberedde väpnade aktioner mot den. Palestinsk återinvandring har setts som en risk att få fiender innanför det egna stängslet.

De israeliska säkerhetsintressena har fått rättfärdiga att restriktioner mot återinvandring också tillämpats i de ockuperade territorierna och områden som nu administreras av Palestinska myndigheten. Diskussionerna inom RWG (om familjeåterförening) och *Quadripartite Committee* (om 1967-flyktingarna) har handlat om återvändande till Västbanken och Gaza – som Israel förbehållit sig rätten att reglera och kontrollera. Det är om detta kvoten för familjeåterförening i praktiken har handlat.

På punkt efter punkt har således parternas verklighetsuppfattning och åsikter gått vitt i sär. Under decennier förmådde inte det internationella samfundet öppna dessa läsningar. De årliga debatterna i Generalförsamlingen blev efter hand närmast rituella och slutade varje gång med en hänvisning till resolution 193.<sup>16</sup> Under nittioalet, särskilt ef-

<sup>16</sup> En aspekt av de diskussionerna av visst intresse var att USA röstade för denna årliga hänvisning till resolution 194 till viss irritation i Israel. Under regeringen Clinton ändrades emellertid USA:s position till en nedlagd röst.

ter den principdeklaration som utarbetades i Oslo 1993, togs emellertid en rad initiativ för informella kontakter mellan israeler och palestinier i syfte att försöka definiera utrymmet för kompromisser om slutstatusfrågorna, däribland flyktingfrågan.

## Kontakter och kompromisser

Under 1995–96 möttes Abu Mazen och Yossi Beilin informellt för sådana diskussioner.<sup>17</sup> Deras slutsatser har aldrig publicerats, men uppges ha varit att den palestinska staten skulle få motta flyktingar, utan begränsningar från Israels sida, och att palestinerna i gengäld skulle avstå från kravet om rätt för flyktingarna att återvända innanför ”gröna linjen”. Flyktingarna skulle få kompensation. UNRWA skulle avsluta sitt arbete och ett nytt internationellt organ skulle skapas för att ta hand om kompensation och rehabilitering. Israel skulle bidra till det senare.

Ett intressant inlägg publicerades i maj 1988 genom Weatherhead Center for International Affairs vid Harvarduniversitet i Boston. En förenad israelisk-palestinsk arbetsgrupp av akademiker med politisk anknytning utarbetade gemensamt en rapport om parternas positioner i två steg: först det alternativ respektive sida verkligen föredrog, sedan för varje part en ”kompromissversion”.<sup>18</sup>

Det var underförstått att respektive part skulle kunna acceptera ”sin” kompromissversion om andra aspekter av förhandlingarna inte satte käppar i hjulen. Avsikten med hela initiativet var förstås att bryta en del tabun och börja rita upp konturerna för en möjlig överenskommelse. Arbetsgruppen diskuterade först de bägge parternas grundläggande behov, vad var egentligen viktigast för dem vardera?

Det första för **palestinerna** var behovet av ett israeliskt medgivande av ansvar och skuld för flyktingarnas öde. Ett sådant medgivande skulle

<sup>17</sup> Abu Mazen är en av Yassir Arafats närmaste män och en nyckelfigur i förhandlingarna. Yossi Beilin, som nu är justitieminister, anses stå nära Shimon Peres och spelade en viktig roll i ”Osloprocessen”

<sup>18</sup> Joseph Alpher och Khalil Shikaki skrev rapporten: *”The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return”*, Paper No. 98-7, Program on International Conflict Analysis and Resolution. De övriga deltagarna i gruppen var Gabriel Ben-Dor, Ibrahim Dakkak, Yossi Katz, Ghassan Khatib, Moshe Ma’oz, Yezid Sayigh, Ze’ev Schiff och Shimon Shamir.

inte bara ha moralisk och symbolisk betydelse utan också kunna tjäna som grund för krav på kompensation. Den andra punkten var ett israeliskt medgivande av flyktingarnas politiska och moraliska "rätt att återvända" till hemorterna i det egentliga Israel. Flyktingfrågan var för palestinierna inte främst en humanitär angelägenhet, utan en politisk fråga. Det oaktat krävdes – för det tredje – materiella förbättringar för flyktingarna: ett hem eller åtminstone ett rimligt hopp om bättre levnadsförhållanden.

En ytterligare punkt var att det område som skulle utgöra den nya palestinska staten – Västbanken och Gaza – måste ha en rimlig yta för att kunna ta emot en större andel av flyktingarna. Alltså: tillbaka till 1967 års gränser.

Med **israeliska** ögon är flyktingfrågan främst en grundläggande säkerhetsfråga. Israel avser att försvara sin existens, stabilitet och judiska karaktär. De ser försök att tvinga fram medgivanden om ansvar för flyktingproblemet som ett försök att resa tvivel om dess legitimitet.

I ljuset av diskussionens utveckling söker Israel ett avslut på flyktingfrågan som en del av ett samlat fredsavtal. Oupplösta flyktingproblem kan så frön för framtida konflikter, som i sin tur kan hota Israels eller israelers säkerhet.

För att försvara Israels demokratiska och judiska karaktär måste varje lösning uteslutas som väsentligen ökar den icke-judiska andelen av landets befolkning. Israel kan inte heller godta lösningar som innebär att hotelser och instabilitet i en ny palestinsk stat spillar över in i Israel.

De förstahandsalternativ som arbetsgruppens deltagare formulerade, betonade just dessa behov och krav; de överensstämde med parternas kända positioner, se ovan. Men vad innehöll kompromissförslagen – och hur långt från varandras stod de?

Det kompromissförslag som **palestinierna** i arbetsgruppen lade fram insisterar på att Israel erkänner sitt ansvar för att flyktingproblemet uppstod och att flyktingarna i princip har en individuell moralisk rätt att komma tillbaka. I ljuset av dryga femtio års förändrade verklighet, och Israels svårigheter, medges emellertid i kompromissen att endast ett begränsat antal kan komma tillbaka till sina ursprungliga hem. Israel skulle betala individuell och kollektiv kompensation. Att det nya Palestina är berett att absorbera flyktingarna på sitt territorium stärker dess krav på att Israel retirerar till 1967 års gränser.

**Israelernas** kompromiss föreslår att Israel medger att det delar, med andra parter i 1948 års krig, ett praktiskt – men inte ett moraliskt –

ansvar för flyktingarnas lidanden och att en lösning av deras problem är en central del av fredsprocessen. Israel skulle acceptera att tiotusentals flyktingar repatrierades under programmet för familjeåterförening. Israel skulle vara berett att betala kompensation till den palestinska staten, samtidigt som arabstaterna betalade kompensation för judiska flyktingar.

Arbetsgruppen i Harvard gjorde såvitt bekant inget försök att jämka ihop de två kompromissförslagen, men skriver i rapporten att lösningen borde ligga någonstans däremellan. Den definierade fyra dilemman som enligt dess egna diskussioner måste diskuteras ytterligare och lösas innan en uppgörelse blir möjligt:

- Hur många skall få återvända till Israel och på vilka grunder?
- Vilken karaktär och storlek skall kompensationen få - och vilken anknytning till frågan om de judiska flyktingarna?
- Hur skall Israel formulera ett medgivande om ansvar och/eller om flyktingarnas lidande?
- Hur många kan återvända till den palestinska staten?

## 6 Tvistefrågorna

### Frågan om återvändande

Generalförsamlingens resolution 194 krävde således att de flyktingar som önskade återvända till sina hem och leva i fred med sina grannar skulle tillåtas göra det och att de som inte ville det skulle få ekonomisk gottgörelse.

Israeliska regeringar har genom åren konsekvent hävdat att denna paragraf inte kan implementeras separat och förrän varaktig fred etablerats, den var tänkt som en del i en paketlösning. Under alla omständigheter röstade Israel emot resolutionen och har, som framgått ovan, aldrig godkänt att flyktingarna skulle ha någon rätt att återvända till sina ursprungliga hem.

Nu i backspegeln framstår den delen av resolutionen som något vag. Samtidigt bör påpekas att flyktingrätten allmänt sett stärkts sedan slutet av fyrtioalet (även om den i huvudsak inriktats på flyktingars skydd mot att bli hemskickade mot sin vilja).

Rätten att lämna *och återvända* till sitt land har etablerats i en rad sammanhang, sedan den rätten togs med i 1948 års Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna – som antogs i Generalförsamlingen dagen innan resolution 194. Att de normerna handlade om "hemland" snarare än "hem" komplicerar emellertid deras tillämpbarhet på den palestinska frågan. En annan folkrättslig komplikation i sammanhanget är att majoriteten av dem som flydde aldrig fått israeliskt medborgarskap.

Ytterligare en relevant utveckling är att normerna för familjeåterförening har förstärkts. Rätten att om möjligt leva med sina näraste har fått genomslag, inte minst efter de diskussioner om säkerhet och samarbete i Europa som startade under sjuttioalet. FN:s barnkonvention har en artikel om just detta. Den är relevant för flyktingar som splittrats från sina familjer på grund av flyktingskapet.



Utvecklingen under 1990-talet i forna Jugoslavien har understrukt vikten av att det internationella samfundet intar en principiell hållning till att människor som flytt undan stridigheter eller drivits bort av etniska eller liknande skäl, får möjlighet att komma tillbaka när de anser att tiden är mogen. Samtidigt har avtalet i Dayton och utvecklingen i Kosovo visat att omvärlden är beredd att våga denna rättighet mot politiska hänsyn, inte minst mot faktorer som påverkar stabilitet och förutsättningar för fred.

Risken är förstas att kompromisser om rätten att återvända, kommer att bekräfta orättvisor som uppnåtts med våldsmetoder – vilket i sin tur sätter ett dåligt exempel och dessutom kan lägga grunden för en bitterhet som i sin tur kan utgöra ett hot mot fred.

Tveklöst har det palestinska kravet om att flyktingarna skulle få återvända en både folkrättslig och moralisk tyngd.

Har den rätten förverkats eller omintetgjorts av det faktum att Israels grannländer – med deras speciella relation till flyktingbefolkningen – var i krigstillstånd med Israel? Detta tycks vara själva essensen i den israeliska ståndpunkten. Mot det skulle den arabiska/palestinska sidan kunna hävda att Israels vägran att släppa tillbaka flyktingarna var orsaken till att konflikten fortsatte (eller åtminstone en av orsakerna). För en betraktare framstår lösningen således som ett "moment 22".

Den israeliske ex-generalen Shlomo Gazit, som också deltagit i RWG, föreslog i en skrift 1994 att rätten att återvända borde erkännas i princip ("in the abstract") men att dess genomförande skulle avvisas av säkerhetsskäl.<sup>19</sup> Inte heller idag tycks det finnas någon möjlighet att kombinera Israels krav på säkerhet och skydd för statens judiska karaktär med flyktingarnas rätt att återvända.

Till bilden hör förstas också att flyktingarnas boplatser tagits över av andra människor som efter så många år säkert menar sig ha historisk rätt till dem. I praktiken står därför valet för palestinierna mellan fortsatt konflikt – med flyktingfrågan olöst – och en "omtolkning" av återvändandet så att detta kommer att handla om bosättning i områden under palestinskt styre, snarare än om att flytta "hem".

Detta skulle innebära en svår reträtt för den palestinska rörelsen. Frågan är om den överhuvudtaget är möjlig utan en rad kompanse-

<sup>19</sup> Shlomo Gazits rapport, "*The Palestinian Refugee Problem*" publicerades av Jaffa Center for Strategic Studies vid Tel Avivs universitet, 1994.

rande eftergifter från Israel och det internationella samfundet, inklusive ett erkännande av att flyktingarna drabbats av orätt och en generös kompensation som också skulle kunna fungera som ett startbidrag för att bygga en ny existens på ny plats.

Vidare skulle det vara viktigt att åtminstone en del av flyktingarna fick komma tillbaka. Med tanke på att Israel 1949 faktiskt erbjöd sig ta emot 100.000 återvändande och att flera tiotusentals fått tillstånd att komma inom programmet för familjeåterförening skulle det kunna tyckas att detta är förhållandevis okontroversiellt. Så är det inte, frågan tangerar nämligen de känsligaste aspekterna.

Israel förefaller berett att ta emot bara ett mindre antal, så lågt att det inte skulle påverka den demografiska balansen. Dessutom skulle det göras helt klart att hemkomsten inte är någon rättighet och att mottagandet absolut inte får uppfattas som ett indirekt medgivande av ansvar och skuld.

Uppenbart är vidare att de hemkommande inte skulle få flytta in på sina ursprungliga ägor. Det senare har i praktiken accepterats av palestinierna, men de har större förväntningar på de andra punkterna. De önskar ett antal som är stort nog att innebära en israelisk demonstration av att palestiniernas tal om rättigheter får ett, åtminstone indirekt, erkännande. Av samma skäl vill de inte begränsa skälen till enbart familjeförening.

Det är aldrig lätt att förena resonemang om rättigheter med kvoter. En rätt är en rätt oavsett hur många andra som har samma skäl. I detta fall är det uppenbart att det första beslutet kommer att gälla just antalet, d.v.s. kvoten. Dess storlek kommer att bestämmas av den totala balansen av eftergifter om de olika slutstatusfrågorna. När antalet och en tidsplan är fastställda, förefaller det rimligt att de humanitärt angelägna fallen får förtur. Det betyder att frågan om rättigheter måste manifesteras på andra sätt i ett fredsavtal. Därmed över till frågan om ersättning eller andra erkännanden av att flyktingarna fått lida.

## Frågan om kompensation och medgivande av ansvar

Generalförsamlingens resolution 194 tog också upp frågan om kompensation. De flyktingar som inte ville återvända skulle kunna få ekonomisk gottgörelse, liksom de som förlorat egendom eller fått den förstörd. FN:s förlikningskommission (CCP) gjorde på sin tid ett omfattande

tande arbete för att fastställa kompensationsbehov. Nu, fem decennier senare har frågan komplicerats åtskilligt, både tekniskt och juridiskt.

Från israelisk sida hävdas att frågan borde vara utagerad genom de betalningar som tidigare gjorts av Israel till enskilda och framför allt genom att judiska flyktingar från arabländer aldrig fick kompensation (vilket indirekt "ersattes" av det stöd de fått i Israel) – "kvittning", således. Detta har avvisats av palestinierna som hävdar att de två flyktingsituationerna måste hållas isär; den irakiska regimen handlade inte å palestiniernas vägnar när den beslagtogs judiska tillgångar. Varför skulle de drabbas av andra regimers övergrepp och Palestiniernas felsteg?

Deras position är att resolution 194 måste respekteras, att kompensation skall betalas och att denna inte skall bytas mot rätten att återvända – ytterligare ersättning skulle vara ett alternativ för dem som valde att inte flytta tillbaka. Kompensation borde ges till individuella familjer som förlorat tillgångar men också utgå kollektivt som ersättning för åren av umbäranden.

Vad borde prioriteras i ett kompensationsprogram? Salim Tamari, en av de palestinska delegaterna i RWG, har påpekat att om kompensationen inriktas på dem som hade mark och andra fasta egendomar kommer det i praktiken innebära att stödet i huvudsak kommer att gå till de rikare inom flyktingkolonin. En betoning av flyktingskapet som sådant som grund för kompensation vore rättvisare. Ännu mer rättvist vore förstas om ersättningen byggde på behov, men det skulle å andra sidan minska anknytningen till vad som hände 1948 (och/eller 1967).

En realistisk bedömning är att det i förhandlingarna kommer att föreslås att det inte görs någon distinktion mellan "kompensation" och "startbidrag"; en sådan oklarhet skulle underlätta en kompromiss. Å andra sidan skulle en ersättning byggd på beslagtagna egendomar vara juridiskt mer förankrad – om än påtagligt svår att genomföra i praktiken.

Denna diskussion kommer att bli mycket komplicerad, alldeles oavsett dess politiska laddning. Det kommer att bli svårt att utarbeta – och komma överens om – kriterierna (också inom den palestinska gruppen). Administrationen av hela detta program blir krävande och räkningen hög.

Kostnaderna kommer naturligtvis att bero av betalningarnas storlek. Bara ersättningen för beslagtagna egendomar med ränta på ränta skulle uppgå till mycket stora belopp. Även om Israel skulle vara berett att

bidraga med väsentliga belopp, så kommer sannolikt även andra bidrag att bli nödvändiga.

Shlomo Gazit rekommenderade att Israel verkligen skulle ta sin del av den finansiella bördan för att rehabilitera flyktingarna även om det skulle kunna uppfattas som ett erkännande av ansvar eller skuld. Hans förslag var ett fast bidrag per familj på ett fastställt belopp på 10.000 dollar oavsett värdet av vad som lämnades 1948. För finansieringen hänvisade han till möjligheten att be Tyskland bidra till detta genom att betala den ersättning till Israel som fortfarande inte kommit från Östtyskland (enligt hans beräkning borde detta uppgå till 7–10 miljarder).

Den palestinske akademikern Rashid Khalidi föreslog en mer generös kompensation: att varje enskild flykting skulle få 20.000 dollar, vilket han bedömde skulle kosta totalt ungefär 40 miljarder dollar.

Frågan är om fonder av den storleksordningen verkligen finns tillgängliga. När givarsamfundet samlades för att diskutera finansieringen av den plan för Västbanken-Gaza som blev följd av principdeklarationen 1993, blev resultatet inte större än 2,5 miljarder dollar att användas under fem år (varav en tredjedel som lån). Finns skäl att tro att generositeten nu skulle vara så mycket mer omfattande när flyktingarna skulle kompenseras?

Till detta kommer så den djupa motsättningen om skuld och ansvar. Israel har avvisat diskussioner om varje form av kompensation som skulle kunna tolkas som ett indirekt erkännande av ett israeliskt ansvar för flyktingproblemet och av "rätten att återvända". Men just här ligger förstås en springande punkt för palestinierna. De önskar en tydlig markering om att flyktingarna faktiskt drabbats av en oförrätt. Detta är en av de verkligen hårda knutarna i hela situationen.

Möjligen skulle det vara lättare att nå en överenskommelse om kompensationsfrågan så långt möjligt sågs som en rent teknisk process för ersättning och att skuld- och ansvarsfrågan togs upp separat, t.ex. i en deklaration. Även med en tung internationell medverkan kommer en sådan åtskillnad av naturliga skäl att bli svår att upprätthålla.

Oavsett den konkreta formen för ett sådant medgivande från israelisk sida – eller genom en internationell markering som Israel accepterar – handlar det för palestinierna om någon sorts upprättelse som bekräftelse på att fem årtionden av drömmar om återvändande inte var totalt ogrundade; detta blir särskilt viktigt om den drömmen nu måste ges upp.

För israelerna skulle det handla om att självkritiskt titta tillbaka på den egna historien och vidgå att människor från en annan grupp drabbades av kränkningar när staten Israel bildades. Den interna reaktionen mot de egna historie-revisionisterna de senaste åren har visat att detta alltså vore smärtsamt.

Shlomo Gazit föreslog att Israel skulle göra en "moralisk-psykologisk" deklARATION som erkände palestiniernas lidanden under de gångna åren, även om det fanns risk att det skulle uppfattas som att israeliska regeringen accepterade ett skuldansvar. En möjlighet vore att det gjordes genom stöd till en resolution i Generalförsamlingen som välkomnade en uppgörelse mellan parterna, erkände palestiniernas svåra lidanden och välkomnade deras beredskap att medverka i rehabiliteringsprogram och samtidigt avstå från kravet att återvända till Israel.

## Frågan om ny bosättning

Ett alternativ för flyktingarna skulle således vara att de fick flytta till den nya palestinska staten, även om deras ursprungliga hem låg utanför det området. Men finns resurser i Västbanken-Gaza att verkligen ta emot ett ansevärt antal flyktingar? Det är här det kanadensiska begreppet "*adaptation*" kommer in i bilden.

Det räcker inte med större investeringar för utbyggnad av infrastruktur, skolor och andra sociala institutioner samt för att stimulera företagande. Området måste kunna fungera som en administrativ och ekonomisk enhet. Det kräver att förvaltningen utvecklas och att kommunikationerna mellan de två geografiska delarna säkerställs.

Hur detta nya Palestina kommer att relatera till Jordanien blir naturligtvis av stor betydelse. För den ekonomiska utvecklingen kan också öppnare gränser till Egypten bli en viktig stimulans. De kontakterna kan dessutom bli en motvikt mot det ensidiga ekonomiska beroendet till Israel vad gäller transporter, handel och sysselsättningsmöjligheter.

Det är förstaeligt att palestinierna kopplar en eftergift om att flyktingarna skulle få komma till Västbanken-Gaza med krav om att det området inte skall förminska genom israeliska annekteringar. Också ur den synpunkten är den israeliska positionen om Jerusalem ett problem. "Absorptionsförmågan" i det nya Palestina kommer naturligtvis också att påverkas av hur frågan om bosättarna löses. Här handlar det inte bara om fysiskt utrymme i form av mark och vatten utan om alla

de säkerhetsåtgärder – bl.a. de separata tillfartsvägarna – som tär djupt på markresurserna.

Så långt om själva kapaciteten att ta emot flyktingar i Västbanken-Gaza och utrymmet för dem. Den andra begränsningen är israelernas krav om att få kontrollera omfattningen av invandringen och kanske också vilka som skall få komma – av säkerhetsskäl. Som framgått finns i Israel en oro för att en mängd bittra flyktingar i det omedelbara grannskapet skulle utgöra ett allvarligt hot.

Här går sannolikt en osynlig gräns: det kan knappast bli en överenskommelse om palestinerna både förväntas acceptera en "omtolkning" av rätten att återvända (till det nya Palestina i stället för till Israel) och dessutom berövas rätten att genomföra den förändringen i praktiken. Den nya staten måste rimligen få bestämma sin egen invandringspolitik själv. Shlomo Gazit skrev att de nya palestinska myndigheterna kunde förväntas anta en "lag om återvändande" – efter känd modell(!) – som gav varje palestinier i diasporan rätt att komma till det nya Palestina och där få medborgarskap.

Däremot är klart att det kommer att bli nödvändigt med ytterligare diskussioner om säkerheten, rimligen för bägge sidor. Israel kommer att kräva att nya Palestina blir ett demilitariserat område, dock med polisiär kapacitet att hantera våldsextremister. Klart är att säkerhetsproblemen – i bägge riktningar – kommer att öka om de israeliska bosättarna får stanna kvar. Om säkerhetsfrågorna klaras ut borde det finnas utrymme för större israelisk generositet än vad som hittills visats.

Skulle flyktingarna acceptera att flytta till det nya Palestina? Det har spekulerats en hel del om hur många som skulle vilja göra det och siffror kring en halv miljon har nämnts i olika sammanhang. Sanningen är att ingen vet. Någon riktigt seriös opinionsundersökning har inte gjorts, bl.a. på grund av frågans laddning men också därför att det är svårt att genomföra den typen av hypotetiska samtal på bred bas med flyktingar.

Oklokt upplagda opinionsundersökningar skulle kunna göra skada – väcka orealistiska förhoppningar, föda konspirationsteorier eller på annat sätt sprida ytterligare missuppfattningar. Samtidigt är det angeläget att mer vetenskap samlas om överväganden och åsikter bland flyktingarna själva. Möjligen kan en akademisk och/eller internationell ram för sådana studier underlätta, men det finns också argument för en mer indirekt, journalistisk metod.

För de allra flesta flyktingarna i Libanon, som härstammar från norra Galiléen, skulle en flyttning till Västbanken innebära att de kom ännu längre bort från sina ursprungliga hem. Släktkontakterna är också få. Om detta ändå skulle ses som ett möjligt alternativ beror delvis på hur viktigt flyktingarna känner att det vore att leva under palestinsk myndighet och flagga. Det i sin tur påverkas till en del av hur den nya palestinska myndigheten uppfattas.

Under alla omständigheter kommer det att finnas gränser för mottagningskapaciteten i det nya Palestina. Därför förefaller det svårt att nå en realistisk och rimlig helhetslösning utan att en del av flyktingarna får stanna där de nu finns – och det under värdiga former.

Framför allt i Libanon finns, som framhållits, ett mycket starkt motstånd mot varje förslag om "naturalisering", men inte heller i de andra världländerna vore beslut om assimilering utan problem – även om flyktingarna redan är förhållandevis väl integrerade i syriskt och jordanskt samhällsliv. Under alla omständigheter skulle det krävas ekonomiskt stöd utifrån. Dessutom finns även för de regeringarna en politisk dimension: att gå med på assimilering skulle innebära en markant kursändring i förhållande till den sedan länge etablerade kursen.

De flyktingar som skulle föredraga att stanna vore sannolikt de som lyckats bättre ekonomiskt; de skulle också bli mindre av "belastning" – detta särskilt om de eller värdlandet får bidrag från kompensationskassan. Bland palestinerna finns många duktiga entreprenörer som skulle kunna bidra till att stimulera den nationella ekonomin. Ett annat kompenserande inslag skulle kunna vara UNRWA:s kvarvarande resurser som kanske också kunde användas som ett bidrag till att underlätta denna övergång.

Ytterligare ett alternativ för ny bosättning skulle kunna vara att flytta till ett tredje land. Många palestinier bor redan, men oftast tillfälligt, i Gulfområdet. Kanske en halv miljon finns i Nordamerika eller Europa. Det är ingen hemlighet att många av flyktingarna i Libanon skulle vilja följa dem i spåren. Det är sannolikt att en internationellt välsignad fred i Mellanöstern kommer att erbjuda möjligheten för en del av flyktingarna – men knappast särskilt många – att komma till ett tredje land.

En viktig fråga gäller flyktingarnas framtida nationella identitet. En idé som diskuterats informellt har varit att flyktingarna skulle erbjudas palestinskt medborgarskap kombinerat med ett permanent uppehållstillstånd (och sociala rättigheter) i det nuvarande värdlandet. Den

möjligheten är intressant men också förenad med svårigheter – normalt brukar ju medborgarskap innebära att man har rätt att bo i det land där man är medborgare. Om alla palestinier utnyttjade rätten att bosätta sig i nya Palestina skulle det helt enkelt inte finnas utrymme för dem. En princip alla vet skulle spricka när den testas, är självfallet ingen idealisk lösning.

Enskilda palestinier har också uttryckt oro över att ett sådant arrangemang med principiellt medborgarskap i nya Palestina lätt skulle kunna bli en förevändning för värdlandet att vid minsta problem förpassa palestinska flyktingar dit.

En annan möjlighet skulle kunna vara dubbelt medborgarskap, men inom Arabförbundet har spikats en princip mot sådana arrangemang. Ändå tycks det rimligt att intellektuellt förbereda för en mer konkret diskussion om det dubbla medborgarskapet som ett element i en helhetslösning.

Möjligen kan också tänkas att kreativa lösningar skulle kunna växa fram mot bakgrund av den palestinska enhetens potentiellt olika relationer till Jordanien, även om risk skulle finnas för att en sådan öppning kunde leda till att flyktingar utvisas från Libanon till Jordanien mot deras önskan.

Varje lösning bör innehålla ett element av frivillighet och val för flyktingarna; inga alternativ kommer att fungera som får palestinerna att känna att de flyttas som boskap. Det innebär också att de olika erbjudandena bör vara intressanta – att en flytt till den palestinska enheten måste vara rimligt attraktiv, att själva ersättningsnivåerna kommer att ligga på en någorlunda meningsfull nivå och att levnadsförhållandena för dem som erbjuds att bosätta sig i de nuvarande värdländerna eller i andra länder också blir någorlunda lockande.



# 7 Nästa steg

## Omedelbara åtgärder för flyktingarnas rättigheter

En av palestiniernas tragedier har varit kollisionen mellan kampen för återvändande och flyktingarnas mer omedelbara rättigheter. För att hålla medvetandet levande om att flyktingskapet var tillfälligt har, delvis medvetet, alltför litet gjorts för att förbättra de aktuella levnadsförhållandena. Detta har varit särskilt påtagligt i Libanon där lägren fått förfalla och husen överbelastas för att signaler inte skulle ges om en anpassning till permanent boende.

Trots att UNRWA inte har någon skyddsavgift – det är snarare ett hjälporgan – så har FN:s högkommissarie för flyktingar inte tillåtit spela någon roll vad gäller de palestinska flyktingarna. Det har i vissa situationer varit till palestiniernas nackdel och sannolikt också bidragit till att så många av dem fortfarande är statslösa. Detta trots att skydd mot statslöshet allt tydligare blivit en mänskliga rättighet.<sup>20</sup>

Det borde rimligen vara möjligt – bl.a. mot bakgrund av flyktingrättens utveckling – att granska och förbättra Palestina-flyktingarnas status och rättigheter, också i avvaktan på en fredsuppgörelse. Om behandlingen av alla flyktingar i olika avseenden anpassades uppåt till den nivå där den är högst bland värdländerna så skulle den totala situationen förbättras avsevärt. Även om den ambitionen måste anses realistisk, med tanke på problemen i Libanon, så finns definitivt ett behov att utan ytterligare fördröjning sätta stopp för de allra värsta orättvisorna.

En självklar prioritet vore att reglera den juridiska situationen för flera grupper av palestinska flyktingar som av olika anledningar ramlat

<sup>20</sup> Så föreskriver t.ex. FN:s konvention för barnets rättigheter att minderåriga har rätt till en nationalitet. Ursprungslandet eller det nya landet, om det tidigare sviker, har en skyldighet att erbjuda medborgarskap till ett statslöst barn.

igenom alla skyddsnet. Det gäller inte minst de papperslösa och "illegala" flyktingarna i Libanon, liksom "*displaced persons*" från Gaza i Jordanien.

Det gäller också de som stängts ute från Västbanken-Gaza sedan de stannat borta längre än vad utresetillståndet medgav. En annan grupp med särskilda problem är de som där saknar ID-kort.

En annan prioritet måste vara att hjälpa de hemlösa att få rimlig bostad. Igen, detta är en akut fråga i Libanon – där oron för missuppfattade "signaler" fått hejda även de mest självklara reparationer och byggen.

En avsikt inom RWG har varit att genom bistånd höja standarden för flyktingarna – och därmed också skapa bättre klimat för överenskommelser, inklusive eftergifter. De svenska satsningarna på att bistå barnets rättigheter i såväl Libanon och Västbanken-Gaza har varit betydelsefulla. Tyvärr har UNRWA:s budgetproblem – i kombination med andra olyckliga omständigheter – inneburit att den totala standarden reducerats; på några få år har UNRWA:s bidrag per flykting halverats. Detta är en klart negativ faktor också för förutsättningarna att få ett samtalsklimat som skulle möjliggöra en lösning av flyktingfrågan.

## Flyktingfrågan i fredsprocessen

Såsom förhållandena utvecklats kan flyktingfrågan inte lösas separat. Den måste bli en del av ett samlat fredsavtal i vilket Palestina blir erkänt som en stat och dess gränser klagörs. Frågan om Jerusalem är en viktig pusselbit i det paketet liksom en lösning av frågan om bosättarna.

De israeliska investeringarna i bosättningar och annan infrastruktur skulle å andra sidan kunna ses som en tillgång för att avhjälpa ekonomiska problem, inklusive aspekter av kompensationsfrågan, om bosättare flyttar ut från Västbanken-Gaza. Bildas en palestinsk stat, med rimliga gränser, kommer det självfallet underlätta diskussionerna om flyktingarna.

Gemensamt för alla dessa slutstatusfrågor är att de i ett israeliskt perspektiv berör aspekter kring säkerhet och skydd mot terroråd. I den israeliska debatten kommer "eftergifter" kring flyktingarna och de andra frågorna att vägas mot graden av säkerhetsgarantier.

Ett hållbart avtal måste bygga på en överenskommelse direkt mellan israeler och palestinier. Samtidigt står det klart att de problemfrågorna har internationella dimensioner. Fred i Mellanöstern är i sig

en bred angelägenhet, de dryga fem decennierna av konflikt har i alla avseenden varit oerhört kostsamma för det internationella samfundet. I fråga om inte minst Jerusalem och flyktingarna finns andra intressenter än parterna som också kan göra legitima anspråk.

Flyktingfrågan har självfallet en regional dimension; grannländerna, inklusive Syrien och Libanon, måste involveras i diskussionerna om lösningar. Det internationella samfundet har, särskilt genom FN, varit involverat sedan 1940-talet. UNRWA:s roll blir viktig också i samband med en lösning; hur organet avvecklas och själva tidsplanen blir betydelsefullt. Viktigt är vidare att det finns en folkrättslig profil på varje förhandlingslösning.

Ett framtida fredsavtal kommer också att kräva nya eller reformerade organ för att underlätta genomförandet av överenskommelserna, också utanför de etablerade myndigheterna i länder/områden som berörs. Den *Conciliation Commission for Palestine* som upprättades genom resolution 194 och avvecklades i början av 1950-talet bör knappast återuppväckas men dess erfarenheter studeras. Det har informellt föreslagits att Sverige skulle ta ledningen i ett nytt organ med ett liknande mandat, men regeringen har avstått från att svara positivt på den inviten.

Klart är emellertid att det kommer att krävas ekonomiskt stöd utifrån för att bidra till finansieringen av ett fredsavtal. Resurser i grannskapet kommer att behöva mobiliseras, vilket också understryker vikten av att bl.a. Golfstaterna involveras.

Att bringa flyktingfrågan mot en lösning kommer i själva verket att kräva en mobilisering av diplomatiska och ekonomiska resurser av en närmast gigantisk omfattning – och av uthållig karaktär. Det kommer inte att duga – som t ex i fallet ex-Jugoslavien – att arbeta med ständiga improvisationer och på löpande räkning. Aktiv amerikansk medverkan kommer att behövas men lika viktigt är att projektet inte helt domineras av Washington.

Överhuvudtaget kommer strategin för hur förhandlingarna skall organiseras att kräva mycket eftertanke; en risk är att aktörerna i alltför hög grad kopierar tidigare modeller. Klart är att de nuvarande ramar med bilaterala samtal mellan israeler och palestinier, fyrapartsamtalen och RWG inte kommer att räcka till. Samtidigt förefaller processen inte lämpa sig för att bygga på en central medlare och "skyteldiplomati". Däremot står klart att det kommer att behövas aktiva stödjande initiativ utifrån i olika skeden och kring olika delfrågor.

Ett problem i processen hittills har varit att palestinierna i flera avseenden varit i ett så klart underläge. Det har inte handlat om jämställda parter som bägge kunnat ge och ta. Israeliska representanter har agerat utifrån en uppenbar maktposition och i praktiken bestämt förhandlingsutrymmet.

Det enda som Israel egentligen velat ha från den palestinska ledningen – garantier för säkerhet – har inte gett denna ett användbart förhandlingskort: dels därför att den omöjliga kunnat kontrollera alla enskilda potentiella extremister och dels därför att det politiskt-moraliska trycket i just den frågan inte medgivit annat än maximala ansträngningar.

Den palestinska ledningens enda möjlighet har således varit att så långt möjligt försöka kontrollera extrema grupper. De metoder som då använts har kränkt de mänskliga rättigheterna och ökat missnöjet inom den palestinska befolkningen, vilket knappast ökat säkerheten för någon part i det längre perspektivet.

Även om de palestinska förhandlarna efter hand utvecklade en imponerande kompetens, är det uppenbart att de alltjämt är tekniskt och resursmässigt underlägsna sina israeliska kollegor. Denna bristande balans ökar risken för att slutna avtal inte blir politiskt hållbara på den palestinska sidan. Det skulle sannolikt stärka fredsprocessen om det skapades bättre jämvikt i "sekretariatskompetensen" mellan de förhandlande parterna, inklusive när det gäller utredningskapacitet och folkrättslig sakkunskap.

En dimension som hittills har tenderat att bli bortglömd är vikten av att flyktingarna själva får göra sig hörda. De hade t.ex. ingen egen röst under samtalen i Camp David i juli 2000. Även om PLO tagit på sig ansvaret att representera alla palestinier d.v.s. också dem utanför det självstyrande området, finns här ett känsligt politiskt problem. PLO-ledningens roll som administratörer av delar av Västbanken-Gaza har ökat mistänksamheten mot den, inte minst bland flyktingarna i Libanon.

Detta förvärrades av att biståndspengar efter 1993 har kanaliserats till den självstyrande förvaltningen och PLO inte kunnat fortsätta att stödja institutioner bland flyktingarna (inklusive gymnasier och sjukhus). I dag finns därför en förtroendeklyfta mellan PLO och en del av de flyktingorganisationen vill representera. Det problemet förvärras av att den syrisk regeringen direkt underminerar PLO i såväl Syrien som Libanon. Det kan bli nödvändigt att finna kompletterande kanaler för meningsfull konsultation med flyktingarna.

# Slutsatser: möjligheterna till en överenskommelse

Den process som inleddes med principdeklarationen 1993 var tänkt att bygga förtroende mellan parterna. Visst har framsteg gjorts i förståelsen för den andra sidans argument och motiv, åtminstone mellan förhandlarna själva. Den utdragna processen har emellertid också uppmuntrat extremister på bägge sidor att söka få processen att spåra ur.

Tyvärr har våldsmän belönats i den situationen, terroraktioner har lett till att förhandlingar avbrutits. De kollektiva bestraffningarna mot palestinierna som grupp har underminerat stödet för fredsarbetet. Oklarheterna om bosättningarnas framtid har fungerat som en extra uppmuntran för de extrema bland dem att utnyttja politiska möjligheter att sabotera processen. Resultatet är att det inte kommit något brett och entusiastiskt uppsving för fredsprocessen på någon sida. Att fredsarbetet hejdades så radikalt under regeringen Netanyahu var en tankeställare (även om en del konservativa politiker och diplomater ändå drogs in i diskussionen).

Här har citerats politiker och akademiker som i viss mån tänkt fritt och utanför de traditionella ståndpunkterna. Deras förslag förefaller mer rationella och förhoppningen är förstas att de skall kunna fungera som vägvisare ut ur de känslomässiga läsningarna. Men de opinionsmässiga svårigheterna bör inte underskattas. På bägge sidor finns breda grupperingar som ser eftergifter som förräderi mot heliga nationella mål.

Med tanke på att förhandlingssitsarna är så ojämlika är det viktigt att processen inte bara blir en bytesaffär, det är viktigt att en fredsuppgörelse bygger på grundläggande principer. Det gäller inte minst frågan om flyktingarnas rättigheter – vilket är ett skäl för att diskussionerna om den bör ha internationella dimensioner och en medverkan av utomstående, opartiska representanter.

Den analys av problemen och ståndpunkterna som här gjorts tycks leda till följande slutsatser, som skulle kunna ses som byggstenar för ett fredsavtal:

- Israel erkänner att det har ett delansvar för flyktingfrågan och att palestinierna har burit tunga mänskliga och materiella kostnader. Detta skulle kunna ske direkt eller i form av stöd till en FN-resolution som skulle ersätta resolution 194.
- Israel går med på att ta emot ytterligare några tiotusental palestinier innanför 1948 års gränser. En procedur som medger säkerhetsgranskning blir nödvändig. Palestinierna överger samtidigt kravet på en massiv återflyttning.
- Flyktingarna erbjuds att komma till den nya staten Palestina. Denna bör ges yta och resurser att ta emot. Israel avstår från att reglera den invandringen, vilket inte utesluter samarbete i frågor om gemensam säkerhet.
- Ett program för kompensation utvecklas som medger ersättning för förlorade tillgångar och även för själva flyktingskapet. En sådan fond skulle också ses som en källa för startbidrag. Israel bidrar till fonden.
- Flyktingar som väljer att bosätta sig i nuvarande värdland (om detta godkänner) bör få sociala och medborgarliga rättigheter. Värdländerna bör kompenseras för kostnader i samband med en lösning av flyktingfrågan.
- Flyktingarna bör så långt möjligt erbjudas valmöjligheter. Bosättning i tredje land, när detta är möjligt, bör också stödjas ekonomiskt ur kompensationsfonden.
- Frågan om medborgarskap för palestinierna måste få en lösning. Ett alternativ är palestinskt medborgarskap utfärdat av den nya staten. En annan möjlighet skulle kunna vara dubbelt medborgarskap.
- Palestinska representanter deklarerar, efter överenskommelserna, att de inte längre reser några krav mot den israeliska staten. Ett bokslut görs.

Dessa punkter skisserar tillsammans en uppläggning som inte ligger långt från den som nu tycks växa fram bland de mer moderata krafterna på bägge sidor. Men de innehåller oklarheter och vissa inre motsättningar. Möjligen kan en del av de problemen mötas med kreativ diplomati som skulle ge visst utrymme för olika tolkningar inför "hemmaopinionen" – även om den marginalen i det här fallet är liten och självfallet inte kan gälla de mer konkreta åtgärderna. Ett givet

område för klok diplomati är beskrivningen av bakgrunden och medgivanden om flyktingarnas lidanden.

Ett än mer påtagligt problem är att alltför få kommer att kunna utnyttja de alternativ som skisseras, "lösningarna" för bosättning tycks helt enkelt inte tillräckliga. Vidare kommer det att ta åtskillig tid att utveckla en mottagningskapacitet i det nya Palestina. Dessutom är förutsättningarna att få medel för de nödvändiga investeringarna begränsade – i förhållande till vad som skulle behövas. Dessa problem synes närmast oöverstigliga i fallet med palestinierna i Libanon – det finns skäl att frukta att de alternativ som kan erbjudas dem inte kommer att vara rimligt attraktiva. Samtidigt brådskar det, så här 52 år senare.

Omvärlden kommer att behövas som rådgivare åt parterna, ibland också som medlare och påtryckare. Vi har en särskild uppgift att bevaka de folkrättsliga aspekterna. Och vi måste vara beredd på att skjuta till ytterligare resurser i solidaritetens namn.

Genom beslut av regeringen (UD98/1416/MENA) år 1998 tillsattes inom Utrikesdepartementet en arbetsgrupp för att göra en genomlysning av politiska, ekonomiska och sociala förhållanden i Mellanöstern och Nordafrika. Framträdande bland de aspekter som skulle belysas var regionens säkerhetspolitiska betydelse för Sverige och Europa, demokratins möjligheter, ekonomiska trender och handelsmönster samt biståndets roll. Arbetet avslutades hösten 1999 med dels en huvudstudie, dels en skriftserie med fokus på enskilda frågor av intresse i det större sammanhanget. Föreliggande skrift ingår som nummer sexton i denna serie, som därmed avslutas. Tidigare har utkommit:

- Delstudie 1 Ingmar Karlsson: Tankar om islam och Europa
- Delstudie 2 Patrik Johansson: Konfliktmönster i MENA-regionen 1980-1997
- Delstudie 3 Helena Lindholm Schulz, Michael Schulz och Thord Jansson: Demokratins möjligheter i Mellanöstern
- Delstudie 4 Khaled Salih och Jakob Dencker: Demokratins möjligheter – Fallstudier, Jordanien och de palestinska områdena
- Delstudie 5 Anita Theorell: Om kultursamarbete – Från "Att se den andre" till "Att se varandra"
- Delstudie 6 Gunnar Arbman, Göran Danielsson, Jan Prawitz och Lars Wigg: Massförstörelsevapen och säkerhetspolitik
- Delstudie 7 Eva Marling och Sholeh Irani: De feministiska paradoxerna i Iran. Rädsla förvandlad till mod. Två perspektiv på de iranska kvinnornas situation
- Delstudie 8 Bertil Egerö, Lise Munck och Mikael Hammarskjöld: Mycket olja, många barn. Befolkningsutveckling i MENA-regionen
- Delstudie 9 Carl-Johan Belfrage: Ekonomiska utmaningar
- Delstudie 10 Göran Gunner: Mellanösterns religiösa minoriteter. En studie med tyngdpunkt på kristna minoriteter
- Delstudie 11 Ylva Brune: Stereotyper i förvandling. Svensk nyhetsjournalistik om invandrare och flyktingar
- Delstudie 12 Willy Egset: Poverty in the Middle East and North Africa. A Survey of Data and Recent Trends
- Delstudie 13 Eva Smedberg och Nelli Kopola: Kvinnors rättigheter. En översikt och en fallstudie
- Delstudie 14 Pål Wrangé: Tre folkrättsliga frågor. Al-Hamma, Jerusalem och Irak
- Delstudie 15 Khaled Salih: Kurdfrågan. En bakgrund



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08 – 405 10 00, Fax: 08 – 723 11 76

<http://www.ud.se>

Artikelnummer: UD 00.094, ISBN: 91-7496-213-2

Tryck: Norstedts tryckeri AB 2000