

# **Ein ubetydeleg bidragsytar?**

---

*Norsk bistand til palestinske flyktningar,  
1967–1993.*

Jostein Peter Eikrem



Masteroppgåve i historie  
Institutt for arkeologi, konservering og historie

UNIVERSITETET I OSLO

Haust 2011



## Forord

---

Arbeidet med masteroppgåva har vore utfordrande, men også spennande og lærerikt. Undervegs har eg fått uvurderleg støtte og rettleiing.

Eg vil første rette ein stor takk til min rettleiar Hilde Henriksen Waage. Hennar gode råd, innspel og konstruktive tilbakemeldingar har vore til stor hjelp for å kunne ferdigstille denne oppgåva. Vidare vil eg også takke Waage sin vitskaplege assistent Simen Zernichow for nyttige innspel og oppmuntring.

Eg vil også takke tilsette ved arkivet i Utanriksdepartementet og ved Stortingsarkivet som har vore til hjelp og lagt forholda til rette.

Ei stor takk må også rettast til medstudentar, og då serleg til Waage si gruppe med masterstudentar. Takk for tilbakemeldingar, kritiske spørsmål og oppmuntrande ord.

Takk til min bror Yngve for korrekturlesing. Til sist vil eg også rette ei stor takk til vener og familie for støtte og motiverande ord, og ikkje minst avbrekk frå oppgåveskrivinga då det var mest behov for det.

Jostein Peter Eikrem

Oslo, november 2011



# Innholdsfortegning

---

Forord	III
--------	-----

---

Forkortingar	VIII
--------------	------

---

## **1. Innleiing**

---

Det nære bandet til Israel	2
Arabiske flyktningar	3
Norsk bistand til palestinske flyktningar	4
Skandinavisk samarbeid og konkurranse	6
Noreg oppdagar flyktningane	7
<b>Teoretisk rammeverk</b>	<b>7</b>
Småstatsperspektiv	7
Norsk utanrikspolitikk – realisme eller idealisme?	10
Kjelder, metode og avgrensing	12
Kjelder og metode	12

## **2. Det palestinske flyktningproblemet**

---

Deling av Palestina?	15
Oppretting av staten Israel	17
Kvifor flykta palestinarane?	18
Det palestinske flyktningproblemet	20
Flyktningane ingen ynskja	21
Internasjonale initiativ	21
Opprettinga av UNRWA	22
Stadige økonomiske problem	24
Junikrigen i 1967	25
Eit nytt flyktningproblem	27

## **3. Noreg oppdagar flyktningane, 1967 -74**

---

Sterk sympati for Israel	29
Bistand i etterkant av junikrigen i 1967	30
Ynskje om å oppretthalde bistandsnivået	31
Stor forskjell på bidraga	33
Første store auke	35
Eit meir aktivt engasjement?	37
Arbeidsgruppe for finansiering av UNRWA	38
Fellesførespurnadar	41
Ny finansiell krise	42
Utanrikskomiteen etterlyser større løyving	43
Sterke reaksjonar på FN-avstemming	44

---

**4. Frå sterk Israel-sympati til utdjupa PLO-kontakt, 1975 -81** **47**

Konsekvensar av stemmegjevinga i FN?	47
Ikkje eit motsetnadsforhold?	48
Ingen grunn til feiring	50
Finansieringa av UNRWA eit fellesansvar	51
Skandinavisk konkurranse	52
Borgarkrig i Libanon	54
Oppretting av ei fredsbevarande styrke i Libanon	55
Norsk haldningsendring	56
Ei norsk formidlarrolle?	58
Kriseorientert norsk bidrag	59
Opptrapping av bistanden til palestinske flyktningar	60

---

**5. Frå invasjon til intifada, 1982 -88** **63**

Norske soldatar i skotlinja	63
Israel invaderar Libanon	65
Israel som okkupasjonsmakt i Libanon	66
Stortinget tok farge av utviklingstendensen	67
Spegla i bistand	68
Svar på krisa i Libanon	70
Problematisk oppbyggingsfase	71
Naudhjelp til Libanon	72
Ei meir tilbakehalden linje	74
Framleis behov for hjelp i Libanon	75
Stagnasjon i det norske bidraget	77
Norske leveransar til UNRWA?	78
Intifada	80
Moderasjon av PLO	82
Internasjonal sympati for det palestinske folket	83
Norsk tvisyn?	84
Politisk sensitivt område	85

---

**6. Frå intifada til Oslo-avtale, 1989 -93** **89**

Arbeidarpartiet si tilnærming til PLO	89
Tungtvassaka	91
Nye moglegheiter	91
Stagnasjon	93
Samanbrot av Sovjetunionen	94
Golfkrigen	95
Eit svekka PLO	96
Endra bistandspolitikk overfor dei okkuperte område?	97
Auka fokus på norsk næringsliv	98
Mindre støtte til frivillige organisasjonar	99

Norske gassmasker	100
Feilslått binding?	101
Tilpasse bistanden etter norske leveransar?	102
Betra jordsmonn for dialog	104
Ei norsk rolle i Midtausten?	105
Oslo-kanalen	107
Epilog – Norsk bistand etter Oslo-avtala	108
<b>7. Konklusjon</b>	<b>111</b>
<hr/>	
Norske soldatar i Libanon	113
Stagnasjon i dei norske bidraga	114
Norsk fredsdiplomati	116
Ein ubetydeleg bidragsytar?	117
<b>Bibliografi</b>	<b>119</b>
<hr/>	
Kjelder	119
Litteratur	121

## Forkortingar

---

AHLC	Ad Hoc Liason Committee
AP	Det norske Arbeidarparti
AUF	Arbeidarane sin Ungdomsfylking
EF	Det europeiske fellesskap
FN	Dei sameinte nasjonar
FrP	Framstegspartiet
H	Høgre
IDF	Den israelske hæren
KrF	Kristeleg Folkeparti
NORAD	Direktorat for utviklingssamarbeid
SF / SV	Sosialistisk Folkeparti / Sosialistisk Venstreparti
SLA	South Libanon Army
SP	Senterpartiet
UD	Utanriksdepartementet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East
V	Venstre



# 1. Innleiing

---

14. mai 1948 vart staten Israel erklært for oppretta i det tidlegare britiske mandatområdet Palestina. Dei arabiske nabolanda Jordan, Syria, Egypt og Irak svara på opprettinga med å invadere Palestina. Det uttalte målet for dei arabiske styrkane var å øydelegge den israelske statsdanning, hjelpe palestinarane og okkupere dei jødiske delane av Palestina. Innan juli 1949 hadde alle dei fire invaderande arabiske landa inngått våpenkvile med Israel. Den nye jødiske staten hadde sikra seg kontroll over fire femdelar av Palestina. Palestinarane stod igjen utan ein eigen stat, var sterkt svekket, og under israelsk, egyptisk og jordansk styre.<sup>1</sup> Det sterkaste uttrykket for det arabiske nederlaget vart det palestinske flyktningsproblemet. Dei palestinske flyktingane var personane som hadde mista sine heimar og levebrød å måtte flykte som følgje av kamphandlingane. I 1948 hadde rundt 750 000 palestinarar flykta frå sine heimar og enda opp i dei arabiske nabolanda.<sup>2</sup>

Frå sommaren 1948 måtte også Noreg som medlem av Dei sameinte nasjonane (FN) forholde seg til dei humanitære og politiske problema ved konflikten i Midtausten. Noreg var svært positive til den nyoppretta staten Israel. I desember 1948 vedtok generalforsamlinga i FN resolusjon 194 som gav flyktingane retten til å velje mellom å returnere til sine heimar eller få erstatning for sine tapte eigedommar og verdiar. Det vart likevel tidleg klart at flyktingane ikkje ville få vende tilbake med det første. Frå juni 1948 stengde Israel grensene og nekta dei palestinsk flyktingane retten til å returnere. Dei arabiske landa hadde ikkje ynskjer om eller ressursar til å livnære den store flyktningsmassen. Dei palestinske flyktingane vart dermed avhengig av hjelp frå verdsamfunnet.<sup>3</sup>

Noreg har sidan 1948 gått frå å være ein ubetydeleg aktør med marginal interesse for palestinarar til å gjere palestinske områder til eit hovudsatsingsfelt innan norsk bistand.<sup>4</sup> Etter Oslo-avtala i 1993 gjekk palestinarane nærast over natta frå å være ubetydelege mottakarar av norsk bistand til å bli blant dei største mottakarane. I 2001 var palestinske områder blitt den

---

<sup>1</sup> Morris, Benny, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 34-35; sjå kapittel 2.

<sup>2</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 1, 8; Eugene Rogan, *The Arabs: A History* (London: Allen Lane, 2009), 268.

<sup>3</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 549-550; Hilde Henriksen Waage, *Norge – Israels beste venn: Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1996), 81, 83.

<sup>4</sup> Eg vil i denne oppgåva bruke ”bistand” i vid forstand for all verksemd som har fått løyvingar under posten bistand på statsbudsjettet. Dette inkluderar også naudhjelp, arbeid for menneskerettar og fredstiltak.

største mottakaren av norsk bistand.<sup>5</sup> Årsaka til endringa i bistand var klar – Noreg si rolle i fredsavtala mellom Israel og palestinarane i 1993.<sup>6</sup>

Påstandar om låge norske bistanden til palestinarane i tida før Oslo-avtala i 1993 er snarare anteken enn undersøkt. Tidlegare forskning har konsentrert seg om periode før 1970. Men var det verkeleg snakk om at den norske bistanden endra seg over natta, eller er det mogleg å skimte ei lengre trend? Kva var den norske bistanden frå 1967 til 1993? I tilfelle ei auke, kan dette forklarast gjennom norske haldningsendringar, eller fins snarare andre innfallsvinklar som gir ei betre forklaring?

### **Det nære bandet til Israel**

Det største stridsspørsmålet i konflikten i Midtausten kom til å omhandle retten til Palestina. Det kom til å bli kjernen i konflikten mellom jødar, palestinarar, nabostatar og stormakter. Oppretting av Israel i 1948 skapte eit særeige palestinsk problem med politiske og humanitære aspekt. Også Noreg måtte forholde seg til dette problemet. I Noreg var likevel Israel og israellarane lenge det einaste landet og folket som talde.<sup>7</sup>

I Noreg vart nyhendene om opprettinga av staten Israel møtt med begeistring. Den jødiske staten engasjerte både grasrotnivået, arbeidarrørsla, kristenfolket og delar av dei borgarlege partia. Engasjementet hadde dels samanheng med ein kollektiv skuldfølelse etter uretten mot jødane under den andre verdskrigen. Til dette kom eit religiøst aspekt. Med statskyrkja hadde kristendomen hatt ein sterk posisjon, både i det statelege skulesystemet og i den generelle oppfostringa av nye generasjonar. Den djupe religiøse grunnmuren med kjennskap til bibelskrift og historier, bidrog til positive haldningar og syn på staten Israel. I dei meste religiøse delane av befolkninga såg dei til og med på oppretting av Israel som oppfyljinga av bibelske profetiar.<sup>8</sup>

Utover 1950-åra skulle serleg norsk og israelsk arbeidarrørslle knyte sterke band. Den viktigaste årsaka til etableringa av desse banda var ei flyulykke på Hurum i november 1949.

---

<sup>5</sup> Helge Ø. Pharo, "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid" i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser, *The Aid Rus: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War Volume 1*, (Oslo: Unipub, 2008), 85; Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland, *Norsk utviklinghjelps historie 3: På bred front 1989-2002*, (Bergen: Fagforlaget, 2003), 206.

<sup>6</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 107.

<sup>7</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 369-370.

<sup>8</sup> Hilde Henriksen Waage, "Peacemaking is a risky business": *Norway's role in the peace process in the Middle East 1993-1996*, (Oslo: International Peace Research Institute, 2004), 31-32; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 10-11.

På flyet satt tjuesju jødiske born på veg frå elendige forhold i Tunisia til ein ny start på livet på ein barnekoloni ved Holmestrand. Dette skulle bli den største flyulykka i norsk historie til då. Berre ein jødisk gut overlevde. Til minne for dei jødiske borna tok Haakon Lie, den svært sentrale og Israel-venlege partisekretæren i Arbeidarpartiet, initiativ til ein innsamlingsaksjon og bygginga av "Kibbutz Noreg" i Israel. Innsamlingsaksjonen fekk god oppslutnad og blei ein stor suksess. Dei fleste bidragsytarane var allminnelege lønstakarar. Bidraga vart ein måte å bøte på det dårlege samvitet etter avsløringane om Hitler sine masseutryddingsleirar. Prosjektet i Israel appellerte også til arbeidarrørsla sine solidaritetstankar. Aksjonen vart også ein måte for arbeidarrørsla å faktisk bidra til oppbygginga av Israel. For arbeidarrørsla var den jødiske staten oppfyllinga av draumen om eit sosialistisk paradiso. Alt i Israel samsvarte med korleis leiande arbeidarpartipolitikarar meinte ein samfunnsmodell burde byggast. Desse tankane skulle også bli grunnlaget for den einsidige norske støtta til Israel på slutten av 1940-, 1950- og 1960-talet. Palestinarane si skjebne kom i sterk grad i bakgrunnen mot dette engasjementet.<sup>9</sup>

### **Arabiske flyktningar**

Frå sommaren 1948 var Noreg i likskap med dei fleste medlemslanda i FN einig i at den einaste realistiske løysinga på det palestinske flyktningproblemet var ei integrering av flyktningane i dei arabiske landa. Dette var den rådande oppfattinga i Noreg på 1950- og 1960-talet. Det var også klart at flyktningane ikkje ville få vende tilbake til sin tidlegare heimar i den nye staten Israel med det første. Dette var også umogleg fleire stadar ettersom mange bustadar som hadde tilhøyrt flyktningane var øydelagde eller overtekne av dei jødiske immigrantane som strøymte til Israel etter 1948. Integreringstanken var basert på synet om at dei palestinske flyktningane først og fremst var arabarar og at dei derfor enkelt kunne integrerast i den arabiske verda. I Noreg var det ingen forståing eller interesse for at palestinarane oppfatta seg som eit eige folk med rettar. Dei blei utelukkande behandla som eit flyktningproblem. Trua på at palestinarane kunne integrerast i dei arabiske landa må også sjåast på bakgrunn av at palestinarane berre var eit av mange flyktningproblem i etterkrigstida. Tanken vart dermed at problemet kunne løysast gjennom økonomisk utvikling i

---

<sup>9</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 20-29; Waage, *Peacemaking is a risky business*, 31-32.

ei arabiske vertslanda. Ein framtrekande idé på 1950-talet var at økonomisk vekst fremja fred og stabilitet.<sup>10</sup>

### **Norsk bistand til palestinske flyktningar**

Det var gjennom FN-organisasjonen for hjelp til Palestina-flyktningane (UNRWA) Noreg kom til å konsentrere sin bistand til palestinske flyktningar.<sup>11</sup> I samsvar med norsk bistand andre stadar blei også delar av løyvingane kanalisert gjennom norske frivillige organisasjonar. Til dei palestinske flyktningane gjekk desse løyvingane i hovudsak gjennom Det norske flyktningråd (Flyktningrådet), då gjerne i tett samarbeid og i samsvar med ynskjer og behov i UNRWA.<sup>12</sup> I Noreg var det ikkje så mange utanom Utanriksdepartementet (UD) og Flyktningrådet som førehaldt seg til dei palestinske flyktningane. UD måtte gjere det grunna stadige førespurnadar om støtte frå UNRWA. Flyktningrådet, som hadde byrja å engasjere seg utanfor Europa, var som flyktningorganisasjon naturleg nok interessert i det store og vedvarande flyktningproblemet i Midtausten.<sup>13</sup>

Noreg støtta FN sitt arbeid blant dei palestinske flyktningane frå starten i 1948. Løyvingane var derimot svært beskjedene, og aldri i samsvar med FN sitt behov og forventning. Dei første åra bestod hjelpa av fiskeprodukt som Noreg hadde overskot av. Ved å bruke overskotsprodukt til å dekke bistandskvota, slapp norske myndigheiter å bruke av pengane dei sårt trengte til rekonstruksjon av landet etter krigen. Då betydde det mindre at palestinarane ikkje ville ha fisken. For hjelpearbeidet vart det eit problem at fleire land sendte overskotsvarer utan å ta omsyn til om varane passe for flyktningane. Fleire varer var dessutan ueigna for distribusjon i Midtausten. Norsk fisk stod ikkje på FN si ynskjeliste. Palestinarane nekta å ete fisken, og den kunne berre brukast som tilleggstrasjon grunna eit lågt kaloriinnhald.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Heidi Olsen, "*Seksdagerskrigen – et vendepunkt?: Norge og Midtøsten-konflikten på 1960-tallet*" (Oslo: Universitetet i Oslo, 1998), 25-35, 54; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 83-84, 105-107.

<sup>11</sup> The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). USA var heilt frå opprettinga av UNRWA den klart største bidragsytaren, det endra seg først ved inngangen til 1990-talet. Benjamin N. Schiff, *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians* (Syracuse : Syracuse University Press, 1995), 114, 136.

<sup>12</sup> Det norske Flyktningråd var ei vidareføring av Europahjelpen som vart danna i Noreg i mai 1946 med formål om å hjelpe dei krigsherja landa i Europa. Hjelpa konsentrerte seg hovudsakleg om flyktningar. I 1953 vart arbeidet vidareført gjennom opprettinga av Det norske flyktningråd, frå 1992 under namnet Flyktningrådet. Store norske leksikon, "Europahjelpen", <http://www.snl.no/Europahjelpen> (sist besøkt 18.1.2011).

<sup>13</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 40.

<sup>14</sup> Hilde Henriksen Waage, "*Norwegians? Who needs Norwegians?*" *Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East* (Oslo: Utanriksdepartementet, 2000), 28, 33; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 371.

Dei låge norske bidraga til palestinske flyktningar må sjåast i samanheng med dårlege økonomiske tider i Noreg. Det var samstundes brei semje i Utanriksdepartementet, regjeringa og på Stortinget om at flyktningane trengte hjelp og at Noreg måtte gje eit bidrag. Ingen forsøkte å politisere den humanitære hjelpa til flyktningane ved å trekke inn kva dei eventuelt måtte meine om sjølve konflikten i Midtausten. Det var fleire i Noreg som hadde klare meiningar om kven som måtte bære ansvaret for flyktningproblemet. Men ingen brukte slike argument til å gjere noko med løyvingane. Måten pengane blei gitt på var nok ein viktig grunn til det. Det var snakk om forholdsvis små summar, med ei klar støtte til norsk næringsliv. Bidraga spegla også ei manglande interesse for dei palestinske flyktningane. For Noreg var det også naudsynt å vurdere Israel sin reaksjon. Det var her viktig at forholdet til Israel ikkje blei skadelidande. Israel si linje hadde likevel sidan opprettinga av UNRWA vore å støtte utvikling i flyktningane sine vertslan, slik at desse blei i stand til å absorbere flyktningane. Ei integrering ville ikkje berre føre til at flyktningane forsvann frå Israel sine grenser, men også som eit politisk problem.<sup>15</sup>

Oppslutnaden om FN sin hjelpeaksjon for palestinarane var beskjeden. I november 1948 hadde FN førespegla at hjelpa kunne avsluttast innan hausten 1949. Dette estimatet viste seg snart å være altfor optimistisk. Det vart klart at flyktningproblemet ville vare mykje lenger. I følgje FN burde Noreg løyve 1,7 millionar kroner for 1950 og første halvdel av 1951. Bidraga var i utgangspunktet frivillige, men hausten 1949 hadde FN lagt sin eigen fordelingsnøkkel til grunn for berekningane av utgiftene. For UD var dette aldri eit realistisk beløp, men føreslo å løyve 750 000 kroner. Føresetnaden var at pengane gjekk til fiskeoppkjøp frå Noreg. Då dette spørsmålet skulle behandlast i statsråd var beløpet redusert til 400 000 kroner. Noreg argumenterte med at landet som medlem av Den internasjonale flyktningorganisasjonen (IRO) allereie hadde teke på seg store utgifter for å løyse flyktningproblem i Europa. Medan eit fleirtal av medlemslanda i FN hadde stemt for opprettinga av IRO i 1946, var Noreg blant dei få landa som hadde ratifisert vedtaket og betalt sin del. Ettersom berre eit fåtal hadde følgd opp vedtaket vart også den prosentvise størrelsen av utgiftene langt større enn den førespegla utgiftsfordelinga. 400 000 kroner var dermed ein meir passande sum til palestinske flyktningar. Til samanlikning blei det mellom anna gjeve 6,4 millionar kroner til gjenoppbygging etter Korea-krigen. Dei store løyvingane til Korea samanlikna med

---

<sup>15</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 35-37; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 87, 91-92, 115.

løyvingane til dei palestinske flyktningane må samstundes sjåast i lys av norsk og vestleg vurdering av det kommunistiske trugselbilete.<sup>16</sup>

### **Skandinavisk samarbeid og konkurranse**

Dei skandinaviske landa hadde lenge spela på lag innanfor ulike internasjonale fora, ikkje minst i FN. Overfor Midtausten hadde det heile vegen vore eit mål om felles å ta standpunkt. Spørsmåla Noreg var villig til å inngå felles kompromiss varierte likevel sterkt. I 1949 hadde Noreg som einaste skandinaviske land stemt for israelsk FN-medlemskap. Dette reflekterte samstundes haldninga til konflikten i Midtausten. For Noreg var det i dette spørsmålet viktigare å støtte Israel enn dei skandinaviske nabolanda. Den humanitære hjelpa til palestinarane var av langt mindre betydning, noko som gjorde det enklare å sette det skandinaviske samarbeidet i forgrunnen. For dei palestinske flyktningane var det allereie i 1952 kome til semje om å løyve 300 000 kroner.<sup>17</sup>

Noreg var ikkje i ein finansiell posisjon til å bidra med substansielle summer til utviklingshjelp dei første åra etter andre verdskrig. Noreg var sjølv ein mottakar av økonomisk assistanse gjennom Marshallhjelpa. Frå midten av 1950-talet byrja dei økonomiske overføringane til FN-systemet å ta seg noko opp, dels for å ta opp kampen med Sverige og Danmark.<sup>18</sup> Medan forholdet til USA bidrog til å moderere den norske engasjementspolitikken, vart Noreg serleg trekt i motsett retning av alliansefrie Sverige. Det var viktig å ikkje bli liggande etter i den skandinaviske konteksten.<sup>19</sup>

På bakgrunn av dei økonomiske vanskane i UNRWA bestemte dei skandinaviske utanriksministrane seg i 1958 for å auke løyvinga med ei eingongsløyving på 50 000 kroner. Beløpet var meint som ei eingongsløyving og blei gitt under føresetnad av at det skulle føre til auka integrering av flyktningane i dei arabiske landa. Pengane blei derfor øyremerka rehabilitering. Utanriksministarane håpte også at det ekstraordinære bidraget ville utløyse

---

<sup>16</sup> Nord-Korea sin invasjon av Sør-Korea i juni 1950 vart av mange i Vesten oppfatta som bevis for kommunistblokk si vilje til å bruke militærmakt i sin ekspansjonspolitik. Frykta var at dette kunne være eit forvarsel på ein sovjetisk militæraksjon mot Europa. Den ideologiske og økonomiske kampen mot kommunismen vart intensivert. For den norske regjeringa var det viktig å sikre det amerikanske engasjementet i Europa. Dette førte mellom anna til ei dramatisk auking av forsvarsbudsjettet etter amerikanske krav om ei opptrapping av den militære beredskapen. Eriksen, Knut E., Helge Ø. Pharo, *Norsk utenrikspolitisk historie 5: Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), 36-37; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 86-87, 108-110, 116.

<sup>17</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 19, 50, 123.

<sup>18</sup> Olav Riste, *Norway's Foreign Relations – A History*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2001), 257.

<sup>19</sup> Rolf Tamnes, *Norsk utenrikspolitikk historie 6: Oljealder 1965-1995* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), 345; Helge Pharo, "Reluctance, enthusiasm and indulgence" i Pharo og Fraser *The Aid Rush* bd.1, 79.

auka bidrag frå andre land. Sjølv om dette var meint som ei eingongsløyving, skulle det vise seg å bli ei fast norsk auke. Dette betydde at det norske bidraget i 1967 var på 600 000 kroner og hadde dermed blitt dobla samanlikna med femten år tidlegare.<sup>20</sup>

Frå midten av 1950-talet hadde likevel UD slutta å samanlikne bidraga med dei skandinaviske nabolanda. Ei samanlikning i 1966 viste at Danmark gav om lag det dobbelte og Sverige heile tjue gongar meir enn Noreg til palestinske flyktningar. Ei forklaring på at dei svenske løyvingane var så mykje større enn dei norske, var at Sverige hadde byrja ein meir aktivistisk politikk overfor den tredje verda, noko som resulterte i større svenske bistandsløyvingar. Dette gjorde seg også gjeldande i støtta til dei palestinske flyktningane. Danmark hadde frå byrjinga vore langt meir kritisk til behandlinga av palestinske flyktningar. Sverige sitt forhold til Israel var på den andre sida blitt komplisert etter drapet på den svenske FN-utsendinga Folke Bernadotte i september 1948. I den skandinaviske samanhengen var Noreg langt meir Israel-venleg. Dei neste tiåra skulle Sverige, og i mindre grad Danmark, faktisk vise seg meir opptekne av å oppretthalde eit godt forhold til palestinarane og dei arabiske landa.<sup>21</sup> I Noreg stod den store interessa og sympatien for Israel i eit klart motsetnadsforhold til palestinske flyktningar og arabiske land. Dei palestinske flyktningane blei derfor ikkje prioritert for utdeling av norsk bistand før haldningane til konflikten byrja å endre seg.<sup>22</sup>

### **Noreg oppdagar flyktningane**

I åra etter den andre verdskrigen hadde Utanriksdepartementet nærast vore åleine i kritikk av Israel og fremjinga av eit meir ”balansert” syn på konflikten i Midtausten. Sakte endra dette bilete seg som ein konsekvens av krigen mellom Israel og dei arabiske nabolanda i 1967. På kort sikt bidrog krigen i 1967 til ein meir Israel-venleg opinion i Noreg. På lengre sikt førte konsekvensane av krigen til framveksten av nye haldningar i Noreg. Palestinarane si skjebne vart sett i eit nytt lys. Gradvis vaks det fram ei forståing av at også palestinarane sine rettar måtte inkluderast for å finne ei politisk løysing på konflikten.<sup>23</sup> Dette var ein viktig føresetnad for ei opptrapping av den norske bistanden og seinare rolle i konflikten i Midtausten.

---

<sup>20</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 31; UD 26.6/23, 19, UD notat, 21.10.1966.

<sup>21</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 19; Waage, *Norwegians*, 57; Olsen, *Seksdagerskrigen*, 39; Tamnes, *Oljealder*, 345.

<sup>22</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 40.

<sup>23</sup> Tamnes, *Oljealder*, 377; Waage, *Norwegians*, 36.

## **Teoretisk rammeverk**

### **Småstatsperspektiv**

I 1989 lanserte utanriksminister Thorvald Stoltenberg stortingsmeldinga ”Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og verknadar for norsk utanrikspolitikk”. Denne stortingsmeldinga blir ofte omtala som ”bibelen” i norsk utanrikspolitikk. I følgje denne kunne det være ein fordel å være eit lite land. At det norske samfunnet var homogent og utan større konflikhtar eller kolonial fortid kunne gje handlekraft. Noreg skulle søkje å være ein pådrivar, brubyggjar og søkje ei opinionsdannande rolle. Denne budskapen var illustrerande for det norske utanrikspolitiske perspektivet frå inngangen til 1970-åra. Dette engasjementet spegla historiske tradisjonar og det norske sjølvbiletet.<sup>24</sup>

Ei grunnførestilling i norsk utanrikspolitikk sidan mellomkrigstida har vore at Noreg som ein stat utan serlege interesser kunne oppnå meir enn statar med sterke eigeninteresser. Det har medført ei serleg forplikting til å stille opp som meklar og hjelpar. Dette har mellom anna gitt grunnlag til det Olav Riste omtalar som ”misjonærimpulsen” og Rolf Tamnes framhevar som norsk engasjementspolitikk. Hovudelementa i denne tradisjonen har lenge vore sentrale i den utanrikspolitiske debatten og kom sterkare etter den kalde krigen. Linjene trekkast gjerne tilbake til den fredelige unionsoppløysinga i 1905, utdelinga av Nobels fredspris og til Fridtjof Nansen sitt arbeid for flyktningar etter første verdskrig. Vidare blir den norske tilslutninga og arbeid innanfor Folkeforbundet og seinare i FN brukt som grunnlag for tanken om Noreg som ein fredsnasjon.<sup>25</sup>

Den store norske oppslutnaden om FN fekk også konkrete utslag. Noreg og Norden var blant dei største bidragsytarane til utviklingshjelp og naudhjelp. Dei nordiske landa viste også stor oppslutnad om FN sine fredsbevarande operasjonar. I lange periodar stod Norden for om lag ein fjerdedel av troppebidraga til FN-styrkane. Denne sterke støtta vart mellom anna sett som gjengjeld for den hjelpa Noreg sjølv hadde motteke i krise- og krigssituasjonar.<sup>26</sup> For Noreg var det tradisjonsrike arbeidet for kollektive og multilaterale løysingar viktig. Den tyske invasjonen i april 1940 hadde vist at Noreg ikkje var plassert i eit freda hjørne av Europa. Etter den andre verdskrigen vart derfor konflikhtar i andre delar av verda sett som trugslar som

---

<sup>24</sup> Tamnes, *Oljealder*, 341-344.

<sup>25</sup> Even Lange, Pharo Helge Ø., Østerud Øyvind, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, (Oslo: Unipub, 2009), 12-16.

<sup>26</sup> Tamnes, *Oljealder*, 341; Lange, Pharo, Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 13-14.



også angjekk Noreg. Med grense til Sovjetunionen vart det viktig for Noreg å arbeide for eit godt forhold mellom stormaktene i FN. Då forholdet forverra seg valte Noreg i 1949 å slutte seg til Atlanterhavspakta. I Noreg har det vore ei sterk og konstant støtte for FN, og FN vart gjerne omtala som ein hjørnestein i norsk utanrikspolitik. Medlemskapen i Nato var ei reserveløysing, då tryggingsbehovet ikkje blei tilfredstilt gjennom FN. Det markerte samstundes ei norsk vilje til aktivt og forpliktande internasjonalt samarbeid innanfor stormaktsdominerte organisasjonar.<sup>27</sup>

Etter andre verdskrig var bistand ein gradvis viktigare del av norsk utanrikspolitik. Som ein liten stat med ein sårbar utanriksøkonomi har Noreg ei serleg interesse av integrasjon, regelverk og avtalar mellom verdas statar som gjer valdleg konflikt mindre tenkeleg. I ei verd der den sterkaste har rett vil eit lite land som Noreg ha få moglegheiter til å gjere seg gjeldande. Det kan derfor hevdast at det var nasjonal interesse i å bygge eit organisert internasjonal samarbeid som bygde på andre kriterium enn makt. Bak forslaget om å starte norsk utviklingshjelp låg det også ei forventning om at det var mogleg å skape eit slikt verdssamfunn.<sup>28</sup> Avkolonisering og den kalde krigen frå slutten av 1940-åra skapte også ein heilt ny internasjonal situasjon. U-landa fekk ei ny tyngde i krava om bistand og dei vestelege landa fekk nye motiv for å gje. Grunnlaget for norsk bistand har heile vegen vore ideelle motiv og solidaritet med svake og undertrykte. Utviklingshjelp appellerte både til den kristne barmhjertigskapstanken og den allmenne solidaritetsideen i vestleg tradisjon. Takksemd for at Noreg sjølv mottok hjelp gjennom Marshallhjelpa var også sentral for den seinare norske bistanden. Samstundes har der heile vegen vore ei utanrikspolitisk grunngeving. Kampen mot kommunismen sin framvekst var viktig. I Noreg vart også utviklingshjelpa nytta som ei motvekt mot Nato-medlemskapen og militær opprusting. I aukande grad vart også bistanden brukt som eit middel i norsk utanrikspolitik for å fremje norske ideal og interesser. Bistandsløyvingar vart eit middel for sjølvhevdning internasjonalt.<sup>29</sup>

Den norske tilknytninga til vestblokka, som medlem av NATO og gruppa med industriland bydde på både moglegheiter og avgrensingar. For Noreg betydde denne forankringa ei moglegheit til å fremje sine ideal og påverke sine allierte. I denne tilknytninga låg også ein

---

<sup>27</sup> Lange, Pharo, Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitik*, 17-18; Riste, Olav, *Norway's Foreign Relations*, 255-256.

<sup>28</sup> Gunnar Sørbo, "Norsk bistandspolitik" i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerdåker, *Norges utenrikspolitik*, (Oslo: Cappelen Akademiske Forlag, 1997), 240.

<sup>29</sup> Jarle Simensen, *Norsk utviklingshjelps historie 1: 1952-1975 Norge møter den tredje verden* (Oslo: Fagbokforlaget, 2003), 13-14, 54, 274-275.

nøkkel til brubygging og ei viktig årsak til at andre land og frigjeringsrørsler ynskja å føre dialog med Noreg. Det norske engasjementet føregjekk samstundes ofte i spenninga mellom aust og vest som kunne få sikkerheitspolitiske implikasjonar. Det oppstod derfor tidvis eit spent forhold serleg til NATO-allierte USA. Deltakinga i multilaterale organisasjonar gjorde det derfor naudsynt for Noreg å ta meir omsyn til sin allierte enn det som elles kunne ha vore tilfellet. Avvegingar i forholdet til dei allierte fortsette å spele ei rolle i dei norske freds- og meklingsforsøka gjennom heile den kalde krigen. Frå byrjinga av 1960-åra spelte denne bekymringa likevel ei mindre framtrедande rolle.<sup>30</sup>

Ved inngangen til 1970-åra vaks det fram ei stor interesse for utviklingslanda. Bistanden auka kraftig. Utviklingshjelpa fekk ein sentral plass i norsk utanrikspolitikk, mykje takka være eit radikalt fleirtal med mellompartia, Arbeidarpartiet og venstresida. Desse partia konkurrerte tidvis om å være best, noko som resulterte i auka løyvingar. Dette hang også saman med ei radikalisering i Noreg utover 1960-talet, med eit meir kritisk engasjement og ei større interesse for den tredje verda. Noreg fekk dessutan betre råd enn dei fleste. Oljefunna gjorde det mogleg med ei raskare opptrapping i bistandsløyvingane og enklare å følgje opp retorikk med konkrete tiltak. For UD vart utviklingshjelpa eit viktig verkemiddel for å gjere seg gjeldande internasjonalt, vinne tilslutning i avstemningar og opne for personleg karriere.<sup>31</sup>

### **Norsk utanrikspolitikk – realisme eller idealisme?**

Utanrikspolitikk kan beskrivast som statar sine handlingar som anten er motivert av, eller påverkar, omverda.<sup>32</sup> Formålet med utanrikspolitikken er å ivareta staten sine interesser overfor desse internasjonale omgjevnadane. Strategiane og verkemidla for å ivareta staten sine interesser blir søkt i lys av dei utanrikspolitiske målsetnadane, ressursane og konkrete utfordringane som staten står overfor.<sup>33</sup> Den tradisjonelle målsetjinga har vore å verne om den nasjonale sjølvråderetten. Denne tilnærminga har vore sterkt påverka av realismen, med fokus på tryggingpolitikk. Mot denne legg idealismen derimot vekt på overnasjonal integrasjon. Begge tilnæringsmåtane er representerte i norsk utanrikspolitisk forskning.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Tamnes, *Oljealder*, 345; Lange, Pharo, Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 18-21.

<sup>31</sup> Tamnes, *Oljealder*, 344; Lange, Pharo, Østerud, *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*, 21; Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 275.

<sup>32</sup> Tore Nyhamer, "Norsk utenrikspolitikk i en ny tid" i Jon Hovi og Malnes Raino, *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*, (Oslo: Abstrakt forlag, 2001), 174.

<sup>33</sup> Gunnar Fermann, "Verktøy i studiet av utenrikspolitikk" i Hovi og Malnes, *Normer og makt*, 192, 211.

<sup>34</sup> Torbjørn L. Knutsen, "Norsk utenrikspolitikk som forskning" i Knutsen, Sørbø og Gjerdåker, *Norges utenrikspolitikk*, 38-39.

Realisme og idealisme skil seg frå kvarandre i synet på verdspørsmål og på kva som faktisk er mogleg. For ein idealist kan ideal, ynskjer og prinsipp påverke politikken og forholdet mellom statar på grunnleggande måtar. Realistar legg derimot vekt på maktbehov og nasjonale tryggingssbehov i internasjonal politikk, der ei felles myndigheit manglar.<sup>35</sup>

Realismen kvilar på førestillinga om at mellomstatleg samhandling finn stad i ei anarkisk verden. Utan ei overnasjonal myndigheit blir utanrikspolitikken styrt av interessekonflikt og sjølvhevdning. Normer og regler er ofte berre vikarierende motiv for staten si eigentlege maktpolitiske interesse, nemleg staten sin tryggleik. Denne kan sikrast gjennom alliansebygging og ein sterk nasjonal økonomi som tillet staten å oppretthalde ei avskrekkande forsvarsstyrke.<sup>36</sup>

Medan realismen fokuserar på suverene statar som søkjer makt for å trygge og fremje sine interesser, hevdar idealismen at også ikkje-statlege aktørar kan spele ei avgjerande og integrerende rolle i verdspolitikken. Normer og klare rettsreglar er viktig for internasjonal åtferd. I motsetnad til realistane gir idealistane naudhjelp, menneskerettar og utviklingshjelp ein stor plass i utanrikspolitikken. Dette fordi medkjensle med andre menneske over landegrensene kan ha ein eigenverdi og fordi humanitær innsats på lengre sikt kan bidra til å oppretthalde rettferd og orden i verdssamfunnet.<sup>37</sup>

I Noreg har både realisme og idealisme vore ein del av dei utanrikspolitiske vurderingane. Fred og velstand var ikkje noko Noreg kunne nyte i isolasjon i utkanten av Europa. Rolla som småstat gav Noreg ei interesse av å fremje folkeretten og institusjonar som støttar opp om den. Dette kan sjåast som eit uttrykk for både idealisme og realisme. Insistering på at alle statar følgjer internasjonal lov og rett kan på sikt binde stormaktene til regelverket av legale forpliktingar. Dette føreset at statane er likeverdige, med like rettar, medan ulik makt og styrke blir skyve i bakgrunnen. Eit fastlagt regelverk tryggar dermed småstatane si eiga stilling i ei anarkisk verd. Dette var viktige argument for norske ynskjer om å spele ei aktiv rolle i konfliktløysande og ordensbevarande organisasjonar som FN. Arbeid for rettferd og bistand kunne i det lange løp tene freden og styrke Noreg sin eigen tryggleik. Humanitær innsats, fredsbevarande operasjonar og sikkerheitspolitisk innsats vart dermed gjensidig

---

<sup>35</sup> Øyvind Østerud, *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*, 4. utg (Oslo: Universitetsforlaget, 2005), 218.

<sup>36</sup> Knutsen, "Norsk utenrikspolitikk som forskning" i Knutsen, Sørbø og Gjerdåker, *Norges utenrikspolitikk*, 39.

<sup>37</sup> Ibid.

forsterkande og kan sjåast som uttrykk for både realisme og idealisme i norsk utanrikspolitikk.<sup>38</sup>

### **Kjelder, metode og avgrensing**

I denne oppgåva har eg valt å sjå på perioden frå Junikrigen i 1967 til Oslo-avtala i 1993. Junikrigen i 1967 er eit naturleg startpunkt då denne krigen mellom Israel og dei arabiske nabolanda var eit vendepunkt både i konflikten og for dei norske haldningane til Midtausten. Krigen omdefinerte forholda i Midtausten og la premissar for det vidare forholdet mellom Israel, palestinarar og arabarlanda.<sup>39</sup> Framover i tid er også Oslo-avtala eit naturleg slutt punkt. Dette var det mest vellykka fredsforsøket i Midtausten sidan oppretting av staten Israel i 1948. Israel trakk seg gradvis ut av Vestbreidda og Gaza-stripa til fordel for eit lokalt palestinsk sjølvstyre. Med denne avtala endra også det norske engasjementet og bistanden til palestinarane seg dramatisk.<sup>40</sup>

Fleire har skrivne om forholdet mellom Noreg og Midtausten. Litteraturen har i noko grad teke opp forholdet mellom Noreg og palestinske flyktningar. Dette er likevel i hovudsak avgrensa til tida frå opprettinga av staten Israel til byrjinga av 1970-talet. Den manglande forskinga på norsk bistand til palestinarane blir godt illustrert i det tredje bindet av *Norsk utviklingshjelps historie*. Det blir her peika på at dei palestinske områda ”nærast over natta” gjekk frå å være ubetydelege mottakarar av norsk bistand til å bli blant dei største mottakarane. Bakgrunnen for den store auka var Noreg si rolle i fredsavtala mellom Israel og palestinarane i 1993.<sup>41</sup> Den manglande forskinga på den norske bistanden til palestinske flyktningar i åra før 1993 har også samanheng med at Utanriksdepartementet sitt arkiv ikkje har vore tilgjengeleg for forskning. For denne oppgåva har mappene om dette temaet frå midten av 1970-åra til fredsavtala i 1993 blitt avgradert.

### **Kjelder og metode**

Denne masteroppgåva er i hovudsak basert på Utanriksdepartementet sitt omfattande arkivmateriale om Midtausten i perioden 1967-1993. Hovudsakleg har eg konsentrert meg om UD sine mange notat knytt til konflikten i Midtausten generelt og palestinske flyktningar

---

<sup>38</sup> Knutsen, ”Norsk utenrikspolitikk som forskning” i Knutsen, Sørbø og Gjerdåker, *Norges utenrikspolitikk*, 39-40; Tore Nyhamer, ”Norsk utenrikspolitikk i en ny tid” i Hovi og Malnes, *Normer og makt*, 175.

<sup>39</sup> Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict 1881-1999* (London: John Murray, 2000), 329-346; Tamnes, *Oljealder*, 377; Waage, *Norwegians*, 36-37.

<sup>40</sup> Morris, *Righteous Victims*, 622-623; Waage, *Norwegians*, 89; Liland og Kjerland, *På bred front*, 107-109.

<sup>41</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 107.

spesielt. I tillegg kjem ei rekkje korrespondansar mellom UD og ulike diplomatiske stasjonar. Serleg korrespondansane mellom UD og FN-delegasjonen i New York, og ambassadane i Tel Aviv, Beirut og Wien har vore sentrale. Desse har vore brukt til å forklare UD sine vurderingar og haldningar til palestinske flyktingar og konflikten i Midtausten. Rapportane og korrespondansane med FN-delegasjonen i New York og ambassaden i Wien har vore viktige for å forklare førespurnadar om eventuelle aukar i bistanden til palestinske flyktingar.<sup>42</sup> Dette har saman med interne UD notat vore viktig for å forklare UD sine haldningar til konflikten og til palestinske flyktingar.

I Stortingsarkivet har eg sett på utanriksdebattar og diskusjonane om palestinske flyktingar og konflikten i Midtausten i perioden 1967-1993. Dette arkivmaterialet har vore viktig for å belyse haldningane til palestinarene på Stortinget. I tillegg har eg sett på statsbudsjettet og budsjettforhandlingane i Stortinget om løyvingar til UNRWA. Dette vart gjort for å betre belyse koplinga mellom eventuelle haldningsendringar og vilje til auka overføringar i ulike parti.

Med dette omfattande arkivarbeidet har det vore naudsynt å sette enkelte avgrensingar. Dette er også årsaka til at avisutklipp i mindre grad vært nytta. Det finst også kjeldematerial om palestinske flyktingar i arkivet til Norad, men dette arkivmaterialet har vore mindre relevant for denne avhandlinga og er derfor ikkje nytta. Det var UD sitt budsjett som hadde ansvaret for overføringar til palestinske flyktingar. Medan Norad administrerte hjelpa ved naturkatastrofar under det tosidige bistandsarbeidet, var det UD som tok hand om ”menneskeskapte” kriser – som det palestinske flyktingproblemet. Naudhjelpsløyvingane kunne også finansiere freds- og meklingsarbeid, noko som blei stadig viktigare for UD.<sup>43</sup> Norad fekk først ein større del av bistandsansvaret til palestinske områder etter Oslo-avtala i 1993. Som tidlegare fortsette likevel UD å være meir direkte inne i bistanden til dei palestinske områda enn det som var tilfellet for andre mottakarar.<sup>44</sup>

Innanfor historiefaget har Hilde Henriksen Waage skrive den mest omfattande og grundige behandlinga av forholdet mellom Noreg og konflikten i Midtausten. I boka *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, behandlar Waage korleis det oppstod ein stor sympati for Israel i Noreg. Denne boka tek også opp Noreg sitt forhold til palestinarene,

---

<sup>42</sup> UD sine korrespondansar med ambassaden i Wien auka kraftig då UNRWA sitt hovudkvarter vart flytta frå Beirut til Wien frå 1978. Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 76.

<sup>43</sup>Jarle Simensen, *Noreg møter den tredje verden*, 233.

<sup>44</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 108-110.

og tidleg bistand til palestinske flyktningar. I "*Peacemaking is a risky business*" og "*Norwegians? Who needs Norwegians?*" behandlar Waage den norske rolla i fredsprosessen i Midtausten. I hovudoppgåva *Seksdagerskrigen – et vendepunkt?* tek Heidi Olsen for seg Noreg sitt forhold til konflikten i Midtausten på 1960-talet. Denne avhandlinga behandlar også spørsmålet om norsk bistand til palestinske flyktningar fram til 1971. Noreg sitt forhold til Midtausten og fredsprosessen blir også tatt opp av Rolf Tamnes i sjetten bind av *Norsk utenrikspolitikk historie: Oljealder 1965-1995*. Dette bindet studerar òg norsk utanriks- og bistandspolitikk i perioden.

Den norske bistandspolitikken er også grundig behandla i tre bind av *Norsk utviklingshjelps historie*. I desse binda tek Jarle Simensen, Arild Engelsen Ruud, Kirsten Alsaker Kjerland og Frode Liland for seg norsk utviklingshjelp. I det tredje bindet blir også Noreg si rolle i fredsprosessen og bistand til palestinske flyktningar kort omtala. Medan fokuset i desse binda er på norsk bilateral bistand, tek dei opp viktige endringar og trendar som også får følgjer for hjelpa til palestinske flyktningar.

Den internasjonale litteraturen om konflikten i Midtausten har eit stort og variert omfang. I denne oppgåva har eg lagt serleg vekt på to bøker av historikaren Benny Morris som kontekst for konflikten i Midtausten. I *The Birth of the Palestinian Refugee Problem 1947-1949* tek Morris opp bakgrunnen for israelske aspirasjonar om ein eigen stat i Palestina og framveksten av det palestinske flyktningproblemet. Medan denne går fram til 1950, behandlar Morris konflikten i Midtausten meir generelt i boka *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict 1881-1999*. I tillegg har eg serleg nytta *The Iron Wall: Israel and the Arab World* av Avi Shlaim for kontekst på utviklinga i Midtausten.

Fram til Oslo-avtala i 1993 gjekk det meste av den norske bistanden gjennom FN-organisasjonen for palestinske flyktningar. Det har i denne samanheng vore ei utfordring å finne litteratur som omhandlar UNRWA. Det meste av litteraturen omhandlar perioden fram til Junikrigen eller etter Oslo-avtala. For å belyse UNRWA i perioden 1967-1993 har eg derfor nytta statsvitaren Benjamin N. Schiff si bok *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians*. Fokuset i denne boka er på UNRWA og dei økonomiske og politiske utfordringane organisasjonen stod overfor i heile perioden frå opprettinga i 1949 fram til opprettinga av den lokale palestinske sjølvstyremyndigheita.

## 2. Det palestinske flyktningproblemet

---

Den alvorlegaste konsekvensen av krigen mellom Israel og dei arabiske nabolanda i 1948 var det store talet med palestinske flyktningar. Definisjonen for nøyaktig kven som var palestinske flyktningar kom til å endre seg dei neste tiåra. I byrjinga var flyktningane personar som hadde mista sine heimar og levebrød i krigen i 1948. På midten av 1960-talet, i eit forsøk på å oppnå ein politisk balanse og støtte frå vertslanda, vart også born av dei opphavlege flyktningane rekna som palestinske flyktningar.<sup>45</sup> Det var etter krigen mellom 600 000 og 760 000 palestinske flyktningar. Desse flykta til Vestbreidda og Gaza stripa som var okkupert av høvesvis Jordan og Egypt, eller til utlandet, då hovudsakleg til Jordan, Syria eller Libanon.<sup>46</sup> I dette kapittelet vil eg ta for meg bakgrunnen for flyktningproblemet. Kvifor flykta palestinarane, og kven skulle ta ansvaret for flyktningmassane?

### Deling av Palestina?

Grunna opprør og terroraksjonar frå både jødar og arabarar bestemte den britiske mandatmakta seg for å trekke seg ut av Palestina innan mai 1948. Mandatet skulle overlatast til den nyoppretta internasjonale organisasjonen *Dei sameinte nasjonar* (FN). Med bakgrunn i avdekkingane av Holocaust kom samstundes eit moralsk og politisk press mot britisk hindring av jødisk immigrasjon, i tillegg til dei økonomiske kostnadane ved å okkupere Palestina.<sup>47</sup>

29. november 1947 vedtok Generalforsamlinga i FN resolusjon 181, som støtta ei deling av Palestina i ein jødisk og ein arabisk stat. Ifølgje planen skulle jødane få 55 prosent, og palestinarane 40 prosent av det tidligare mandatområdet. Grunna sin unike religiøse status, skulle Jerusalem og Betlehem skiljast ut under internasjonalt oppsyn.<sup>48</sup> Den britiske mandatmakta hevda at ei slik deling ville krevje maktbruk, men ynskja ikkje sjølve å sende styrkar som kunne handheve delinga. London søkte snarare å avgrense valdshandlingane, fram til den nyoppretta verdsorganisasjonen FN overtok ansvaret.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Seinare, med den libanesiske borgarkrigen og intifadaen, det palestinske opprøret i dei okkuperte områda i 1987, vart det også gjeve naudhjelp til palestinarar som aldri tidligare hadde vore registrert som flyktningar. Med nye befolkningsflyttingar og auka fattigdom etter Golfkrigen i 1991, vart skiljet mellom flyktningar og ikkje-flyktningar vidare viska ut. Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 7.

<sup>46</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 602-604.

<sup>47</sup> Ibid, 12.

<sup>48</sup> Ibid, 12-13.

<sup>49</sup> Donald Neff, *Fallen Pillars: U.S. policy towards Palestine and Israel since 1945* (Washington: Institute for Palestine Studies, 2002), 55.

På den eine sida svara ikkje resolusjonen til dei sionistiske aspirasjonane for Israel. Dei likte verken ideen om ein eigen palestinsk stat og ei internasjonalisering av Jerusalem. Samstundes blei det sett spørsmålsteikn ved levekåra for ein jødisk stat innanfor grensene i delingsplanen. På den andre sida representerte den likevel ein stor siger og ein internasjonal legitimitet for opprettinga av ein sjølvstendig jødisk stat. Frå jødisk hald blei derfor resolusjonen akseptert. For den arabiske sida i Palestina var delingsplanen uakseptabel. Dei arabiske statane truga samstundes med maktbruk mot ei gjennomføring av FN-planen som dei hevda krenka rettane til den arabiske majoriteten i Palestina.<sup>50</sup>

Ei akseptering av FN-planen antyda også akseptering av ein palestinsk stat. Eit problem i den samanhengen var at det ikkje lenger fanst noko heilheiteleg leiarskap på palestinsk side. Opprør og den innbyrdes rivaliseringar på slutten av 1930-talet hadde svekka det palestinske samfunnet både militært og politisk. Haj Muhammed Amin al Husseini og hans familie og støttespelarar hadde tidlegare hatt leiarskapen av den palestinske nasjonale rørsla. Hussieni, som hadde samarbeida med nazistane, blei etter krigen sett som krigsforbrytar og hadde flykta frå Palestina. Det var derfor ikkje noko samlande politisk alternativ på den palestinske sida.<sup>51</sup>

Sionistane såg derfor etter ein arabisk leiar som ville akseptere delingsprinsippet med ein jødisk stat, og ikkje minst var villig til å leve i fredleg sameksistens etter at staten var oppretta. I 1947 steig kong Abdullah av Transjordan fram som det beste alternativet for sionistane. For sionistane representerte han ei moglegheit til å bryte den arabiske kjeda av fiendskap som omringa jødane på alle sider. Sionistane hadde hatt venskaplege relasjonar til kong Abdullah sidan etableringa av emiratet Transjordan i 1921. Abdullah såg på si side sionistane som ein potensiell støttespelar for realisering av draumen hans om eit *Større Syria*.<sup>52</sup> For begge partar var palestinsk nasjonalisme eit trugsmål. Dei hadde dermed ei fellesinteresse i å motarbeide den. Då det britiske mandatet over Palestina nærma seg slutten, forsøkte begge å samordne strategiane. Etter hemmelege samtalar 17. november 1947, allereie tolv dagar før FN sin delingsplan, nådde dei to partane fram til ei felles forståing. Denne gjekk ut på at kong Abdullah skulle annektere delar av Palestina, der det hovudsakleg berre budde palestinarar, medan jødane kunne etablere sin eigen stat. Etter at støvet la seg, ville dei

---

<sup>50</sup> Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab world* (London: Penguin books, 2000), 25-27.

<sup>51</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 11-12; Shlaim, *The Iron Wall*, 29.

<sup>52</sup> Landområdet til Syria har endra seg gjennom tidene. Draumen om eit "Større Syria" inkluderte delar av Irak og Tyrkia, Jordan, Libanon, Israel, Kypros og dei palestinske områda. Shlaim, *The Iron Wall*, 29-30.



to skape fred seg i mellom. Resultatet vart ei deling av Palestina langs heilt andre grenser enn det FN sin delingsplan føreslo.<sup>53</sup>

### **Oppretting av staten Israel**

Gjennom FN-vedtaket hadde jødane fått ei ny internasjonal støtte for oppretting av ein eigen stat. Den jødiske leiaren David Ben-Gurion hevda likevel at jødane ikkje ville få tildelt staten utan vidare og at det derfor var naudsynt å sikre ein siger på slagmarka. Etter at britane hadde annonsert si tilbaketrekking, rekna verken Ben-Gurion eller den viktigaste jødiske militære styrkja, Haganah, med at britane ville involvere seg.<sup>54</sup> Ben-Gurion såg likevel med uro på eit amerikansk forslag i mars som ville gje FN tilsynsansvaret over Palestina. For han var dette eit signal om eit mogleg tilbakeslag for støtta til delingsplanen. I tillegg var det ei overhengande fare for ein invasjon frå dei arabiske nabolanda. Han frykta at eit tap på slagmarka kunne undergrave den internasjonale støtta. Jødane måtte derfor kjempe for sin eigen stat, der Ben-Gurion ynskja ein klar militær siger. Før britane trekte seg ut 15. mai, måtte dei interne kommunikasjonane og grensene sikrast. Vidare måtte interne palestinske fiendar ”nøytraliseras” for å frigjere og førebu den jødiske militære styrkja til den venta arabiske invasjonen. Om desse måla ikkje vart nådde, kunne den invaderande styrkja vinne.<sup>55</sup>

Ben-Gurion hadde allereie i 1946 byrja førebuinga til den militære konfrontasjonen med arabarane som han såg som uunngåeleg. Ei våpenleveranse frå Tsjekkoslovakia hadde gjort offensive tiltak mogleg. Hjelp av manglande palestinsk nasjonal organisering og regionalt arabisk samarbeid, kunne Haganah på eigenhand overvinne den palestinske militære motstanden, samt sikre seg landsbyar og regionar i eit høgt tempo. På den jødiske sida hadde framgangen forsterka trua på militæraksjon som den einaste løysinga for å sikre ein jødisk stat. Klokka 16 den 14. mai 1948 i Tel Avivs kunstmuseum leste Ben-Gurion opp sjølvstendedeclarasjonen og erklærte staten Israel for oppretta.<sup>56</sup>

Den arabiske liga svara den jødiske framgangen på slagmarka og statsdanninga med å sende militære styrkjar i kampen mot deling.<sup>57</sup> Tidlegare hadde organisasjonen berre sørgja for

---

<sup>53</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 30

<sup>54</sup> Haganah blei etter sjølvstendedeclarasjonen 14. mai 1948 omforma til Israeli Defence Force (IDF). Ibid, 34.

<sup>55</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 13-14. Shlaim, *The Iron Wall*, 28-33.

<sup>56</sup> Som noten ovanfor.

<sup>57</sup> Den arabiske ligaen vart oppretta i Kairo 22. mars 1945 med seks medlemsland: Egypt, Syria, Libanon, Transjordan, Irak og Saudi-Arabia. Jemen vart medlem frå 5. mai. Formålet var regionalt samarbeid mellom arabiske statar for økonomisk utvikling, konfliktløysing og koordinering av politiske mål. Morris, *Righteous Victims*, 172.

finansiering og våpen til arabarane i Palestina. Den israelske deklarasjonen førte til at fem arabiske land, Egypt, Transjordan, Irak, Syria og Libanon, angreip den nye staten. Målet var å stogge den israelske statsdanninga. Innan midten av mai var det totale talet på arabiske styrkjer i Palestina under 25 000, mot minst 35 000 israelske. Sjølv om dei arabiske statane også auka sine troppar, svara det aldri til Israel si auke. Israel fekk på kvart stadium eit stadig sterkare styrkjeforhold i høve til arabarane. Den israelske sigeren på slagmarka var dermed ikkje noko mirakel slik mange i samtida oppfatta det som, men snarare eit resultat av styrkjeforholdet.<sup>58</sup>

### **Kvifor flykta palestinarane?**

Etter at FN hadde vedteke delingsplanen, spreia valden seg i Palestina. Det var i første omgang velståande palestinske familiar som byrja å rømme frå sine heimar for å komme seg vekk frå opptrappinga av dei valdelege konfrontasjonane. Dei fleste av desse tenkte nok at opphaldet i eksil ville være mellombels. Utover april 1948 kom dei første teikna på masseflukt.<sup>59</sup>

Skuldspørsmålet om kvifor fleire hundretusen palestinarar blei flyktingar, har vore eit viktig stridstema mellom Israel og dei arabiske statane sidan den gong. På den eine sida hevda Israel at arabiske leiarar hadde oppfordra palestinarane til å forlate sine heimar medan krigen føregjekk, for å vende tilbake når dei arabiske troppane hadde sigra. På den andre sida hevda arabiske leiarar at flyktingproblemet oppstod som følge av ein bevisst jødisk plan. Denne gjekk ut på å fordrive flest mogleg av palestinarane frå det området som ville utgjere den framtidige jødiske staten.<sup>60</sup> Ifølgje den israelske historikaren Benny Morris, som i dag er ein av dei mest anerkjende på feltet, er ingen av desse forklaringane haldbare. I byrjinga av 1948 vart flukta av palestinarar sett av den arabiske sida som eit passerande fenomen som ikkje ville få noko spesielle følgjer. Det var ingen bevis på noko arabisk ynskje eller ordrar om ei masseflukt. Endringa mot ei masseflukt med store demografiske endringar i april kom overraskande på dei arabiske landa og understreka samstundes den manglande evna til å intervenere. Rykta om falne byar bidrog til å forsterke flukta også frå andre byar. Berre eit minimalt tal med palestinarar flykta som direkte følge av israelske oppmodingar. Ben-Gurion ynskja openbart færrest mogleg arabarar innanfor den nye jødiske staten. Der var likevel

---

<sup>58</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 34-35; Neff, *Fallen Pillars*, 65.

<sup>59</sup> Neff, *Fallen Pillars*, 55, 61.

<sup>60</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 2.

ingen systematisk utkastingsplan. Dette vart verken diskutert eller bestemt i den israelske regjeringa eller militære leiinga. Dei fleste palestinarane rømte grunna jødiske angrep eller frykt for angrep. Masseflukta var likevel resultatet av fleire årsaker. Mislykka arabiske militæraksjonar fekk stadig fleire til å miste trua på den arabiske militærmakta. Frykt for å kome under jødisk styre, kjensler av å være forlaten av den arabiske verda, frykt for jødiske angrep, rykte om massakrar og faktiske massakrar, bidrog alle til den palestinske flukta.<sup>61</sup>

Dei attverande palestinarane i byane og på landsbygda følte seg forlatne. Dei palestinske leiarane hadde allereie reist, og den britiske mandatmakta hadde evakuert. Då den jødiske offensiven starta i april/mai 1948, var den opphavlege motstanden mot å forlate sine heimar langt på veg broten ned. Det som følgde var ei panikkarta masseflukt. Om jødiske angrep direkte og indirekte skapte det meste av masseflukta fram til juni, var også ein liten, men viktig del, grunna direkte utkastingsordrar og psykologisk krigføring. Fleire landsbyar vart beordra eller tilråda av Haganah om å evakuere mellom april og juni.<sup>62</sup> Utkastinga var vanlegvis frå område som blei sett som strategisk viktig og i samsvar med Plan D. Målet med denne planen var å sikre alle område som FN sin delingsplan hadde tildelt den jødiske staten, samt området og korridorar som leia til jødiske busettingar utanfor dette området. Dette skulle i sin tur sørge for eit solid grunnlag for jødisk sjølvstende. Sjølv om formuleringane i Plan D var vage, var målet å fjerne området for fiendtlege eller potensielt fiendtlege arabiske element, som dermed gav eit grunnlag for å kaste ut sivile.<sup>63</sup>

Dei fleste palestinarane flykta likevel før og under kamphandlingane. Vidare gav også arabisk leiarskap ordrar om evakuering av nokre landsbyar. Invaderande arabiske styrkjar gav også tidvis ordrar om å forlate landsbyar, slik at sivile ikkje ville være i vegen. Men hovudårsaka til masseflukta var dei jødiske angrepa eller redselen for angrep. Særleg kom forteljingane om Deir Yassin-massakren til å forsterke og undergrave den palestinske kampmoralen. Landsbyen hadde inngått ei fredsavtale med Haganah, men 9 april blei likevel innbyggjarane angripne av den jødiske terroristorganisasjonen Irgun, med støtte frå Haganah.<sup>64</sup> Heile familiar vart drepne, menn, kvinner og born vart slakta ned når dei kom ut av husa sine, og personar vart tekne til side og avretta. På slutten av kampane vart grupper med eldre menn, kvinner og born kjørt til Vest-Jerusalem og vist fram i ei ”sigersparade”, før dei vart dumpa i

---

<sup>61</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 138, 263-5; Morris, *Righteous Victims*, 257-8.

<sup>62</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 591.

<sup>63</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 31.

<sup>64</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 76-77.

Aust-Jerusalem.<sup>65</sup> Massakren blei fordømd av jødiske leiarar, men hendinga skulle berre forsterka den palestinske frykta. Ei viktig årsaka til dette var at hendingane blei fremja som propaganda i arabiske media. Tanken frå arabiske leiarar var at dette ville styrkje den palestinske motstanden. Men propagandaen skulle vise seg å verke mot si hensikt då palestinarane flykta i stadig større skarar, snarare enn å kjempe.<sup>66</sup>

### **Det palestinske flyktningproblemet**

Den alvorlegaste konsekvensen av krigen mellom Israel og dei arabiske nabolanda i 1948 var det store talet med palestinske flyktningar. Det nøyaktige talet var umogleg å berekne, men dei fleste reknar som historikaren Benny Morris med at om lag 700 000 flukta eller blei kasta ut av områda som vart den nye israelske staten. Ved slutten på krigen var mindre enn halvparten av palestinarane i sine opphavlege bustadar. Palestinarane som forlét sine heimar flykta i hovudsak til Vestbreidda og Gaza, eller utanlands, då hovudsakleg til nabolanda Jordan, Syria og Libanon.<sup>67</sup>

På den eine sida stod Israel på alle måtar styrkja etter krigen i 1948. Den nye staten hadde vunne krigen og utvida sitt område i høve til grensene i FN sin delingsplan. Internasjonalt vart dei nye grensene meir eller mindre godtekne. Samstundes var befolkninga blitt meir homogen. Den arabiske befolkninga utgjorde berre 150 000 av nærare 1 million israelske innbyggjarar. På den andre sida var utviklinga ei katastrofe for arabarane. Dei hadde forkasta delingsplanen, gått på eit audmjukande militært nederlag, og i tillegg sett Israel ekspandere sitt område. Arabarstatane nekta å akseptere nederlaget som endeleg og avslo å slutte fred med Israel. Ulukka var likevel størst for palestinarane. I løpet av 1949-50 hadde dei fleste husa og jordbruksområda, etterletne av palestinarane, blitt overteke av nye jødiske innvandrar. På same tid hadde Israel, Jordan og Egypt teke kvar sin del av det som, i følgje FN sin delingsplan, skulle blitt ein eigen palestinsk stat. Vestbreidda vart innlemma i Transjordan, som endra namn til Jordan, og Gazastripa vart kontrollert av Egypt.<sup>68</sup> Palestinarane stod igjen som den største taparen etter krigen, utan landområde og med fleire hundretusen som flyktningar. Moglegheitene for å vende tilbake vart stadig mindre. Spørsmålet blei dermed kven som skulle ta hand om dei palestinske flyktningane?

---

<sup>65</sup> Morris, *Righteous Victims*, 207-8.

<sup>66</sup> Waage, *Norge- Israels beste venn*, 76-77; Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 592.

<sup>67</sup> Morris, *Righteous Victims*, 252.

<sup>68</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 48; Morris, *Righteous Victims*, 259-60.

## **Flyktningane ingen ynskja**

Samstundes som stadig fleire flykta blei det snart klart at ingen land ynskja å ta ansvaret for flyktningmassane. Den spontane omsorga som arabarstatane viste dei første månadane, tok rask slutt. For det fyrste var at eit ansvar også ville bety at ein måtte ta hand om flyktningane si usikre framtid. Det viste seg tidleg at flyktningane ikkje ville få anledning til å vende tilbake. I Israel blei avgjersla i prinsippet teke allereie sommaren 1948. Utanom å argumentere for strategisk naudsyn og at flyktningane ville være ein sikkerheitsrisk, peika Israel på dei endra geografiske realitetane. Under krigen hadde flyttbare verdier forsvunne, husdyr hadde blitt selt eller slakta. Husa som ikkje var øydelagt under krigshandlingane hadde samstundes blitt midlertidige bustadar for nye jødiske immigrantar.<sup>69</sup>

For arabiske leiarar representerte dei palestinske flyktningane eit potensial for sosial og politisk uro. Av dei om lag 700 000 flyktningane, var halvparten i Jordan, hovudsakleg Vestbreidda. Vidare oppheldt 200 000 seg på Gazastripa, nesten 100 000 i Libanon og meir enn 60 000 i Syria. Halvparten av desse budde i flyktningleirar, resten i eksisterande byar og landsbyar. Palestinske flyktningar vart ei konstant påminning om nederlaget i krigen mot Israel, uretten mot det palestinske folket og ein gnist for anti-israelske tiltak.<sup>70</sup> Arabarstatane framheldt at tilbakevending var den einaste rettferdige løysinga. Flyktningane var både ei finansiell byrde og eit potensielt innanrikspolitisk uromoment. I ein situasjon der Israel nekta å la flyktningane vende tilbake, kunne dei på den eine sida være eit nyttig politisk våpen for arabiske leiarar. På den andre sida kunne flyktningane også brukast som eit politisk reiskap for Israel ved fredsforhandlingar og for å bli anerkjend i den arabiske verda.<sup>71</sup>

## **Internasjonale initiativ**

Dei internasjonale forsøka på å løyse flyktningproblemet frå slutten av 1948 og byrjinga av 1949 blei i hovudsak teke av ulike organ i FN eller gjennom amerikanske initiativ. Begge var påverka av rapporten frå september 1948 utarbeida av FN sin meklingsmann, den svenske greven Folke Bernadotte. Ifølgje han hadde palestinarane rett til å vende tilbake, medan Israel hadde ei plikt til repatriere dei.<sup>72</sup> Dagen etter at han hadde fullført sin rapport vart han myrda av den israelske terrorgruppa Stern. To månader etter drapet blei likevel Bernadotte sine

---

<sup>69</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 550.

<sup>70</sup> Morris, *Righteous Victims*, 260.

<sup>71</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 101-102; Neff, *Fallen Pillars*, 69-70; Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 551.

<sup>72</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 549; Waage, *Norge – Israel beste venn*, 79-80.

tankar vidareført gjennom FN sin resolusjon 194, 11 desember 1948. Resolusjonen slo både fast flyktningane sin rett til å vende tilbake til heimane sine, og Israel si plikt til å betale erstatning til dei som valte ikkje å vende tilbake. *Palestine Conciliation Commission* (PCC), som blei oppretta gjennom resolusjonen, skulle sørge for gjennomføringa av repatriering for flyktningane som ynskja å vende attende.<sup>73</sup>

Palestinarane som flykta under krigen hadde sett på opphaldet i utlandet som mellombels, men situasjonen til palestinarane skulle vise seg å bli fastlåst. På den eine sida nekta arabarstatane å absorbere flyktningane, på den andre nekta Israel å ta dei tilbake. I eit forsøk på å løyse situasjonen tok PCC to steg. Det første var å opprette ein teknisk komité for flyktningane for å finne ut kor mange flyktningar det var, og kor mange av desse som ynskja å returnere eller bli værande i arabiske land, og korleis dei kunne bli økonomisk rehabilitert. Det andre steget var innkallinga til ein internasjonal fredskonferanse i Lausanne, der partane kunne diskutere ei rekkje spørsmål – flyktningar, Jerusalem, grenser, anerkjenning – og kome fram til ei omfattande fredsavtale.<sup>74</sup>

Fredskonferansen i Lausanne blei avslutta 12. september 1949, utan resultat. Sjølv før den tekniske komiteen hadde lagt fram si rapport, etablerte PCC og USA *Economic Survey Mission* (ESM). Denne skulle fokusere på regionale utviklingsprosjekt som kunne gje flyktningane arbeid. EMS var som den tekniske komiteen eit underorgan av PCC under resolusjon 194. EMS skulle, sjølv om det ikkje blei sagt eksplisitt, arbeide mot ei løysing basert på integrering i arabarlanda. Dette tyda på at ein i FN allereie hadde gått vekk frå tanken om returnering til Israel. Anbefalingane frå EMS blei lagt fram for FN si generalforsamling i desember 1949. Fram til april 1949 skulle medlemsstatane fortsette med direkte naudhjelp til flyktningane. Etter dette ville ein eigen FN-organisasjon overta ansvaret for hjelpearbeidet.<sup>75</sup>

### **Opprettinga av UNRWA**

Repatriering av palestinske flyktningar ville fjerna FN sitt ansvar for flyktningane og redusert det til eit innanrikspolitisk problem for Israel. Etersom Israel nekta å la flyktningane vende tilbake, vart fokuset endra mot ei omlokalisering av flyktningane i områda utanfor Israel. Økonomiske og politiske forhold skulle øydelegge for ei omlokalisering av flyktningane. For

---

<sup>73</sup> Waage, *Norge – Israel beste venn*, 81; Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 549.

<sup>74</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 553-554.

<sup>75</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 579; Waage, *Norge – Israel beste venn*, 102-103.

det første nekta arabarstatane å absorbere flyktningmassane. Dei kravde at repatriering blei kopla til ei løysing på konflikten med Israel. For det andre mangla landa som flyktningane skulle busetje seg i økonomiske ressursar til å integrere den store nye befolkninga. Dette førte stormaktene og PCC mot eit nytt løysingsforslag. Dette gjekk ut på å gje arabarlanda vestleg bistand for å integrere ein større del av flyktningane. Dei resterande hundretusen skulle Israel ta hand om. Dei fleste tvilte likevel på at Israel ville gå med på ei slik avtale. Forsøka på å organisere forhandlingar blei stogga gjennom Israel si nekting og arabarstatane si insistering på å returnere dei.<sup>76</sup>

Eit nytt forsøk blei derfor gjort 8. desember 1949 då vedtok FN resolusjon 302(IV). Med denne resolusjonen oppretta FN sin organisasjon for hjelp til palestinske flyktningar (UNRWA). UNRWA var etablert som ein mellombels organisasjon i påvente av ei løysing på flyktningproblemet. Organisasjonen skulle sørge for direkte naudhjelp og arbeidsprogram for dei palestinske flyktningane. Saman med generalforsamlinga sin resolusjon 194 året før, som etablert flyktningane sin rett til å returnere eller til å få kompensasjon, betydde det at FN hadde tatt på seg ansvaret for dei palestinske flyktningane for ei ubestemt tid og omfang.<sup>77</sup>

Mot slutten av 1950-talet gjekk UNRWA vekk frå dei mislukka integreringsforsøk, og flytta ressursane over på helse, naudhjelp og utdanningsprogram. Hadde UNRWA forsvunne ville vertslanda sine regjeringar blitt tvungen til å ta over programma og ikkje berre fått ei stor finansiell byrde, men også bli direkte mål for palestinske misnøye.<sup>78</sup> På den eine sida støtta dei arabiske landa flyktningane retorisk. På den andre frykta dei for konsekvensane ved ein integrasjon av flyktningane i eigne samfunn. Frå vertslanda var det derfor ynskjer om at UNRWA skulle fortsette sine program. Dette kunne både hindre palestinsk misnøye og bringe nyttige ressursar til landa. Det var samstundes nyttig å legge press på UNRWA som ein billig måte for regjeringane å demonstrere solidaritet med flyktningane. I Jordan gav til dømes UNRWA mat til éin tredjedel av befolkninga. I Libanon og Syria, sjølv om flyktningbefolkninga var mindre, søkte regjeringane å hindre politiske problem og nyttiggjere seg av den harde valutaen UNRWA førte inn i den lokale økonomien. Det var likevel lite interesse frå arabisk side til å bidra økonomisk til organisasjonen. Det gjaldt både dårlig

---

<sup>76</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem*, 549-552; Schiff, *Refugees unto the Thrid Generation*, 271.

<sup>77</sup> United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) byrja sitt arbeid 1. mai 1950; UNRWA, "Overveiw", <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=85>, (sist besøkt 04.01.2011); Schiff, *Refugees unto the Thrid Generation*, 271.

<sup>78</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 48.

økonomisk stilte land og rike oljeproduserande land. Arabarlanda hevda at det var Israel og ikkje arabarstatane som hadde skapt flyktningproblemet. Dermed burde heller ikkje arabarlanda bere dei finansielle byrdane. Eigne økonomiske og politiske mål viste seg ofte å være viktigare enn omsynet til flyktningane si velferd eller støtta til UNRWA.<sup>79</sup>

UNRWA si verksemd vart ein balansepong mellom kva handlingar som ville være akseptable for vertslanda og som kunne bli betalt for av dei store bidragsytande landa. Ei endring av UNRWA og innsamlingsverksemda var potensiell politisk dynamitt. Ei formell innrømming av at organisasjonen kravde permanente, kontinuerlege bidrag, ville øydelegge den som eit symbol for flyktningane sin mellombelse situasjon og generalforsamlinga sin posisjon om at flyktningane burde få vende attende.<sup>80</sup>

### **Stadige økonomiske problem**

UNRWA hadde ein liten administrasjon med fokus på å samle inn pengar for å kunne tilby flyktningane dei mest vitale tenestene. Organisasjonen etablerte seg raskt som hovudkanalen for bistand til palestinske flyktningar, dette gjaldt også i høgste grad for dei norske løyvingane. Støtta til UNRWA kom mellom anna frå tanken om at gladare og friskare flyktningar med mindre sannsyn ville bli kommunistar eller terroristar. Den finansielle og verbale støtta til UNRWA vart også eit teikn på støtte til palestinarane. Dette kom av organisasjonen si unike rolle. UNRWA var den einaste internasjonale organisasjon som berre konsentrerte seg om velferda til ei bestemt gruppe.<sup>81</sup>

Det var likevel aldri teke noko internasjonal avgjersle om det passande nivået på komfort og støtte til flyktningane. Snarare søkte generalkommissæren å få mest mogleg støtte frå gjevarlanda.<sup>82</sup> Bidragsytarane på si side, gjorde generelt berre det dei måtte for å halde organisasjonen i live. Dei store gjevarlanda si interesse for palestinske flyktningar og finansielle støtte til UNRWA hang tett saman med dei store politiske hendingar i Midtausten. Som ein flyktningorganisasjonen tente UNRWA finansielt når situasjonen var så kritisk at gjevarlanda sine sympatiar auka. Dette krisefokuset skapte ofte store finansielle problem for

---

<sup>79</sup> Ibid, 7-8, 50-2, 125.

<sup>80</sup> Ibid, 114.

<sup>81</sup> Ibid, 4-5, 8.

<sup>82</sup> Frå 1962 fekk direktøren for UNRWA tittelen generalkommissær. Generalkommissæren vart utpeika av generalsekretæren i FN med ansvar for å utføre mandatet i resolusjon 302. Ibid, 6, 114.



fortsetjinga av verksemda. Løyvingane vart drivne av bidragsytarane si interesse for palestinske flyktingar og UNRWA.<sup>83</sup>

Eit tilbakevendande problem skulle bli at bidraga til UNRWA ikkje haldt følge med det auka talet på flyktingar, regionale kostnader og reduksjonar i verdien av den amerikanske dollaren.<sup>84</sup> Ein viktig årsak til UNRWA sine stadige finansielle problem var at organisasjonen baserte seg på frivillige bidrag for eitt år om gongen, og heller ikkje kunne låne pengar. Budsjettet gjekk over kalenderåret, der UNRWA samstundes søkte å skaffe bidrag og finansiere verksemda for same budsjettperiode.<sup>85</sup> Fordelen ved å etablere eit frivillig bidragssystem var at generalforsamlinga unngjekk å auke medlemslanda sine finansielle forpliktingar overfor FN. Snarare vart det interesserte land si oppgåve å sørge for tilstrekkelege midlar for å kunne oppretthalde organisasjonen sine program. Dette vart understreka i bidraga til organisasjonen. Med USA i spissen, var hovudbidragsytarane til UNRWA om lag dei same i meir enn tretti år.<sup>86</sup> Finansieringssystem vart etablert for ei kortvarig internasjonal støtte til palestinske flyktingar og regionale utviklingsprosjekt i Midtausten. I fråværet av ei løysing på flyktingproblemet vart det snarare eit hinder for organisasjonen si verksemd.<sup>87</sup>

## **Junikrigen i 1967**

Av alle krigar mellom Israel og dei arabiske nabolanda var junikrigen i 1967 den einaste som ingen av landa i Midtausten ynskja. Krigen oppstod som følge av ei rekkje kriser som ingen av sidene klarte å kontrollere. Den utilsikta eskaleringa av konflikten kom då Israel byrja med ei rekkje trugsmål mot regimet i Syria. Israel ynskja å stogga støtta til palestinske geriljagrupper som opererte frå Syria.<sup>88</sup> Mellom januar 1965 og juni 1967 hadde palestinske geriljagrupper, hovudsakleg Fatah, utført over hundre raid mot Israel.<sup>89</sup> Dei fleste angrepa vart gjort frå Jordan og Libanon, men Fatah var i stor grad væpna, trenar og styrt frå Syria.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid, 136, 273.

<sup>84</sup> Bidraga til UNRWA vart gjeve i amerikanske dollar. Ibid, 136.

<sup>85</sup> Om det var utsikter for eit underskot, måtte UNRWA kutte utgiftene det året. Om det framleis var underskot på slutten av året, måtte organisasjonen betale for det på byrjinga av neste år med å nytte oppsparte midlar, organisasjonen sin "arbeidskapital". Ibid, 111.

<sup>86</sup> Fram til 1962 stod USA for 72 prosent av dei totale bidraga til UNRWA. I 1991 hadde talet sukke til 25 prosent. I same periode sank det britiske bidraget frå 19 til 4 prosent. Ibid, 112-114.

<sup>87</sup> Ibid, 136.

<sup>88</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 236-38

<sup>89</sup> Fatah vart etablert av ei gruppe palestinarar i eksil på slutten av 1950-åra. Fatah vart tidleg ein sentral komponent i den palestinske frigjeringsrørsla (PLO). Morris, *Righteous victims*, 303.

<sup>90</sup> Ibid.

Ei anna sentral konflikt mellom Israel og Syria var usemje om bruken av vatn frå Jordan-elva og israelsk landbruk av områda kring grensa til Syria. Dette førte til fleire samanstøyt mellom landa. Denne konflikten vart vidare trappa opp frå februar 1966 då Ba'ath partiet tok over makta i Damaskus, og det nye regimet byrja stadig oftare å snakke om ein "frigjeringskrig" i Palestina. Grensekonflikten mellom Syria og Israel skulle bli utløysande for junikrigen i 1967. Det kom fleire meldingar om at Israel førebudde eit angrep mot Golanhøgda. 13. mai sendte den syriske forsvarsministeren ei oppmoding til Egypt om å forsøke å skremme Israel frå eit angrep. Dette trass i at syriske flyfoto 12. og 13. mai ikkje viste noko endring i dei normale israelske militære posisjonane. Den egyptiske presidenten Gamal Nasser ynskja ikkje noko konfrontasjon med Israel. Han visste også at opplysningane om israelske angrepsplanar var usanne. Ein stor del av det egyptiske militæret var samstundes bunden opp i borgarkrigen i Jemen. Politisk sett kunne han likevel ikkje sitte stille, då det ville stille spørsmål ved det egyptiske leiarskapet i den arabiske verda.<sup>91</sup>

I eit forsøk på å halde på den arabiske opinionen og samstundes unngå ein krig med Israel, gjorde Nasser tre grep. Det første var å sende store militære styrkjar til Sinaihalvøya. Det andre var å be FN-styrkane, UNEF, som heldt til der, om å trekkje seg tilbake. Det fatale og siste steget kom 22 mai: Nasser ga ordre om å stenge Tiransundet, ein sjøpassasje mellom Raudehavet og Akababukta, for israelsk skipsfart. På den eine sida kunne den israelske økonomien overleve stenginga. På den andre hadde nettopp opninga av sundet vore eit viktig mål for Israel under Suezkrisa i 1956. Ei stenging av Tiranstundet vart frå Israel sett som ein *casus belli*, og IDF var meir eller mindre klare til å angripe i slutten av mai. Den israelske statsministeren, Levi Eshkol, var likevel nølande. USA, som sterkt fordømde stenginga av sundet, åtvare også mot ein einseitig israelsk aksjon. Den israelske regjeringa hadde utsett eit angrep motivert av vage amerikanske forsikringar om at USA ville søke å få i stand ei diplomatisk eller fleirnasjonal løysing på krisa. Men hektisk diplomatisk aktivitet mellom Jerusalem, New York, Washington og Kairo førte ingen veg. Mange israelarar følte at det ikkje lenger var snakk om ei stenging for israelsk skipsfart, men eit spørsmål om Israel si overleving. Utsetjinga av ein militæraksjon og stadige rapportar frå arabisk media om Israel sin føreståande undergang, bidrog til frykt i det israelske folket. Eshkol klarte å utsette det

---

<sup>91</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 236-38; Morris, *Righteous Victims*, 302-5.

israelske angrepet, men presset vart til slutt for stort. 4. juni ga regjeringa grønt lys for eit angrep.<sup>92</sup>

Dagen etter, 5. juni kom det israelske svaret på den egyptiske stenginga av Tiransundet. I løpet av nokre timar same morgon øydela Israel det egyptiske luftforsvaret. Samstundes blei det formidla falsk informasjon til Egypt sine allierte for å oppmode dei om å bli med i krigføringa. Syria, Jordan og Irak angreip kort tid etter mål inne på israelsk territorium. Israel svara med å angripe og øydelegge det syriske og jordanske luftforsvaret, samt ein irakisk flybase nær Jordan. Då krigshandlingane opphørte 10. juni 1967 hadde Israel teke kontroll og okkupert heile Sinaihalvøya, Vestbreidda, inkludert den gamle bydelen i Jerusalem med alle heilage stader, og Golanhøgda. Den raske og overbevisande israelske militærkampanjen fekk fleire observatørar til å undre seg om målet med krigen var utviding av territorium, snarare enn sjølvforsvar.<sup>93</sup>

### **Eit nytt flyktningproblem**

Med den israelske kontrollen over Vestbreidda og Gazastripa i 1967, kom den palestinske saka på alvor tilbake på dagsordenen. Før utbrotet av krigshandlingane budde om lag halvparten av dei palestinske flyktningane i Jordan, dei fleste på Vestbreidda. I Jordan utgjorde palestinske flyktningar, eller born av flyktningar, mellom 600 000 og 700 000 personar. Omkring førti prosent av desse budde i flyktningleirar. På Gazastripa budde det omkring 300 000 palestinske flyktningar, og dei resterande 300 000 levde i Libanon og Syria, hovudsakleg i UNRWA sine flyktningleirar. Som ein konsekvens av krigen i 1967 hadde ytterlegare 200 -300 000 palestinarar flykta frå Gazastripa og Vestbreidda. I tillegg hadde åtte til nitti tusen sivile blitt drive på flukt frå Golanhøgda.<sup>94</sup>

Utfallet av krigen skulle også få følgjer for den palestinske frigjeringskampen. Kampen for Palestina hadde tidlegare vore i arabarstatane sine hender. Nederlaget i 1967 skulle bidra til å endre dette. I 1964 vart Palestine Liberation Organization (PLO) etablert som ein politisk organisasjon under regi av Den arabiske liga. PLO hadde eit uttalt mål om å rette uretten som vart gjort mot det palestinske folket og å oppløyse den israelske staten. Organisasjonen hadde også ei militær grein, Den palestinske frigjeringshæren (PLA). Denne var spreidd over fleire arabiske land og var under det enkelte arabiske land sin militærkommando. Gradvis vaks det

---

<sup>92</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 236-38, Morris, *Righteous Victims*, 306-10.

<sup>93</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 241.

<sup>94</sup> Morris, *Righteous Victims*, 327, 336.

også fram sjølvstendige palestinske geriljaorganisasjonar.<sup>95</sup> Nederlaget i 1967 hjelpte PLO sin formann, Yassir Arafat, til ei gradvis fristilling av PLO frå arabarstatane sin kontroll. Etter krigen kjempa organisasjonen seg tilbake på scena, og skulle frå 1968-69 framstå som det samla uttrykket for den palestinske frigjeringskampen.<sup>96</sup>

Den israelske sigeren i 1967 bidrog til å styrkje den Israel-venleg opinion i Noreg. På lengre sikt skulle den likevel fremje ei førestilling om Israel som ei uforsonleg okkupasjonsmakt.<sup>97</sup> Framveksten av PLO som talsmenn for det palestinske folket var også noko Noreg måtte ta stilling til. Korleis påverka desse hendingane Noreg? Korleis stilte Noreg seg til dei palestinske flyktingane?

---

<sup>95</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 230.

<sup>96</sup> Waage, *Norwegians*, 12; Tamnes, *Oljealder*, 372.

<sup>97</sup> Tamnes, *Oljealder*, 372.

### 3. Noreg oppdagar flyktingane, 1967-74

---

Eit viktig vendepunkt skulle bli junikrigen i 1967. På kort sikt førte krigen til ein meir Israel-venleg opinion i Noreg. På lengre sikt bidrog den til ei større interesse og forståing for det palestinske folket. I åra fram til 1974 vart også dei norske løyvingane til palestinske flyktingar meir enn tidobla. Kva var grunnane til denne store norske auka? Skuldast dette norske haldningsendringar, eller spela også andre faktorar inn?

#### **Sterk sympati for Israel**

Krigen i 1967 demonstrerte på ny den sterke norske sympatien for Israel. På kort sikt bidrog den til ein meir Israel-venleg opinion i Noreg. Konflikten i Midtausten fremja samstundes behovet for å ta andre omsyn. Dette ytra seg i første omgong då Egypt stengte Tiransundet for israelsk skipsfart og fartøy med strategiske varer til Israel. Som skipsfartsnasjon forlanga Noreg, i likskap med sine allierte USA og Storbritannia, at prinsippet om fri gjennomfart blei respektert. Også etter krigsutbrotet etterstreva Noreg ein viss balanse i sine reaksjonar. I november 1967 stemte Noreg for FN-resolusjon 242. Ifølgje denne kunne ikkje FN godta erobring av landområde med makt, men anerkjende samstundes Israels eksistens innanfor sikre og anerkjende grenser, og oppfordra til ei rettferdig løysing av flyktingproblemet.<sup>98</sup> Desse tre prinsippa skulle seinare bli grunnlaget for norsk Midtaustpolitikk.

Hendingane i Midtausten fekk også konsekvensar for den norske haldninga til palestinske flyktingar. Etter junikrigen i 1967 hevda den norske FN-ambassadøren Edvart Hambro at det alvorlegaste problemet i Midtausten var skjebnen til dei palestinske flyktingane.<sup>99</sup> Dette var til forskjell frå tidlegare då palestinarane verken vart kalla eller sett på som palestinarar. Flyktingproblemet hadde fått lite merksemd i norske politiske sirkular, og vart generelt omtala som eit ”arabisk flyktingproblem”. Etter krigen i 1967 vart det sett som eit alvorleg politisk problem, snarare enn berre eit humanitært problem.<sup>100</sup> Dei tradisjonelle nære banda til Israel gjorde det likevel naudsynt for Noreg å vurdere eventuelle negative israelske reaksjonar på støtta til palestinske flyktingar. Det var viktig at forholdet til Israel ikkje vart skadelidande.

---

<sup>98</sup> Tamnes, *Oljealder*, 377.

<sup>99</sup> St.meld. nr. 40 (1967-68), 33.

<sup>100</sup> Waage, *Norwegians*, 37.

## Bistand i etterkant av junikrigen i 1967

Det var i første rekkje i FN Noreg måtte ta stilling til dei humanitære og politiske problema i Midtausten. I generalforsamlinga stemte Noreg kvart år for resolusjon 194, som gav flyktningane rett til å velje mellom repatriering eller erstatning for sine tapte eigedommar.<sup>101</sup> FN og dei største bidragsytarane til UNRWA trudde likevel aldri på moglegheita av repatriering for dei palestinske flyktningane, men flyktningane stod på retten til å returnere.<sup>102</sup> Noreg hadde støtta FN sitt arbeid blant dei palestinske flyktningane sidan starten i 1948. Løyvingane hadde derimot vore svært beskjedne, og aldri i samsvar med FN sine behov og forventingar.<sup>103</sup> I Noreg var dei palestinske flyktningane lenge gløymt. Denne låge interessa vart også spegla i bistanden samanlikna med dei andre skandinaviske landa.<sup>104</sup>

UNRWA hadde ei unik rolle som den einaste internasjonale organisasjon som berre konsentrerer seg om velferda til ei bestemt gruppe. Støtta til UNRWA kom mellom anna frå tanken om at gladare og friskare flyktningar med mindre sannsyn ville bli kommunistar eller terroristar. Den finansielle og verbale støtta til UNRWA vart også eit teikn på støtte til palestinarane. Generelt fall og steig gjevarlanda si interesse for palestinske flyktningar og støtte til UNRWA i samsvar med dei store politiske hendingane i Midtausten. Denne tendensen vart sterkt understreka i etterkant av junikrigen i 1967. Med befolkningsendringane og dei politiske omveltingane krigen hadde skapt, auka samstundes gjevarlanda si merksemd og sympati for dei palestinske flyktningane noko som resulterte i større løyvingar til UNRWA.<sup>105</sup>

Dette var også tilfelle for Noreg. Krigen i 1967 understreka den humanitære sida. I tillegg til dei palestinske flyktningane frå 1948, hadde 200 000 nye blitt drivne på flukt.<sup>106</sup> Krigen auka også utgiftene til UNRWA, ikkje minst grunna assistanse til nye flyktningar.<sup>107</sup> I denne situasjonen vurderte UD tidlig at det ville vere behov for hurtig hjelp til flyktningane og anbefalte ein større innsats frå norsk side.<sup>108</sup> 10. juni fremja Regjeringa forslag om ei

---

<sup>101</sup> Waage, *Norge – Israels beste venn*, 83.

<sup>102</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 8.

<sup>103</sup> Waage, *Norwegians*, 28, 33; Sjø kap.1.

<sup>104</sup> Waage, *Norwegians*, 28, 33.

<sup>105</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 4-8, 49, 273.

<sup>106</sup> Waage *Norwegians*, 11.

<sup>107</sup> Frå midten av 1960-talet hadde også UNRWA byrja å rekne born av dei opphavlege flyktningane som palestinske flyktningar. Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 8, 122.

<sup>108</sup> UD 26.6/23, 19, UD notat, 06.09.1967.

tilleggsløyving til palestinske flyktningar.<sup>109</sup> Tjue dagar seinare vedtok Stortinget anbefalinga, som resulterte i ei tilleggsløyving på to millionar kroner. Av desse skulle 1,5 millionar gå direkte til UNRWA, medan det resterande beløpet blei kanalisert gjennom Det norske flyktningråd. Føresetnaden for løyvinga til Flyktningrådet var at arbeidet understøtta og ikkje konkurrerte med UNRWA si hjelp til flyktningane.<sup>110</sup> På den eine sida var ikkje dette norske bidraget serleg stort samanlikna løyvingar andre stadar. På den andre sida representerte det om lag ei firedobling av det ordinære norske bidraget til UNRWA i 1967, og overgjekk samstundes dei samla norske løyvingane til palestinske flyktningar dei seinare åra.<sup>111</sup> Skulle dette bli eit vendepunkt i bistanden til palestinske flyktningar? Eller understreka det snarare ei norsk kriseorientering?

### **Ynskje om å oppretthalde bistandsnivået**

Det palestinske flyktningproblemet hadde nærast vore fråverande i den norske utanrikspolitiske debatten. Etter krigen i 1967 vart spørsmålet sett på dagsorden i Stortinget. I samsvar med tidlegare år hadde UD føreslått eit relativt lågt bidrag til palestinske flyktningar for 1968. I lys av hendingane i Midtausten ynskja Sosialistisk Folkeparti (SF) ei auke på ytterlegare fem millionar kroner. Denne summen var høgst urealistisk, og SF sitt forslag fekk ikkje medhald. Dette var likevel første gongen eit parti på Stortinget hadde føreslått å auke det norske bidraget til palestinske flyktningar, og markerte slik eit vasskilje.<sup>112</sup>

Trass i UD sitt opphavleg låge forslag, var det ynskjer innanfor departementet om å oppretthalde bistandsnivået. I 1967 hadde krisebidraga til UNRWA overgått dei auka utgiftene i samband med krigshandlingane og befolkningsendringane. Året etter var derimot situasjonen reversert, noko som illustrerte gjevarlanda si generelle kriseorientering i løyvingane til palestinske flyktningar.<sup>113</sup> På bakgrunn av den økonomiske stillinga kom generalkommissæren med ein appell om nye frivillige bidrag til UNRWA. Ettersom Noreg hadde støtta appellane i FN om å yte spesielle bidrag, burde også løyvinga være relativt betydelig, hevde departementet. I tillegg til det ordinære norske bidraget i 1968, ynskja UD derfor eit bidrag tilsvarende det som blei gjeve etter krigen året før. Halvparten av dette beløpet burde øyremerkast til UNRWA si utdanningsverksemd. Det resterande beløpet burde

---

<sup>109</sup> UD 26 6/23, 19, NTB presseskriv, 10.06.1967.

<sup>110</sup> UD 26.6/23, 19, UD notat, 24.06.1967.

<sup>111</sup> Det ordinære norske bidraget var i 1967 på 600 000 kroner. Sjå kap. 1.

<sup>112</sup> Waage, *Norwegians*, 37.

<sup>113</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 122.

som sist være eit statleg bidrag til Flyktningrådet sitt arbeid for borna i Midtausten, ”de mest forsvarsløse av ofrene for de politiske motsetningar som er årsaken til deres ulykke.”<sup>114</sup>

Det var fleire faktorar som spela inn på UD sitt ynskje om å oppretthalde bistanden. For det første vart det ei auka merksemda etter junikrigen. I 1967 hadde til dømes Det norske flyktningråd, saman med det norske Raude Kross, Kirkens Nødhjelp og Redd Borna organisert ei fellesinnsamling for flyktningane i Midtausten. Trass dei generelt sterke sympatiane med Israel, hadde aksjonen resultert i eit bidrag frå det norske folk på om lag 2,4 millionar kroner. Dette tilsvara nesten det samla statlege bidraget same år. I følgje UD var dette eit konkret uttrykk for det norske folk si vilje til å betre forholda for flyktningane i Midtausten.<sup>115</sup> For det andre hadde Utanriks- og konstitusjonskomiteen på Stortinget teke atterhald om at regjeringa burde fremje eit forslag om ei tilleggsøyving om situasjonen for flyktningane framleis var prekær i 1968.<sup>116</sup> I lys av dei humanitære forholda og forverringa av UNRWA si finansielle stilling konkluderte UD med at det nettopp var ein slik situasjon. Regjeringa burde derfor gje ei tilleggsøyving.<sup>117</sup>

Forslaget om å løyve eit tilleggsbidrag på to millionar kroner i 1968 kom likevel ikkje lenger enn til Finansdepartementet. Årsaka var at det ikkje var tilgjengeleg midlar under posten for ”ymse hjelpetiltak”, medan Utanrikskomiteen hadde teke atterhald om at hjelp til flyktningar ikkje kunne takast av løyvingar til utviklingshjelp.<sup>118</sup> UD var ikkje nøgd med dette svaret og hevda at spørsmålet var av ein slik karakter at utanriksminister John Lyng burde ta opp saka med finansministeren, og eventuelt i regjeringa.<sup>119</sup> 11. juni tok utanriksministeren opp spørsmålet på regjeringskonferansen. Det var likevel eit problem, Noreg hadde allereie brukt dei tilgjengelege midla på tørrfisk til svoltramma Nigeria. Det var dermed ikkje pengar til flyktninghjelp i Midtausten.<sup>120</sup>

På den eine sida tydar fråveret av ei tilleggsøyving på at også Noreg, i likskap med dei andre bidragsytarane, i stor grad var kriseorienterte i sine løyvingar til palestinske flyktningar. Etter

---

<sup>114</sup> UD 26.6/23, 21, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 23.02.1968.

<sup>115</sup> Til fellesaksjonen bidrog også staten med 73 000 kroner til innkjøp av ulltepper. Flyktningrådet hadde i tillegg til fellesaksjonen bidrege med 500 000 kroner av eigne midlar i 1967. UD 26.6/23, 19, UD notat, 24.06.1967; UD 26.6/23, 20, FN-delegasjonen New York til UD, utan dato; UD 26.6/23, 21, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 23.2.1968.

<sup>116</sup> St.prp. nr. 109 (1967-68).

<sup>117</sup> UD 26.6/23, 21, UD notat, 23.02.1968.

<sup>118</sup> St.prp. nr. 109 (1967-68).

<sup>119</sup> Danmark og Sverige hadde løyvd om lag 100 og 500 prosent meir enn Noreg til UNRWA sidan 1950. UD 26.6/23, 21, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 15.05.1968.

<sup>120</sup> UD 26.6/23, 21, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 29.05.1968.



det store bidraget rett etter junikrigen, var ting tilbake til det ”normale” i 1968. I juli kom det likevel eit viktig unntak. Etter fleire avslag, valte Finansdepartementet i juli å løyve 200 000 kroner til Flyktningrådet sitt arbeid i Midtausten.<sup>121</sup> Dette bidraget var fem gongar mindre enn organisasjonen sin opphavlege søknad, og ti gongar mindre enn UD si opphavlege anbefaling.<sup>122</sup> På den andre sida peika SF sitt forslag om å auka bistanden og UD sine anbefalingar om å oppretthalde løyvinga på ei større interesse for og vilje til å bidra til palestinske flyktingar. Denne tendensen skulle få konkrete utslag ved inngangen til det nye tiåret.

### **Stor forskjell på bidraga**

Den første store auka i bidraget til UNRWA skulle kome allereie i 1969. Under bidragskonferansen i FN annonserte stortingsrepresentant Hans Rossbach frå Venstre at Noreg ville auke sitt ordinære bidrag med tjue prosent, til 800 000 kroner i 1969. Utanom det store tilleggsbidraget i 1967, representerte dette til då den største norske auka i løyvinga til palestinske flyktingar. Det betydde samstundes at Noreg auka sin del av UNRWA sitt totale budsjett til 0,29 prosent. Den store auka til trass, dei tilsvarande bidraga frå Danmark og Sverige låg høvesvis på 1,47 prosent og 6 prosent av totalbudsjettet.<sup>123</sup> Kva var årsaka til denne store forskjellen i bidraga til UNRWA?

Dei skandinaviske landa spelte på lag i internasjonale fora, ikkje minst innanfor FN. Samstundes konkurrerte dei om å være pådrivarar.<sup>124</sup> Forsøka på å bygge ein felles plattform var også viktige i høve til konflikten i Midtausten. Dette var noko av grunnen til at UD ynskja å oppretthalde nivået til krisebidraget i 1967. Medan Noreg i 1968 returnerte til eit tradisjonelt nivå på det ordinære bidrag, hadde dei skandinaviske nabolanda valt å oppretthalde summen frå kriseåret 1967.<sup>125</sup> Forskjellen mellom dei skandinaviske landa var likevel ikkje ny. Ein viktig faktor til at det svenske bidraget skilte seg så klart i skandinavisk samanheng kom av at Sverige frå 1966 byrja å gje årlege ekstrabidrag på 14 millionar kroner. Sverige vart dermed raskt ein av UNRWA sine største bidragsytarar. Dette hadde samanheng med at Sverige frå midten av 1960-talet byrja å føre ein langt meir aktivistisk politikk i høve til den tredje verda, noko som mellom anna ga seg utslag i auka bistand til utviklingsland. Den store løyvinga til

---

<sup>121</sup> UD 26.6/23, 21, Finansdepartementet til UD, 05.07.1968.

<sup>122</sup> UD 26.6/23, 21, Flyktningrådet til UD, 20.05.1968.

<sup>123</sup> I tillegg vart det i 1969 gitt eit ekstrabidrag på 60 000 kroner til gjenreising av ein klinikk i Jordan gjennom Norsk Folkehjelp. St. meld nr.35 (1968-69), 172; UD 26.6/23, 23, UD notat 1.pol.ktr., 21.01.1970; 23.02.1970.

<sup>124</sup> Tamnes, *Oljealder*, 345.

<sup>125</sup> UD 26.6/23, 21, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 15.05.1968.

UNRWA må sjåast i ein slik samanheng.<sup>126</sup> Generelt hadde Sverige vore langt mindre Israelvenleg enn Noreg og Danmark. Dette hadde vore tilfellet heilt sidan 1948, då den svenske meklingsmannen Folke Bernadotte vart drepen av ei jødisk terroristgruppe, og Israel hadde gjort svært lite for å straffe dei som var skyldige i mordet. Snarare vart mordaren utnemnd til statsminister Ben-Gurion si sikkerheitsvakt. Noreg hadde på den andre sida tradisjonelt vore den minst støttande til palestinarane. Dette forholdet vart også reflektert i løyvingane til UNRWA.<sup>127</sup> I Noreg var det stor interesse og sympati for Israel, som sto i eit motsetnadsforhold til både flyktningane og dei arabiske landa. Det var viktig at dei nære banda til Israel ikkje vart skadelidande. Dei palestinske flyktningane blei derfor ikkje prioritert ved utdeling av norsk økonomisk støtte før haldningane til heile konflikten i Midtausten byrja å endre seg.<sup>128</sup>

Ein anna forskjell var at Sverige tidleg brukte bidraga til å finansiere prosjekt i regi av UNRWA. Det var fleire moglege grunnar til at det tilsvarande ikkje skjedde frå norsk side. Det var først ved inngangen til 1970-talet at norsk bistand vart retta mot velferdstiltak for helse, utdanning og husly.<sup>129</sup> UNRWA si store satsing på utdanning passa dermed dårligare inn i den norske profilen på byrjinga av 1960-talet. Vidare skapte eit uavklart ansvarsforhold mellom dåverande Norsk utviklingshjelp og UD problem for bistanden til palestinske flyktningar.<sup>130</sup> Både UNRWA og UD oppmoda Norsk utviklingshjelp til å støtte palestinske flyktningar. Som ein relativt nyoppretta organisasjon underlagd UD var Norsk utviklingshjelp interessert i å markere sjølvstende. Viktigare var likevel Norsk utviklingshjelp sitt syn på flyktninghjelp og utviklingshjelp. Medan flyktninghjelpa vart sett som rein naudhjelp for å løyse eit mellombels problem, skulle derimot utviklingshjelpa føre til varig utvikling. Norsk utviklingshjelp ynskja å satse på det siste og var prinsipielt imot ei samanblanding. UD forsøkte å argumenterte for at dei palestinske flyktningane ikkje var eit vanleg flyktningproblem. Flyktningstilværet hadde blitt permanent, og flyktningane hadde ingen andre moglegheiter enn å bli verande i vertslanda. Bistanden måtte derfor reknast som utviklingshjelp og ikkje rein naudhjelp. Det var likevel ikkje berre samanblandinga av flyktninghjelp og utviklingshjelp som gjorde Norsk Utviklingshjelp skeptisk til å støtte land i

---

<sup>126</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 39.

<sup>127</sup> Waage, *Norwegians*, 33, 56-57; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 17-20, 152.

<sup>128</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 40.

<sup>129</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 39; Tamnes, *Oljealder*, 385.

<sup>130</sup> Norsk utviklingshjelp vart oppretta i 1962. Den eksisterande u-hjelpsverksemda vart lagt under den nye institusjonen. Frå 1968 blei institusjonen omgjort til direktoratet Norad, som fekk ansvaret for bilateral bistand og til praktiske hjelpetiltak innanfor FN-systemet og utviklingsbanken. Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 108, 112-4.

Midtausten. Arabiske land hadde rett nok behov for støtte, men det reiste samstundes utanrikspolitiske spørsmål som UD burde vurdere nærare.<sup>131</sup> Denne uavklarte ansvarsfordelinga skapte dermed problem knytt til koordinering og ressursfordeling. Det var først med opprettinga av Norad på slutten av 1960-åra at UD fekk eit klarare definert ansvar for bistanden til palestinske flyktningar.

### **Første store auke**

Då Hans Rossbach frå Venstre annonserte det norske bidraget på 800 000 kroner i FN i 1969, meddelte han samstundes at ”økningen burde ha vært enda større, men jeg håper det fortsatt vil være mulig å finne ytterligere midler for å økt flyktninghjelp”.<sup>132</sup> Dei norske bidraga til UNRWA hadde stadig blitt hengande lenger etter i skandinavisk samanheng. Bidraget var også lite i forhold til det Noreg løyvde til andre flyktningorganisasjonar. I 1970 var til dømes bidraget til FN sin høgkommissær for flyktningar på 5,7 prosent av totalbudsjettet. På denne bakgrunnen hevda UD at det på lengre sikt burde være eit naturleg siktemål å få den norske delen av UNRWA sitt budsjett opp på éin prosent.<sup>133</sup> I samsvar med denne anbefalinga vart bidraget til palestinske flyktningar auka til 1 100 000 kroner i 1970.<sup>134</sup> Kvifor kom denne auka ved inngangen til det nye tiåret?

For det første hadde ansvarsfordeling knytt til bistanden til palestinske flyktningar blitt klarare med opprettinga av Norad i 1968. UD tok hand om ”menneskeskapte” kriser, medan Norad administrere hjelpa ved naturkatastrofar under det tosidige bistandsarbeidet.

Naudhjelpslovingane kunne også finansiere freds- og meklingsarbeid, noko som vart stadig viktigare for UD. Det betydde samstundes at UD fekk ansvaret for det ”menneskeskapte” palestinske flyktningproblemet. Manglande definering av ansvarsforholdet mellom Norsk utviklingshjelp og UD hadde tidlegare vore opphav til strid.<sup>135</sup> Med opprettinga av Norad vart arbeidsdelinga tydelegare, og det var noko av forklaringa på at overføringane til UNRWA auka frå 1969.<sup>136</sup> Dette fell samstundes saman med at velferdstanken kom sterkt inn i norsk

---

<sup>131</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 36, 39-40; Tamnes, *Oljealder*, 385.

<sup>132</sup> St. meld nr.35 (1968-69), 172; UD 26.6/23, 23, UD notat 1.pol.ktr., 21.01.1970.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Dette bidraget utgjorde 0,36 prosent av UNRWA sitt totale budsjett. I tillegg vart det løyvd eit tilleggsbidrag på 200 000 kroner i 1970. UD 26.6/23, 23, UD presseskriv 1.pol.ktr. Arnesen, 27.2.1970.

<sup>135</sup> I Norad sine årsmeldingar var rett nok alle løyvingar samla, både utviklingshjelpa og naudhjelpa, tosidig og multilateral, både gjennom UD og Norad. I praksis vart det likevel ei arbeidsdeling. Simensen, *Noreg møter den tredje verden*, 108, 114, 233, 289.

<sup>136</sup> Bidraga til UNRWA vart annonsert på ei årleg bidragskonferanse i november eller desember kvart år, der bidragsytarane meddelte sine løyvingar til organisasjonen frå januar neste år. Med andre ord annonserte Noreg sitt bidrag for 1969 på slutten av 1968. Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 116.

utviklingshjelp med vektlegging på utdanning, helse og bustadar. Serleg utdanningssektoren hadde etablert seg som flaggskipet i UNRWA si verksemd.<sup>137</sup> Medan dette fokuset ikkje passa serleg godt til den norske bistandsprofilen på byrjinga av 1960-talet, gjorde den nye norske vektlegginga av velferdstanken UNRWA sine prosjekt meir eigna for norsk støtte. Dette fokuset frå inngangen til 1970-talet vart godt motteke av dei som ivra for norsk utviklingshjelp ut frå tanken om barmhjertigskap og godskap. Dette gjaldt serleg innanfor Kristeleg Folkeparti, men også i Venstre, Sosialistisk Venstreparti og delar av Arbeidarpartiet. Tanken om økonomisk vekst som føresetnad for utvikling kom med dette i bakgrunnen.<sup>138</sup> Det som snart skulle bli hovudsatsingsområda for norsk hjelp til palestinske flyktningar, høvesvis utdanning og helse, passa dermed godt inn med den generelle utviklinga i den norske bistandspolitikken.

Den auka vilja til å bidra til palestinske flyktningar hadde også sin bakgrunn i framveksten av ein ny generasjon, ikkje minst innanfor Arbeidarpartiet. På kort sikt hadde krigen i 1967 ført til ein meir Israel-venleg opinion i Noreg. På lengre sikt bidrog det til eit syn på Israel som ei uforsonleg okkupasjonsmakt. Den yngre generasjonen var i mindre grad enn den eldre generasjonen påverka av jødane si skjebne under andre verdskrig. Fleire var snarare opprørte over den uretten som vart gjort mot palestinarane. Enkelte i den yngre garden, som seinare skulle få sentrale politiske posisjonar, beskreiv snarare palestinarane si skjebne slik foreldra hadde beskrive jødane si skjebne. Dette synet kom klarast fram hos Arbeidarane sin Ungdomsfylking (AUF) som i 1971 føreslo at Israel måtte vike for ein ny demokratisk stat, der jødar, muslimar og kristne fekk like rettar. Dette skapte naturleg nok sterke reaksjonar i moderpartiet AP, som tradisjonelt hadde svært sterke band til Israel.<sup>139</sup>

Samstundes som Israel byrja å miste sin absolutte oppslutnad i Noreg, var det motsette i ferd med å skje i høve til den palestinske frigjeringsorganisasjonen PLO. Dette hadde samanheng med at organisasjonen på byrjinga av 1970-talet viste ei forsiktig vilje til moderasjon, og samstundes styrkja si internasjonale stilling. PLO var rett nok ikkje villig til å gje opp sin væpna kamp mot Israel, men gav samstundes andre signal. I juni 1974 antyda Det palestinske nasjonalrådet for første gong moglegheita av ei tostatsløyising. Dette skulle legge grunnlaget for kontakt og seinare forhandlingar.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 60; Tamnes, *Oljealder*, 385.

<sup>138</sup> Tamnes, *Oljealder*, 385, 389.

<sup>139</sup> Tamnes, *Oljealder*, 377-9; Waage, *Norwegians*, 36-9.

<sup>140</sup> Tamnes, *Oljealder*, 377-9; Waage, *Norwegians*, 36-9.

Saman med den veksande interesse for og vilja til å bidra til palestinske flyktingar kom UNRWA si stadig forverra finansielle stilling inn i biletet. Den amerikanske generalkommissær Laurence Michelmore erklærte i 1969 at UNRWA var i ei finansiell krise. Ved slutten av året hadde organisasjonen sine reserver blitt redusert til mindre enn ein fjerdedel av dei årlege kostnadane. Eit alvorleg problem med dette var at det meste av reservane allereie var bunde til bestilte forsyningar. Utan auka inntekter eller kutt i tenestene ville UNRWA stå utan pengar i løpet av 1970. Kutt i utdanningsverksemda, som stod for 43 prosent av utgiftene, var den einaste posten som kunne dekkje underskotet. Utdanninga var samstundes det mest verdsette programmet for både flyktingane, vertslanda og bidragsytarane.<sup>141</sup> Dette var også tilfellet for Noreg. Spørsmålet vart dermed korleis ein kunne redde UNRWA frå ein total kollaps.

### **Eit meir aktivt norsk engasjement?**

Den klart største bidragsytaren til UNRWA hadde i alle år vore USA, med over femti prosent av dei totale bidraga. Det var i hovudsak amerikanske ekstraløyvingar som hadde redda organisasjonen ut av det finansielle uføret.<sup>142</sup> Moglegheitene for ei slik amerikansk redningspakke såg dystre ut i 1971. Problemet var ein auka motstand i Kongressen og Senatet mot å løyve pengar til UNRWA. I følgje desse bidrog organisasjonen til opplæring av geriljasoldatar som ynskja å utrydde Israel.<sup>143</sup> For det første var UNRWA blitt ein stad palestinarane kunne drive politisk aktivitet. Dette kom av at tilsette i organisasjonen var beskytta av vertslanda sine fagforeiningslover. Etter 1967 hadde auka palestinsk nasjonalisme ført til konflikt mellom flyktingane og regjeringane i Jordan og Libanon. Dette hadde i 1969-70 ført til ei mellombels stenging av alle skulane, då fagforeiningane hadde blitt eit ynda mål for palestinske politiske organisasjonar.<sup>144</sup>

For det andre skulle utviklinga i Jordan forsterke den amerikanske skepsisen. Frå 1968 hadde palestinske geriljagrupper byrja å angripe Israel frå basar i Jordan. Desse angrepa som vaks i omfang og raffinement, fortsette til september 1970. Kong Hussein mista snart kontroll over geriljagruppene. Innan nokre månadar hadde dei palestinske basane og flyktingleirane rundt Amman og nord i Jordan blitt ein stat-i-staten. Den auka makta til PLO, og faren for israelske motangrep truga stabiliteten i Jordan. Stadig fleire byrja å tvile på den jordanske monarken si

---

<sup>141</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 122-3.

<sup>142</sup> Ibid, 113, 125-6.

<sup>143</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 31.10.1970.

<sup>144</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 64.

evne til å styre landet. Denne tvilen vart på ingen måte minka med hendingane 6. september 1970, då ei palestinske geriljagruppe kapra tre vestlege fly og tok hundrevis av britiske, amerikanske og tyske gislar. 17. september svara Hussein på dei palestinske overtrampa med eit storstilt angrep mot PLO sine leirar og basar i Amman, kjend som ”Svart September”. Den jordanske offensiven vart ei alvorleg svekking for PLO. Innan november 1971 hadde kong Hussein fått full kontroll over landet, samt drive PLO ut av Jordan. Dei fleste av desse drog vidare til Sør-Libanon, som skulle bli hovudarenaen for palestinske geriljaoperasjonar fram til den israelske invasjonen i 1982.<sup>145</sup>

I Noreg var haldninga til palestinarane delt. På den eine sida hadde det gradvis vokse fram ei forståing av den vanskelege humanitære situasjonen. På den andre vart PLO, som frå 1968-69 stod fram som det samla uttrykket for den palestinske frigjeringskampen, lenge sett på som terroristar og møtt med skepsis.<sup>146</sup> Internt i UD vart det likevel lagt stor vekt på å oppretthalde UNRWA sin aktivitet, ikkje minst innanfor utdanningssektoren. Den norske vektlegginga av utdanning vart mellom anna illustrert av øyremerking av halvparten av bistanden til dette formålet. Den generelle oppfattinga var at dette var den mest konstruktive delen av organisasjonen sitt arbeid, som ikkje minst representerte ein stabiliserande faktor i Midtausten.<sup>147</sup> Når gjennomsnittkostnaden per flyktning berre var rundt 40 dollar, var det i følge Hans Rossbach frå Venstre openbart at dei finansielle problema ikkje let seg løyse ved å kutte i ytingane til UNRWA.<sup>148</sup> Utan auka bidrag til organisasjonen var det likevel få andre alternativ. I lys av dette søkte FN-delegasjonen UD om fullmakt til å engasjere seg meir aktivt til fordel for å finne ei løysing på UNRWA sine finansielle vanskar. På bakgrunn av dei skadeverknadane ein reduksjon av organisasjonen si verksemd kunne føre til, både humanitært og politisk, sa UD seg einige i eit norsk engasjement. Det spela nok også ei rolle at eit slikt engasjement neppe ville påføre Noreg eventuelle finansielle forpliktingar, ettersom Noreg allereie hadde annonsert ei dobling av løyvinga for 1971.<sup>149</sup>

### **Arbeidsgruppe for finansiering av UNRWA**

2. desember 1970 følgde Noreg opp tanken om å betre UNRWA sine finansar. I FN understreka den norske representanten, stortingsrepresentant Paul Thyness frå Høgre, at det

---

<sup>145</sup> Morris, *Righteous Victims*, 367-75; Avi Shlaim og Saygih Yezid, *The Cold War and the Middle East*, (Oxford : Clarendon, 1997), 117-9.

<sup>146</sup> Tamnes, *Oljealder*, 377.

<sup>147</sup> UD 26 6/23, 23, New York til UD, 31.10.1970.

<sup>148</sup> St. meld nr. 35 (1968-69), 49.

<sup>149</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 31.10.1970; UD til New York, 5.11.1970.

ikkje var noko alternativ å leggje ned eller innstille UNRWA si verksemd. I følgje Thyness var det berre ein veg, nemleg å skaffe auka bidrag til organisasjonen. Om det ikkje skjedde, understreka han, ville ”alle de vakre ord om menneskerettigheter og internasjonal solidaritet stå avkledd som tomme fraser. Vi kan ikke lenger la UNRWA’s finansielle problemer forbli uløst.”<sup>150</sup> For å undersøke dei stadige økonomiske vanskane i UNRWA fremja Noreg forslag om å opprette ei arbeidsgruppe.<sup>151</sup> Denne arbeidsgruppa for finansiering av UNRWA vart samrøystes vedteke av generalforsamlinga i FN. Arbeidsgruppa vart oppmoda om å kome med tiltak for å unngå framtidige finansielle kriser. Den første rapporten, som vart framlagt av Noreg ved byråsjef Arne Arnesen, bekrefta UNRWA sine dårlege finansar og at organisasjonen trengde større og raskare bidrag.<sup>152</sup>

I følgje den nye generalkommissæren John Rennie, var utsiktene for 1971 verre enn for 1970. Rennie søkte derfor å auke inntektene gjennom ”innsamlingsaksjonar”, med reiser til ei rekkje hovudstadar for å appellere om auka bidrag.<sup>153</sup> Noreg hadde på den eine sida understreka at alt måtte gjerast for å hjelpe dei palestinske flyktingane gjennom UNRWA.<sup>154</sup> Frå den norske FN-delegasjonen, med stortingsrepresentant Paul Thyness i spissen, hadde det også blitt etterlyst eit mindre norsk ekstrabidrag. Dette hadde både samanheng med organisasjonen sine økonomiske vanskar og at Noreg stadig vart hengande bak Danmark og Sverige.<sup>155</sup> På den andre hadde noko av grunnlaget for initiativet til ei arbeidsgruppa vore at det neppe ville påføre Noreg ekstra finansielle forpliktingar.<sup>156</sup> Allereie i februar 1971 kom det likevel ei norsk tilleggsloving på 1 million kroner til UNRWA. Dette betydde at det samla bidraget dette året var komen opp i 3,2 millionar kroner.<sup>157</sup> Denne summen tilsvara nesten ei tredobling i forhold til bidraget året før. Kva var føresetnadane for auka i dei norske bidraga?

Dels skuldast den norske auka Noreg si sentrale rolle i opprettinga av ei arbeidsgruppe som nettopp skulle sikre UNRWA eit betre finansielt grunnlag. Noreg hadde også rapportørstillinga i arbeidsgruppa. Dette innebar at det var den norske FN-delegasjonen som kvart år la fram rapporten om UNRWA si finansielle stilling for generalforsamlinga. På

---

<sup>150</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 2.12.1970.

<sup>151</sup> UD 26.6/23, 23, NTB presseskriv, 7.12.1970.

<sup>152</sup> Arbeidsgruppa (The Working Group on the financing of UNRWA) hadde ni medlemsland: Tyrkia hadde formannskapet, Ghana var viseformann og Noreg hadde rapportørrolla. Dei andre medlemmane var Frankrike, Japan, Libanon, Storbritannia, Trinidad og Tobago, og USA. Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 123.

<sup>153</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 118, 123.

<sup>154</sup> UD 26.6/23, 23, UD til New York, 3.12.1970.

<sup>155</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 2.12.1970.

<sup>156</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 31.10.1970; UD til New York, 5.11.1970.

<sup>157</sup> UD 26.6/23, 24, UD til New York, 24.03.1971.

bakgrunn av organisasjonen sine stadige økonomiske vanskar oppmoda derfor rapportøren – Noreg – generalforsamlinga om auka og nye bidrag til UNRWA. Grunna den norske rolla i arbeidsgruppa hevda UD at det ville fortone seg ”særlig naturleg” at Noreg ytte ekstrabidrag til UNRWA.<sup>158</sup> Dette fall også saman med ei rekkje andre viktige føresetnadar som auka norsk bistand på byrjinga av 1970-talet.

Hovudforsamlinga i FN sette i 1960 opp målet om at dei samla statelege og private overføringane skulle utgjere ein prosent av nasjonalinntekta i industrilanda. I tråd med denne målsettinga vart det første kvantitative norske målet i 1962 sett til 0,25 prosent. På lengre sikt var målet å nå FN-målsetjinga på ein prosent. Opptappinga skjedde tregt. Av medlemslanda i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) var Noreg i 1967 plassert som nest dårlegast i overføringar til utviklingsland. På denne bakgrunnen etterlyste Utanrikskomiteen på Stortinget ein opptappingsplan for norsk utviklingshjelp. I 1971 peika UD sin statssekretær Thorvald Stoltenberg på at Noreg var moralsk og politisk forplikta til å innfri FN-målet innan 1974. Etter at regjeringa utsette gjennomføringa, vart tidspunktet justert til 1978. Målet om å auke bistandsoverføringane hadde samanheng med ei sterkare radikaliseringspolitikk overfor utviklingslanda. Noreg ynskja å være eit føregangssland for ei betre fordeling av godane, og då var auka overføringar naudsynt for å bli oppfatta som truverdig. Til dette kom ein viktig føresetnad, nemleg at Noreg etter kvart vart rikt på oljepengar.<sup>159</sup>

Større overføringa av bistand vart mogleg grunna norske oljefunn. Det første kommersielle funnet i Noreg vart gjort ved Ekofisk-feltet i 1969. Utvinninga starta to år seinare. I ei tid då andre vestlege land vart råka av tilbakeslag, såg politikarane i det nyrike Noreg seg råd til å utvise sjenerøsitet. Det oppstod eit kappløp om kven som var best i u-hjelp. SV føreslo å løyve opptil 1,5 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). KrF føreslo 2 prosent. Arbeidarpartiet var ikkje stort dårlegare, i lys av at dei satt med regjeringsmakta. I 1974 uttalte regjeringa at målet om 1 prosent ikkje var noko maksimumsgrense. Engasjementspolitikken i alle verdsdelar, med bistand som eit viktig instrument, vart underbygga av oljeinntektene. Brubygging, fredsmekling og konfliktløysing vart eit felt der

---

<sup>158</sup> UD 26 6/23, 27, UD notat, 18.09.1973.

<sup>159</sup> Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 100; Tamnes, *Oljealder*, 390-2.



ein liten oljerik stat kunne spele ei større rolle. Bistandspengane vart eit viktig verkemiddel i utanrikspolitik og har vore det sidan.<sup>160</sup>

### **Fellesførespurnadar**

I samband med generalsekretær Kurt Waldheim sin appell i 1972 om auka midlar til UNRWA, bestemte arbeidsgruppa seg for å rette direkte førespurnadar til ei rekkje land om nye eller ekstraordinære løyvingar.<sup>161</sup> Dette var til forskjell frå tidlegare. Som ein mellombels organisasjon direkte underlagd generalsekretæren, hadde ikkje UNRWA noko politisk struktur som kunne fremje sine interesser. Utan eit ansvarleg styre hadde UNRWA sin generalkommissær vore ansvarleg for appellar og innsamlingsaksjonar for organisasjonen. I tider med manglande ressursar kunne ikkje generalkommissæren gjere meir enn å forsøke å kutte utgifter, samt appellere om bidrag og be generalsekretæren om å assistere med desse førespurnadane. Mykje av tida til generalkommissæren vart derfor på reisefot til hovudstadar for å appellere om nye og auka bidrag.<sup>162</sup> Det nye var no at arbeidsgruppa sine diplomatiske representantar i dei ulike hovudstadane gjennomførte appellar overfor regjeringane. I land der fleire av medlemmane av arbeidsgruppa hadde ambassadar vart det gjerne utarbeida felles appellar og førespurnadar overfor myndigheitene. Initiativet til fellesførespurnadar frå arbeidsgruppa resulterte i 1972 til bidrag frå ti nye land. I tillegg valte i alt seksten land å auka sine bidrag til UNRWA. Dette gjaldt mellom anna dei skandinaviske landa. Frå Noreg vart det valt å løyve ein million ekstra, i tillegg til eit ordinært bidrag på 3,6 millionar kroner.<sup>163</sup> Ei viktig årsak til det norske tilleggsbidraget var nettopp rolla i arbeidsgruppa. Som rapportør i arbeidsgruppa hadde Noreg saman med formann Tyrkia og viseformann Ghana hatt hovudansvaret for fellesførespurnadane i 1972. Etersom Noreg gjennom sine diplomatiske stasjonar hadde oppmoda andre land om å auke bidrag, ynskja Noreg å gå føre med eit godt eksempel.<sup>164</sup> Den norske regjeringa hadde ved fleire høve i etterkrigstida auka for å oppnå tilsvarande aukar frå andre land.<sup>165</sup> Dette var også tilfellet ved den norske tilleggsloøyvinga i 1972.

---

<sup>160</sup> Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 253; Tamnes, *Oljealder*, 186, 392.

<sup>161</sup> UD 26.6/23, 25, UD notat 1.pol.ktr., 17.06.1971.

<sup>162</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 114-5, 118.

<sup>163</sup> UD 26.6/23, 25, UD til amb. Canberra, 21.06.1972; UD 26.6/23, 26, Report of the Working Group on the financing of UNRWA, 24.10.1972.

<sup>164</sup> UD 26.6/23, 25, UD til amb. Canberra, 21.06.1972.

<sup>165</sup> Eriksen, Knut E., Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 170-1; Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 233.

For Noreg blei denne innsamlingsaktiviteten sett på som ein svært god framgangsmåte. Det skapte derfor bekymring då det mot slutten av 1972 blei fremja forslag om å legge ned arbeidsgruppa. Bakgrunnen for dette var at ingen ynskja å ta på seg formannsvervet i gruppa. Noreg var saman med fleirtalet innstilt på å forlengje arbeidsgruppa sitt mandat. UD var likevel villig til å gå med på ei endring av mandatet om innsamlingsverksemda kunne fortsette. Vidare la departementet sterk vekt på at Noreg i tilfelle burde behalde rapportørrolla under eit endra mandat.<sup>166</sup> Etter press frå dei arabiske vertslanda gjekk Tyrkia med på å fortsette som formann og arbeidsgruppa sitt mandat blei forlenga.<sup>167</sup> Noko av forklaringa til Noreg si vektlegging av fellesførespurnadane skuldast nok resultata. For UNRWA såg den finansielle situasjonen betre ut enn på lenge. Ei auke på om lag 5 millionar dollar var dominert av eit bidrag frå Det europeiske fellesskap (EF).<sup>168</sup>

Bistanden var ein måte for Noreg å gjere seg syneleg på.<sup>169</sup> Noreg førte i 1971-72 forhandlingar om EF-medlemskap og skulle som einaste søkjarland seie nei til medlemskapen.<sup>170</sup> I samband med eit utanriksmøte mellom EF-landa og fire søkjarland sommaren 1972 blei det fremja forslag om eit eige bistandsprogram via UNRWA. Dette var meint som eit koordinert bistandsprogram basert på frivillige bidrag frå kvart land, med fokus på helse- og utdanningssektoren. Noreg stilte seg positivt til eit slikt samarbeid under EF. Noreg var samstundes den einaste deltakaren på møtet som gav eit bindande tilsegn til programmet med 500 000 kroner.<sup>171</sup>

### **Ny finansiell krise**

Frå det positive økonomiske resultatet i 1972, gjekk UNRWA igjen mot eit stort underskot året etter. Dette hadde samanheng med oppløysing av etterkrigstida sitt pengesystem, Bretton Woods-systemet, i første halvdel av 1970-åra. Pengesystemet som tok utgangspunkt i den amerikanske økonomien si dominerande rolle etter andre verdskrig bygde på ein indirekte gullstandard, der landa sin valuta vart fastsett i forhold til amerikansk dollar, medan dollaren var knytt til gull. I 1971 erklærte den amerikanske presidenten Richard Nixon at dollaren ikkje lenger kunne konverterast i gull. Den amerikanske økonomien var blitt svekka av ein forverra handelsbalanse, eit sterkt auka kostnadsnivå grunna høgare oljepris og store

---

<sup>166</sup> UD 26.6/23, 26, UD til New York 1.pol.ktr. Arnsteensen, 16.10.1972.

<sup>167</sup> UD 26.6/23, 26, FN-delegasjonen til UD, 04.11.1972.

<sup>168</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 118, 123.

<sup>169</sup> Eriksen, Knut E., Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 170-1.

<sup>170</sup> Tamnes, *Oljealder*, 153-5.

<sup>171</sup> UD 26.6/23, 26, UD notat 1.pol.ktr., 28.08.1972; 01.09.1972.

militærutgifter grunna amerikansk krigføring i Vietnam. I forsøk på å redde pengesystemet vart dollarverdien devaluert i forhold til gull, men til ingen nytte. Problemet for UNRWA var at bidraga til organisasjonen i all hovudsak vart løyvd i dollarverdi. Den reduserte verdien av amerikansk dollar betydde derfor lågare kjøpekraft av overføringane, trass i at gjevarlanda auka sine bidraga til organisasjonen.<sup>172</sup>

I lys av UNRWA si finansielle stilling vart det også i 1973 bestemt at arbeidsgruppa skulle gjennomføre fellesførespurnadar til ei rekkje regjeringar. Til forskjell frå året før var det likevel valt ei meir selektiv gruppe av land appellane skulle sendast til. Dette hadde delvis samanheng med erfaringane frå året før.<sup>173</sup> Samstundes spela ein svakare verdsøkonomi inn. Like etter at Noreg fann olje, kom den internasjonale oljekrisa, der OPEC-landa gjennom leveransestopp under Oktoberkrigen mellom Egypt-Syria og Israel i 1973 tvang fram ei tre- og firedobling av prisen. Det var eit vendepunkt i etterkrigstida si økonomiske historie der den jamne veksten i både i-land og u-land tok slutt. Medan oljeprisane serleg ga dei fattige, oljelause u-landa ein knekk, fekk Noreg ei nasjonal interesse av framleis høg oljepris. Dei auka løyvingane til utviklingshjelp vart småplukk mot denne bakgrunnen.<sup>174</sup> Med dette i bakgrunnen og at Noreg stod som ein av pådrivarane for appellane overfor andre land, var det også naturleg for Noreg å gå føre som eit godt eksempel. UD hevda derfor at det ville være naturleg at Noreg også i 1973 gav ei ekstraløyving. Etter departementet sitt forslag vart det derfor bestemt å løyve 500 000 kroner til UNRWA.<sup>175</sup>

### **Utanrikskomiteen etterlyser større løyving**

I 1974 skulle dei palestinske flyktningane få støtta av ein samla utanrikskomité. I følgje komiteen burde det norske bidraget auke i åra framover. Årsaka til dette kom av det norske arbeidet for å oppretthalde og utvide UNRWA sine program. UD som heile vegen hadde vore ein pådrivar, føreslo i 1974 ei auke overføringa til 5,8 millionar kroner. Komiteen peika derimot på at dei palestinske flyktningane var offer for dei politiske problema i Midtausten. Uavhengig av synet på dei underliggande motsetnadane i området burde derfor bidraget aukast til 8 millionar kroner. Dei stadige tilleggsøyvingane viste ifølgje utanrikskomiteen at

---

<sup>172</sup> Frå 1973 vart Bretton Woods-systemet erstatta av flytande valutakursar. Østerud, *Statsvitenskap*, 271-274; Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 123, 136.

<sup>173</sup> UD 26.6/23, 27, New York til UD, 13.7.1973.

<sup>174</sup> Simensen, *Norge møter den tredje verden*, 254.

<sup>175</sup> Det ordinære norske bidraget i 1973 var på 5 millionar kroner. UD 26.6/23, 27, UD notat, 18.09.1973.

dei budsjetterte løyvingane var for små. Ei slik påplussing kunne også motivere andre land til å bidra til UNRWA.<sup>176</sup>

Vedtaket i utanrikskomiteen betydde ei auke i det norske bidraget på nesten førti prosent. Dette betydde samstundes at Noreg plasserte seg på åttandeplass over bidragsytarar, og for fyrste gong passerte Danmark. Med eit bidrag på 17 millionar kroner låg framleis Sverige langt framfor.<sup>177</sup> Føresetnadane for den store norske auka hadde, som tidlegare, samanheng med eit politisk mål om å auke dei norske overføringane mot ein prosent av BNP. Til dette kom dei norske oljeinntektene som la grunnlaget for ei opptrapping. Dette fall saman med ei generell radikalisering i utviklingshjelpa med ynskje om større bidrag til u-land. Bistanden var samstundes eit område ein liten oljerik stat kunne synleggjere seg på den internasjonale arenaen.<sup>178</sup> Til slutt var det norske synet på palestinarane i ferd med å endre seg. Noreg hadde oppdaga flyktningane og ynskja i større grad å bidra.

### **Sterke reaksjonar på FN-avstemminga**

I juni 1974 indikerte PLO for fyrste gong moglegheita for ei tostatsløyising, gjennom deling av Palestina i ein israelsk og palestinsk stat. Dette skulle bli eit viktig startpunkt for seinare forhandlingar og kontakt med organisasjonen. Same haust kom eit internasjonalt gjennombrot for PLO. Dette byrja då det arabiske toppmøtet i Rabat i juni 1974 erklærte PLO som palestinarane sin einaste legitime representant. Same haust kom Noreg saman med det store fleirtalet til å stemme for at Arafat fekk tale i FN i november.<sup>179</sup>

Desse hendingane på den internasjonale arenaen skulle få stor innverknad på den norske politikken overfor Midtausten. Arbeidarpartiet sin nye utanriksminister frå oktober 1973, Knut Frydenlund, var påverka av PLO si betra internasjonale stilling. I 1974 var han klar for å akseptere at inkarnasjonen av terror, PLO-leiaren Yassir Arafat, burde få tale i generalforsamlinga i FN. Utanriksministeren var likevel sterkt i tvil. Både Israel og Egypt hadde forsøkt å påverke Noreg med sine respektive syn. Begge hadde gode argument, og sjølv internt i UD var det delte meiningar. Frydenlund vart både oppmoda til å stemme for PLO sin rett til å tale i FN og åtvara mot dei negative konsekvensane det kunne få for forholdet til

---

<sup>176</sup> Budsjett-innst. S.nr. 3 (1973-74), 19-20.

<sup>177</sup> UD 26.6/23, 27, UD notat 1.pol.ktr. Arnesen, 19.2.1974.

<sup>178</sup> Simensen, *Noreg møter den tredje verden*, 273-275; Tamens, *Oljealder*, 391-392.

<sup>179</sup> Waage, *Norwegians*, 38-39.

Israel. Då det viste seg at eit fleirtal av vestelege land ville stemme for, valte til slutt Noreg å gjere det same.<sup>180</sup>

Med den positive stemmegjevinga markerte UD ei sterk forståing for den palestinske saka. Denne haldningar var samstundes i tråd med den generelle norske haldninga om at også frigjeringsorganisasjonar burde bli hørt. Dette kom mellom anna av tanken om at dette kunne gjere organisasjonane meir ansvarlege. I Noreg skulle likevel dette vedtaket skape sterke reaksjonar.<sup>181</sup> Frå fleire blei det stilt spørsmål om dette betydde ei kursending i haldninga til Midtausten. Utanriksministeren hevda derimot at Noreg si stemmegjeving var i tråd med den norske linja overfor Midtausten. I tråd med resolusjon 242 understreka Frydenlund at Noreg ikkje kunne akseptere erobring av landområde med makt, alle statar hadde rett til å leve innanfor sikre og godkjende grenser, og det måtte finnast ei rettferdig løysing for palestinarane.<sup>182</sup> I følgje Kåre Kristiansen frå Kristeleg Folkeparti ville denne avstemninga bli oppfatta som om Noreg hadde teke part i konflikten og godkjent PLO. Frå Høgre hevda Paul Thyness at stemmegjevinga var feil og at den av mange ville bli oppfatta som eit brot med den norske linja i Midtausten med signal om ei ny haldning i framtida. Han var heller ikkje nøgd med den norske stemmeforklaringa som understreka at dette ikkje betydde at Noreg på noko måte sette spørsmålsteikn ved eksistensretten til Israel.<sup>183</sup> I Arbeidarpartiet si parlamentariske gruppe vart Frydenlund sett til veggs og måtte tåle mykje kritikk for stemmegjevinga. Utanriksministeren hadde heilt klart feilrekna den norske støtta til Israel, og ikkje føresett seg støtta og mobiliseringsevna til den nye israelske lobbyen. ”Venner av Israel” var ein parlamentarisk Israel-venleg organisasjon og hadde kome i stand etter eit initiativ av Paul Thyness frå Høgre i februar 1974. Den bestod av litt over halvparten av representantane i Stortinget, men blei ikkje sett som særleg sterk før Arafat-avstemninga. Etter avstemninga mobiliserte ”Venner av Israel” fleire kjende nordmenn og politikarar i ei kampanje mot utanriksministeren, som nesten kosta Frydenlund hans politiske karriere. Episoden blei eit sterkt politisk tilbakeslag for Frydenlund personlig og sikra ei sterk oppslutning kring ei framleis Israel-venleg linje i Noreg.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> St.forh. nr.29 (1974-5), 458.

<sup>183</sup> St.forh. nr.29 (1974-5), 458; St.forh. nr.134 (1974-5), 1032.

<sup>184</sup> Waage, *Norwegians*, 40.

Noreg hadde dei seinare åra hatt ei betrakteleg opptrapping av bistanden til palestinske flyktningar. Korleis kom reaksjonane etter Arafat-voteringa til å påverke den norske bistanden til palestinske flyktningar?

## 4. Frå sterk Israel-sympati til utdjupa PLO-kontakt, 1975-81

---

Noreg si stemmegjeving i 1974, til fordel for at Arafat skulle få talerett i FN, vart eit politisk tilbakeslag for utanriksminister Knut Frydenlund. Denne stemmegjevinga samstundes sikra ei sterkare Israel-venleg stemning i Noreg. Dette var noko den norske FN-delegasjonen tok farge av då den same haust valte å stemme mot resolusjonen som gav PLO observatørstatus og rett til å ta del i sesjonen i Generalforsamlinga. Gradvis skulle likevel den generelle norske holdninga bli meir sympatisk overfor den palestinske saka. Dette hadde samanheng med ei veksande oppfatting av Israel som okkupasjonsmakt, ei betre innsikt i forholda hos palestinarane og teikn til moderering frå PLO. Framveksten av ein yngre generasjon, utanrikskomiteen sine synfaringar i Midtausten og den norske deltakinga i UNIFIL skulle forsterke den norske haldningsendringa.<sup>185</sup> I løpet av 1970-åra kom den norske haldninga til å gå frå veksande sympati for den palestinske saka, til ei sterkare Israel-venleg stemning, og tilbake til ei meir sympatisk haldning overfor palestinarane. Korleis påverka desse norske haldningsendringane bistanden til palestinske flyktingar i perioden 1974-1981?

### Konsekvensar av stemmegjevinga i FN?

Den parlamentariske Israel-venlege organisasjonen ”Venner av Israel” hadde kome i stand etter eit initiativ av Paul Thyness frå Høgre i februar 1974 og bestod av litt over halvparten av representantane i Stortinget. I etterkant av stemmegjevinga i FN, til fordel for at Arafat skulle få talerett, viste organisasjonen si store mobiliseringsevne. Kampanjen mot utanriksminister Knut Frydenlund kosta han nesten den politiske karrieren.<sup>186</sup> I denne situasjonen ville ein sannsynleg konsekvens vore ei innstramming av bistanden til palestinske flyktingar. Men trass dei sterke reaksjonane og ei sterkare Israel-venleg haldning, var snarare det motsette i ferd med å skje.

Allereie to månadar etter avstemninga i FN annonserte Noreg ei ny auke, med eit bidrag på 9 millionar kroner for 1975. Dette tilsvara nærare ei dobling av det norske bidraget to år tidlegare.<sup>187</sup> Denne auka var i tråd med utanrikskomiteen si tilråding i 1974. Utanrikskomiteen hevda at det norske bidraget burde auke i åra framover, dette hadde blitt understreka av dei

---

<sup>185</sup> Waage, *Norwegians*, 40-2.

<sup>186</sup> Waage, *Norwegians*, 40-2.

<sup>187</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD Gjertsen, 05.12.1974.

stadige tilleggsløyvingane til UNRWA som viste at UD sine budsjetterte bidrag i utgangspunktet var for små.<sup>188</sup> Utanrikskomiteen si anbefaling om å auka bistanden til palestinske flyktningar hadde rett nok kome før avstemninga i FN. På nyåret 1975 viste UD ei meir tilbakehalden holdning til å auke bidraget. Det vart snarare hevda at eit eventuelt ekstrabidrag måtte sjåast som innebygd i det ordinære bidraget på 9 millionar kroner.<sup>189</sup> Dei sterke reaksjonane i Noreg etter Arafat sin talerett i FN spela nok ei rolle. På slutten av året kom Noreg likevel til å løyve eit ekstrabidrag på 550 000 kroner.<sup>190</sup> Auka i det norske bidraget skulle også fortsette dei neste åra med 10 millionar kroner i 1976, før det i 1977 var kome opp i 13 millionar kroner. I tillegg vart det gjeve ekstrabidrag på ein million kroner begge desse åra.<sup>191</sup> Kva skuldast dette tilsynelatande motsetnadsforholdet?

### **Ikkje eit motsetnadsforhold?**

I følgje initiativtakaren til ”Venner av Israel”, Paul Thyness, ville det være riktig og naturleg av Noreg å følgje opp engasjementet for flyktningane med auka løyvingar. Behova var her enorme. Det var også ein fordel at hjelpebehovet her, i motsetnad til fleire andre plassar, var tydeleg definert med ei apparat klart til å anvende midla. I følgje Thyness ville pengane også på brukt på ein økonomisk og fornuftig måte.<sup>192</sup> For Paul Thyness var det ikkje noko stor motsetnad mot å støtte Israel og samstundes gje støtte til palestinske flyktningar.

Ei forklaring på denne haldninga kan ha vore dei potensielle positive følgjene, også for Israel, ved bistanden til palestinske flyktningar. I 1966 peika den israelske ambassadøren i Noreg, Nathan Bar-Jaacov, på at det var behov for å støtte UNRWA, serleg innanfor utdanningssektoren. I følgje ambassadøren kunne bidrag til flyktningane hjelpe med å dempe spenningane mellom Israel og arabarstatane.<sup>193</sup> I UNRWA hadde utdanning og yrkesopplæring blitt flaggskipet i verksemda frå byrjinga av 1960-åra. Dåverande generalkommissær, John Davis, hevda at eit godt utdanningsprogram kunne tene flyktningane uavhengig av om dei fekk vende tilbake. Gjennom eit godt utdanningsprogram kunne flyktningane bli produktive innbyggjarar kvar enn dei budde.<sup>194</sup> Ei sterkare støtte til UNRWA kunne dermed indirekte dempe spenningane til Israel, samt sørge for at flyktningane skaffa

---

<sup>188</sup> Budsjett-innst. S.nr. 3 (1973-74), 19-20.

<sup>189</sup> UD 26.6/23, 28, UD notat, 01.07.1975

<sup>190</sup> UD 26.6/23, 28, UD notat, 12.11.1975.

<sup>191</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD, 2.12.1975; 29, UD notat, 21.10.1977.

<sup>192</sup> St.forh. nr.99 (1974-5), 745-746.

<sup>193</sup> UD 26.6/23, 19, Israel amb. Oslo til UD, 29.10.1966; 31.10.1966.

<sup>194</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 60.



seg arbeid og kanskje vart fastbuande i dei arabiske nabolanda. Denne vektlegging passa også godt med den generelle trenden i norsk utviklingshjelp ved inngangen til 1970-åra.

Opptrappinga i den norske bistanden til palestinske flyktningar starta også for alvor i byrjinga av 1970-åra.<sup>195</sup> Dette hadde samanheng med framveksten av velferdstanken i norsk utviklingshjelp med større satsing på utdanning, helse og husly.<sup>196</sup> Tanken var å hjelpe dei fattige til ein betre kvardag, slik at dei kunne bli i stand til å hjelpe seg sjølv. Noreg var i denne vektlegginga inspirert av ein internasjonal trend. Det idémessige grunnlaget kom frå dåverande president i Verdsbanken, Robert McNamara, som oppfordra til sterkare vektlegging av grunnleggande menneskelege behov.<sup>197</sup> Desse tankane var også i tråd med ei sterkare vektlegging av UNRWA sine program for utdanning og yrkesopplæring. Synet i Noreg var at utdanningsverksemda kunne bidra til ei betre og meir konstruktiv framtid for flyktningane utanfor leirane og hjelpe flyktningane til å forme si eiga framtid.<sup>198</sup>

Ei anna forklaring til Thyness si haldning til bistand til palestinske flyktningar kan være at det nettopp var han som hadde fremja forslaget i FN om å opprette ei arbeidsgruppe for UNRWA. Målet til denne arbeidsgruppa hadde vore å sikre organisasjonen eit stabilt finansielt grunnlag, mellom anna gjennom auka bidrag frå medlemslanda.<sup>199</sup> Under sitt innlegg i FN hadde Thyness understreka at det ikkje var noko alternativ å legge ned UNRWA. I følgje han var det einaste alternativet å skaffe organisasjonen nok pengar til å fortsette si verksemd. I samband med dette hadde han også på vegne av FN-delegasjonen serleg etterlyst eit norsk ekstrabidrag.<sup>200</sup> Den personlege involveringa for å betre UNRWA sine finansar var ein viktig årsak til Thyness si positive haldning til denne bistanden. Den norske rolla i arbeidsgruppa skulle også vise seg viktig i UD sine vurderingar av bistanden. Grunna den norske rolla som rapportør i arbeidsgruppa vart det stadig argumentert for at Noreg burde gå føre som eit godt eksempel ved å auka bidraga til UNRWA.<sup>201</sup>

---

<sup>195</sup> Sjø kap.3.

<sup>196</sup> Tamnes, *Oljealder*, 385.

<sup>197</sup> Ruud og Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 2: 1975-1989 Vekst, velvilje og utfordringer* (Oslo: Fagbokforlaget, 2003), 19-20.

<sup>198</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD Gjertsen, 05.12.1974.

<sup>199</sup> Sjø kap.3.

<sup>200</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 02.12.1970.

<sup>201</sup> UD 26.6/23, 29, UD notat, 21.10.1977; UD 26.6/23, 32, New York Kolby til UD, 05.05.1980; UD 26.6/23, 34, UD notat 1.pol.ktr., 15.07.1983.

## Ingen grunn til feiring

UNRWA hadde i 1970-åra stadig finansielle problem. Krava til organisasjonen hadde vokse i takt med stadig fleire flyktningar, serleg grunna stadig fleire palestinske flyktningborn i skulealder og auka regionale kostnadar. Til dette kom små bidrag som ikkje stod i samsvar med dei auka kostnadane.<sup>202</sup> UNRWA hadde i 1975 sitt 25-års jubileum. I følgje Høgre sin stortingsrepresentant Lars Roar Langslet var det likevel ingen grunn til å feire, då 1,6 millionar menneske framleis var flyktningar.<sup>203</sup> Berre takka være ekstraordinære bidrag hadde organisasjonen unngått å måtte trappe ned verksemda. På byrjinga av 1970-talet hadde desse ekstraintektene mellom anna kome inn takka være direkte appellar til regjeringar frå dei diplomatiske stasjonane til medlemmane i UNRWA si arbeidsgruppe.<sup>204</sup> Denne arbeidsgruppa lukkast likevel ikkje med å sikre UNRWA eit stabilt økonomisk grunnlag, som hadde vore hovudformålet. Snarare førespegla UNRWA i 1975 eit underskot på 46 millionar dollar. Dette var til då det største underskotet i organisasjonen si historie.<sup>205</sup>

Sjølv om arbeidsgruppa stadig kom lenger i bakgrunnen utover tiåret, hadde den ein viktig effekt. Den førte til eit auka fokus på palestinske flyktningar og kva Noreg kunne gjere for å sikre grunnleggande hjelpetiltak gjennom UNRWA. Serleg internt i UD og hos den norske FN-delegasjonen i New York vart merksemda retta mot tiltak for å sikre UNRWA sitt finansielle grunnlag. På bakgrunn av dystre finansielle utsikter i 1975 tok Noreg på vegne av dei nordiske landa initiativ til å få overført lønsutgiftene til UNRWA sin internasjonale stab til FN sitt regulære budsjett. Dette var noko både Noreg og direktøren i UNRWA også tidlegare hadde etterlyst. Dette var tilfellet for FN sin Høgkommissær for flyktningar, og frå norsk side vart det peika på at det ikkje var noko prinsipiell forskjell mellom dei to.<sup>206</sup> Liknande forslag hadde vorte avvist tidlegare, ettersom dette ville auke medlemslanda sine finansielle forpliktingar overfor FN. Ved oppretting av UNRWA hadde generalforsamlinga unngått nettopp dette, då organisasjonen baserte seg på eit frivillige bidragssystem. Det vart snarare opp til interesserte land å sørgje for tilstrekkelege midlar slik at organisasjonen kunne oppretthalde sine program.<sup>207</sup> I nokre få høve med ekstreme finansielle vanskar, gjorde likevel generalforsamlinga enkelte innrømmingar overfor UNRWA sine problem. Dette var også

---

<sup>202</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 112.

<sup>203</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD., 16.12.1975.

<sup>204</sup> Sjø kap.3.

<sup>205</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 123.

<sup>206</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD, 16.01.1975.

<sup>207</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 112-4.

tilfellet for det ”norske” forslaget i 1974, då generalforsamling vedtok å betale løningane til internasjonalt tilsette i UNRWA. Dette omhandla om lag nitti personar, med lønningar på til saman 2,7 millionar dollar av eit totalt budsjett på 88,1 millionar dollar.<sup>208</sup>

### **Finansiering av UNRWA eit felles ansvar**

Ettersom UNRWA ikkje hadde noko pålagde bidrag, berekna bidrag, vart det opp til interesserte land å finansiere verksemda. Eit problem vart tidleg at nye land sjeldan bidrog til organisasjonen, noko som betydde at bidragsytarane til UNRWA i hovudsak kom til å være dei same.<sup>209</sup> På bakgrunn av UNRWA sine stadige underskot utover 1970-talet vart det frå norsk side peika på at dei tradisjonelle bidragsytarane ikkje kunne bere det finansielle ansvaret åleine. I følgje Noreg var finansieringa eit fellesansvar for alle medlemsstatane i FN, uavhengig av dei ulike syna på den politiske situasjonen i Midtausten.<sup>210</sup>

For Noreg, som med dei fleste andre vestelege landa var dette ”fellesansvaret” for finansieringa av UNRWA serleg retta mot rike arabiske land. Som følgje av den første oljekrisen i 1973 hadde prisen på olje steget frå 2 dollar fatet til 11 dollar. For Noreg kom krisa om lag samstundes som oljefunna hadde byrja å gje avkastning. Den store auka i prisen førte til store ekstraintekter til statskassa i Noreg.<sup>211</sup> Dette var også tilfellet for dei oljeproduiserande landa i den Persiske golfen. Frå Noreg vart det derfor understreka at serleg dei oljerike arabarlanda hadde nådd eit inntektsnivå som burde tilseie større bidrag til UNRWA. Ikkje fordi dei var arabarland, men fordi dei var rike og derfor måtte bidra på linje med andre FN-land.<sup>212</sup> Problemet var at dei arabiske oljestatane berre bidrog med mindre summar til UNRWA. Rett nok hadde desse bidrege med store summar i serleg vanskelege år. Når krisa var over fall bidraga igjen. Bakgrunnen for dette var den arabiske posisjonen om at det var Israel som hadde skapt flyktningproblemet. Ettersom dei arabiske landa ikkje hadde skapt problemet burde dei heller ikkje bere dei finansielle byrdane, i det minste ikkje gjennom FN. Det var Israel og landet sine vestelege støttespelarar som var ansvarlege for flyktningproblemet, og dermed også for finansieringa av UNRWA.<sup>213</sup>

---

<sup>208</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 115.

<sup>209</sup> Ibid, 112-4.

<sup>210</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD Gjertsen, 05.12.1974.

<sup>211</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 161.

<sup>212</sup> UD 26.6/23, 28, Amb. Cairo Ibsen til UD, 24.04.1975.

<sup>213</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 124-5.

Bak dei låge summene låg det også ei frykt om at større bidrag kunne velte ansvaret for palestinske flyktingar over på dei arabiske landa, medan resten av verda gløynde palestinarene si skjebne.<sup>214</sup> Frå Noreg vart det likevel hevda at vedtaka i FN i 1974 hadde endra situasjonen. Det palestinske folket hadde oppnådd ei internasjonal godkjenning, noko som betydde at verda ikkje lenger kunne skyve palestinarene si skjebne frå seg som eit reint flyktingproblem.<sup>215</sup> Denne styrka internasjonale stillinga hadde samstundes ført til at UNRWA oppretta kontakt med PLO. Etter at PLO oppnådde observatørstatus i FN i 1974, vart leiaren Yassir Arafat ein viktig alliert i appellane til Golfstatane. At PLO i sterkare grad øvde påtrykk på arabiske regjeringar om bidrag til UNRWA førte i 1975 til store ekstrabidrag frå Golfstatane. Mellom anna valte Saudi-Arabia å løyve heile 10 millionar dollar. Den arabiske haldninga om at Vesten var ansvarleg for UNRWA, betydde likevel at bidraga igjen fall då den akutte krisa var over.<sup>216</sup>

Desse store bidraga frå dei oljerike arabarlanda fekk også innverknad på den norske bistanden. UD hadde i utgangspunktet avvist eit ekstrabidrag i 1975. Dette hadde nok dels samanheng med den generelle sterke Israel-venlege stemninga i Noreg etter FN-avstemninga i 1974. Dessutan hadde Noreg auka sitt ordinære bidrag. Det vart likevel teke eit atterhald, nemleg større arabiske bidrag. I november annonserte Noreg ekstrabidraget på 550 000 kroner. Dette var nok meint som ei gulrot overfor arabarstatane, i håp om at dei også ville bidra på same nivå dei neste åra. I tillegg hadde også Danmark kome med eit tilsvarande bidrag, medan Sverige hadde lova om lag seks gongar så mykje.<sup>217</sup>

### **Skandinavisk konkurranse**

Dei skandinaviske landa spelte på lag i internasjonale fora, ikkje minst innanfor FN. Forsøka på å bygge ei felles plattform var også viktige i høve til Midtausten. Dette viste seg til dømes i initiativet med å få overført lønningsutgiftene for UNRWA sin internasjonale stab. Samstundes konkurrerte dei skandinaviske landa seg i mellom om å være pådrivar. Samanlikninga med Sverige og Danmark fungerte som motivasjon for å auke dei norske bistandsløyvingane. Det var viktig å ikkje bli liggande etter i den skandinaviske konteksten.<sup>218</sup> Når det gjaldt bistand til palestinske flyktingar hadde Noreg lenge lege bak sine

---

<sup>214</sup> Ibid, 131.

<sup>215</sup> UD 26.6/23, 28, Amb. Kairo Ibsen til UD, 24.04.1975.

<sup>216</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 125.

<sup>217</sup> UD 26.6/23, 28, UD notat til utanriksministeren, 12.11.1975; 26.6/23, 28, New York til UD, 22.07.1975.

<sup>218</sup> Tamnes, *Oljealder*, 345; Helge Pharo, "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid" i Pharo og Fraser *The Aid Rush* bd.1, 79.

skandinaviske naboland. Med ei større auka i 1974 hadde Noreg for første gong passert Danmark.<sup>219</sup> Bidraga var likevel langt bak Sverige, som i 1976 hadde auka si støtte med 25 prosent til 25 millionar svenske kroner. Det norske var til samanlikning 10 millionar kroner.<sup>220</sup>

Den store forskjellen til Sverige må sjåast i samanheng med ein meir aktivistisk politikk mot den tredje verda, noko som mellom anna gav utslag i større svensk bistand til utviklingsland.<sup>221</sup> Vidare hadde Sverige vore langt mindre Israel-venlege enn Noreg og Danmark. Noreg hadde på den andre sida tradisjonelt vore den minst støttande til palestinarane. Dette forholdet vart også reflektert i løyvingane til UNRWA.<sup>222</sup> Utover 1970-talet var dette i ferd med å endre seg. Det norske initiativet til arbeidsgruppa for UNRWA i 1970 hadde auka UD si merksemd på bistanden til palestinske flyktningar. Ettersom Noreg satt med rapportørrolla i arbeidsgruppa, var Noreg også ansvarleg for å legge fram den årlege rapporten om UNRWA si finansielle stilling for generalforsamlinga.<sup>223</sup> UD måtte dermed forholde seg meir aktivt til UNRWA sine stadige underskot. Dette gav igjen opphav til samanlikningar av dei norske og svenske overføringane. Hos FN-delegasjonen og internt i UD gav samanlikninga med det store svenske bidraget stadig opphav til argument om å auke den norske bistanden.<sup>224</sup> Konkurransen med dei skandinaviske landa om å være pådrivar i utviklingshjelpa spela her inn.

Ein viktig føresetnad for at Noreg kunne auke sine bistandsbudsjett, og dermed konkurrere med dei skandinaviske landa, var oljefunna i Nordsjøen. Det skapte store ekstraintekter for statskassa i Noreg. Dei auka inntektene påverka både bistandsbudsjettet og den norske holdninga til utviklingshjelp. I løpet av ei tiårsperiode vart budsjettet fleirdobla, frå 690 millionar kroner i 1970 til 2,4 milliardar kroner i 1980. Serleg på Stortinget førte oljerikdommen til at mange representantar meinte at Noreg burde gje og gje mykje. Målet for mange av stortingsrepresentantane var at Noreg skulle framstå som eit eksempel til etterfølging. Desse ynskja fall saman med inngangen av eit nytt utviklingstiår, 1970-1980, der FN hadde sett 0,7 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) som mål for bistandsløyvingar frå industriland. Arbeidarpartiet under Trygve Bratteli stilte i 1972 endå høgare med mål om å

---

<sup>219</sup> Sjå kap.3.

<sup>220</sup> UD 26.6/23, 28, New York til UD, 02.12.1975.

<sup>221</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 39.

<sup>222</sup> Waage, *Norwegians*, 33.

<sup>223</sup> Sjå kap.3.

<sup>224</sup> UD 26.6/23, 23, New York til UD, 02.12.1970.

nå ein prosent av BNP innan 1978. Alle etablerte parti var med mindre atterhald einige i denne målsetnaden. Diskusjonane om auka bistandsløyvingar var i liten grad politisk-strategisk, men sterkare grad om dei moralske sidene ved bistanden. Dette hadde nok dels samanheng med at det i Noreg, som i mange andre vestelege land, byrja å kome fjernsynsbilete av verdas elende rett heim til folk. Det var dei store utfordringane i utviklingslanda og den dramatisk vanskelege livssituasjonen for menneska der, som kalla på norsk hjelp.<sup>225</sup>

Omsynet til Israel hadde lenge vore ein modererande faktor for den norske bistanden til palestinske flyktingar. På den andre sida hadde samanlikninga med Sverige, arbeidet for å betre UNRWA sin økonomi og oljeinntektene bidrege til større norske overføringar. Frå midten av 1970-talet skulle serleg uro i Libanon få konsekvensar for situasjonen i Midtausten. Det kom både til å påverke den finansielle stillinga i UNRWA og, på noko lengre sikt, den norske haldninga til Midtausten.

### **Borgarkrig i Libanon**

Bakgrunnen til borgarkrigen i Libanon var ein ustabil politisk situasjon. Den politiske makta var her delt mellom ei rekkje etnisk-religiøse grupper, blant desse var druserar, sjiamuslimar, sunnimuslimar, samt maronittar, som var den største kristne gruppa i Libanon. I tillegg hadde Libanon ei større gruppe palestinske flyktingar frå 1948. Då PLO vart knust og kasta ut av Jordan i september 1970, hadde gruppa med palestinarar auka ytterlegare. Leiarane og dei militære greinene i PLO vart samstundes flytta frå Amman til Beirut og Sør-Libanon. Dette påverka både den demografiske og politiske balansen i Libanon. Den svake libanesiske staten med det fragmenterte samfunnet både tillet og inviterte til intervensjon utanfrå. I hovudsak ynskja Israel og Syria å fremje sine interesser i Libanon.<sup>226</sup>

I april 1975 utvikla dei underliggende motsetnadane i Libanon seg til ein borgarkrig mellom dei ulike gruppene. Den første tida var prega av sporadiske kampar, før konflikten byrja å eskalere mellom januar og mai 1976. Saman med opptrappinga av kampane byrja det å kome teikn på ein siger for PLO og organisasjonen sine støttespelarar. Maronittane søkte derfor hjelp utanfrå, med førespurnadar til både Israel, og meir overraskande, til palestinarane sin

---

<sup>225</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 17-22.

<sup>226</sup> Shlaim, *Iron Wall*, 341-2.

viktigaste støttespelar Syria. Til slutt var det Syria som valte å intervensere militært på maronittane si side.<sup>227</sup>

Den auka palestinske innflytelsen, førespurnaden frå maronittane og den syriske intervensjonen gjorde det naudsynt med eit israelsk svar. Problemet var berre korleis Israel skulle handle. Ein direkte intervensjon kunne både føre til krig med Syria, og ikkje minst, skade forholdet til Egypt.<sup>228</sup> Israel og Egypt hadde seinast i september 1975 inngått "Sinai II"-avtala, der landa vart einige om å løyse konflikten mellom seg gjennom diplomatiske kanalar.<sup>229</sup> I lys av dei nære banda mellom Syria og Egypt, kunne ein israelsk intervensjon mot Syria øydelegge vegen til ei israelsk-egyptisk fredsavtale. På same tid var det ikkje noko alternativ for Israel å la Syria få frie hender i Libanon. Løysinga for Israel vart derfor å akseptere den syriske intervensjonen, men med viktige reservasjonar. Syriske styrkjar kunne ikkje opphalde seg sør for den libanesiske byen Sidon, bruk luftvåpen eller nytte luftvernrakettar på libanesisk territorium. Dei israelske krava pressa PLO lenger sør i Libanon. Det gjorde det mogleg for PLO å finne ei frihamn ved grensa til Israel. Dette skulle bli Israel sitt store dilemma i Libanon.<sup>230</sup>

### **Oppretting av ei fredsbevarande styrke i Libanon**

Israel hadde lenge vore på leiting etter eit påskot for å ta eit oppgjær med militante palestinarar sør i Libanon. 11. mars 1978 kom påskotet Israel trengde. Bakgrunnen var eit bussangrep på vegen mellom Haifa og Tel Aviv, der palestinske terroristar frå Sør-Libanon drap trettifem passasjerar og skada ytterlegare syttiein. Tre dagar seinare svara Israel med *Operasjon Litani*. Målet med operasjonen var å fjerne alle dei palestinske styrkane sine basar sør for elva Litani i Libanon. Problemet med dette var at dei fleste militære palestinarane flykta lenger nord, medan det i hovudsak var sivilbefolkninga i sør som vart offer for den israelske invasjonen. Sjølv USA, som hadde gitt grønt lys til angrepet, stilte etterkvart spørsmål ved proporsjonen på det israelske svaret til terroraksjonen.<sup>231</sup>

15. mars gjorde libanesiske myndigheiter Sikkerheitsrådet formelt merksam på den israelske invasjonen. Fire dagar seinare vedtek Sikkerheitsrådet å opprette United Nations Interm Force in Lebanon (UNIFIL). Det var serleg amerikanarane som pressa på for å erstatte dei israelske

---

<sup>227</sup> Ibid, 342.

<sup>228</sup> Ibid, 343-4.

<sup>229</sup> Morris, *Righteous Victims*, 440-1.

<sup>230</sup> Shlaim, *Iron Wall*, 344-7.

<sup>231</sup> Ibid, 369-70.

styrkane med ei FN-styrke. For den amerikanske presidenten Jimmy Carter handla ikkje vedtaket berre om invasjonen og konsekvensane for Sør-Libanon. Endå viktigare var kanskje Camp David-prosessen, med fredsforhandlingar mellom Israel og Egypt, og frykta for at denne ikkje skulle kome i mål.<sup>232</sup>

UNIFIL sitt mandat vart tredelt. FN-styrken skulle bekrefte at Israel trakk tilbake sine styrker, gjenopprette internasjonal fred og tryggleik, samt hjelpe den libanesiske regjeringa å gjeninnføre sin autoritet i området. I Noreg var synet gjennomgåande positivt til å bidra til FN-styrken. FN hadde lenge vore ein hjørnestein i norsk utanrikspolitikk, og fleire meinte at Noreg sjølvsagt måtte støtte slike fredstiltak frå FN. Internasjonale fredsoperasjonar var ein måte for Noreg å øve meir innflytelse enn størrelsen skulle tilseie. Det var eit signal til omverda om at Noreg ville ta aktivt del i forsøka på å oppretthalde internasjonal fred og sikkerheit. 23. mars kom den første UNIFIL-styrka til Beirut. Tre dagar seinare var dei første norske soldatane i Libanon. Av ei styrke på 6000 mann frå ni land, blei den norske bataljonen (Norbatt) den nest største med 930 soldatar. Den norske UNIFIL-bataljonen skulle bli det største norske bidraget til FN sine fredsbevarande operasjonar. I følgje leiaren i SV, Berge Furre, kunne den norske innsatsen i UNIFIL tvinge fram ein gjennomgang av norsk Midtaustpolitikk med hendingane føre og regjeringa på slep.<sup>233</sup>

### **Norske haldningsendringar**

I januar 1977 reiste for første gong medlemmar for alle norske politiske parti til dei arabiske landa. Tidlegare hadde besøka i Midtausten vore førehaldt til Israel. I Noreg var det dermed lite kunnskap om situasjonen i dei arabiske landa, og følgjeleg om situasjonen for palestinarane i dei mange flyktingleirane. Utanrikskomiteen si rundreise kom til å overraske og sjokkere dei fleste av medlemmane, noko som i stor grad påverka synet på konflikten i Midtausten. Haldningsendringa hos reisefølgjet frå utanrikskomiteen skulle også bli viktig for det generelle synet i Noreg, då komiteen var sentral i påverkinga av norsk utanrikspolitikk, andre parlamentarikarar og opinionen generelt. Denne haldningsendringa var ein viktig faktor i retning av ein Midtaustpolitikk som ikkje berre tok omsyn til Israel sine interesser.

---

<sup>232</sup> Wegger Strømmen og Leraand, Dag, *I kamp for fred: UNIFIL i Libanon – Norge i UNIFIL 1978-1998*. (Oslo : Gazette bok, 2005), 60.

<sup>233</sup> Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 70-72, 342; Liland og Kjerland, *På bred front*, 97-98.



Opphaldet i Midtausten hadde opna opp augo for at det også fanst ein annan part i konflikten.<sup>234</sup>

På lengre sikt vart det norske engasjementet i UNIFIL-styrken viktig for det norske synet på Midtausten. Frå den norske styrken blei det tidleg påpeikt at UNIFIL ikkje kan løyse si oppgåve om ikkje israelske styrkar trekk seg heilt tilbake. Sjølv om Israel trakk seg ut av Libanon allereie sommaren 1978, opprettheldt dei nærveret gjennom ulike allierte grupper. Av desse vart raskt den libanesiske majoren Saad Haddad Israel sin viktigaste støttespelar. I 1976 braut han ut av den libanesiske regjeringshæren og med israelsk hjelp etablerte ein eigen milits, South Lebanon Army (SLA).<sup>235</sup> Serleg samanstøyta mellom norske soldatar og SLA blei eit sentralt tema mellom norske og israelske myndigheiter etter innsetjinga av FN-styrken. Frå norsk side vart det hevda at Israel både har ei moglegheit og eit ansvar for få SLA til å oppføre seg i samsvar med FN sine avgjersler. Frå israelsk side blei likevel lite gjort for å betre situasjonen. Grunna fleire samanstøyt kom fleire norske soldatar heim med eit meir negativt inntrykk av Israel og deira allierte. I lys av den alvorlege situasjonen i Sør-Libanon tek statsminister Oddvar Nordli opp saka direkte med sin israelske kollega. Han understrekar at Noreg måtte vurdere å trekkje ut styrkane om ikkje situasjonen betra seg.<sup>236</sup>

Med fleire hundre soldatar midt oppe i konflikten vart Midtausten raskt eit sentralt tema i den norske politiske kvardagen. Den store mediedekninga auka også kjennskapen til den arabiske sida av saka, der indre stridar i Libanon stadig oftare var knytt til konflikten i Midtausten og palestinarane si stilling. For den norske FN-styrken var det tidleg klart at palestinarane i og ved ansvarsområdet kunne utgjere eit problem. I motsetnad til andre bataljonar etablerte derfor nordmennene tidleg ei direkte kontakt med partane, inkludert PLO. Dette vart dårleg motteke av Israel og SLA. Denne norske kontakta med PLO førte raskt til avisoppslag i israelsk presse. Serleg fokuserte dei israelske avisoppslaga på påståtte PLO-sympatiar hos dei norske soldatane. Dette bidrog på ingen måte til å styrkje dei tradisjonelle norske venskapsbanda til Israel.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Waage, *Norwegians*, 41-2.

<sup>235</sup> Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 34, 187.

<sup>236</sup> Tannes, *Oljealder*, 379; Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 345.

<sup>237</sup> Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 191-2, 344, 347.

## Ei norsk formidlarrolle?

Samstundes med friksjonane i forholdet til Israel føregjekk det ei gradvis tilnærming til PLO. Uformelle kontaktar på lågare nivå førekom allereie før 1974. Frå 1976 vart denne kontakta utdjupa med møter mellom norske diplomatar og representantar for PLO. Med den norske FN-engasjementet i Sør-Libanon vart denne kontakta utdjupa frå 1978. UD si utsending i Beirut, Hand Wilhelm Longva, fekk samtykke til å knyte uformelle kontaktar med PLO. Longva etablerte tidleg eit godt forhold til Arafat og andre leiande palestinarar. I løpet av 1978 møtte både forsvarsminister Rolf Hansen og statssekretærene Johan Jørgen Holst og Thorvald Stoltenberg representantar for PLO. Dette førte tidleg til ein praksis der embetsmenn og statssekretærar, men ikkje utanriksministeren, kunne møte leiarar i PLO.<sup>238</sup> Den militære kontakta mellom nordmenn og palestinarar i Sør-Libanon gjorde det naudsynt med diplomatisk og politisk kontakt. Dei auka offisielle norske forbindelsane skuldast ikkje i første rekkje politiske ynskjer, men eit praktisk naudsyn i høve til norske soldatar. Dette sikkerheitsargumentet gjorde det mogleg for UD å føre ei mindre pro-israelsk linje.<sup>239</sup>

Tanken om ei norsk formidlarrolle mellom israelarar og palestinarar hadde tidlegare vore oppe. Med den utbetra kontakta til PLO fekk den i 1979 meir truverd. Opphavet til tanken kom frå leiaren i PLO, Yassir Arafat. Han såg på ei mogleg norsk medverking grunna Noreg sine nære band til USA og Israel. Den konkrete bakgrunnen vart Camp David-avtala i september 1978, der Egypt og Israel hadde slutta fred. Som ei følgje av denne var Israel i 1979 i ferd med å gje frå seg oljefelta i Sinai til Egypt. Opphavleg hadde Iran garantert for oljeleveransar til Israel, men grunna revolusjonen i Iran var ikkje det lenger eit alternativ. USA førespurde derfor Noreg om å garantere oljeleveransar til Israel. På norsk side fekk tanken ein viss sympati, serleg i KrF og kretsar i Høgre. Frydenlund var skeptisk til å seie nei av lojalitetsomsyn. Andre, som finansminister Per Kleppe, åtvare mot å bøye nakken for det han opplevde som utidig amerikansk press. Det norske svaret vart i praksis negativt. Bak dette var det dels ei frykt for å måtte gje tilsvarande sjenerøse oljeavtalar til andre land, medan Noreg ikkje ynskja å nytte oljen politisk. Vidare var det ei frykt for at ei oljeleveranse til Israel kunne føre til arabiske represaliar mot den norske FN-styrken i Sør-Libanon.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Tamnes, *Oljealder*, 379.

<sup>239</sup> Waage, *Norwegians*, 45.

<sup>240</sup> Tamnes, *Oljealder*, 198, 379; Waage, *Norwegians*, 49-50.

Det var under vurderinga av oljeleveransen at den norske formidlarrolla vart tatt opp av Arafat. For å sikre norske soldatar mot represaliar i Sør-Libanon, forhørte Longva seg om Arafat hadde noko motførestilling mot ei norsk oljeleveranse til Israel. For Arafat var avtala uproblematisk, men ynskja til gjengjeld at Noreg i framtida stilte opp som ein hemmeleg kanal til Israel om han trengde det. Dette var noko Noreg stilte seg positivt til. Dei neste åra skulle denne tanken kome opp fleire gongar, men bli stogga grunna sterk israelsk motstand.<sup>241</sup> Dette var likevel eit viktig første steg for den seinare Oslo-kanalen.

### **Kriseorientert norsk bidrag?**

Som ein humanitær organisasjon hadde ikkje UNRWA noko rolle i konflikten mellom Israel og dei arabiske nabolanda. Dei regionale hendingane bidrog like fullt til å forme omgjevnadane for verksemda. Av nesten 1,8 millionar palestinske flyktningar, budde over 200 000 i Libanon i 1978.<sup>242</sup> I følgje rapportar til UD hadde om lag 65 000 palestinske flyktningar flykta frå kamphandlingane i Sør-Libanon fram til april 1978.<sup>243</sup> Dei israelske angrepa og invasjonen av Sør-Libanon i 1978 fekk dermed direkte følgjer også for UNRWA. For det første førte den til ekstrakostnadar. Skular måtte stengje som følgje av krigshandlingane og flyktningleirane og UNRWA sine bygg vart påført større skadar. Månadar med undervisning forsvann, og i dei hardast råka flyktningleirane kunne verken skular eller noko som likna på eit normalt liv fortsetje. For det andre klarte ikkje lenger organisasjonen å garantere sikkerheita for sine tilsette. Grunna uroa i Libanon valte UNRWA derfor å flytte hovudkvarteret frå Beirut til FN sitt internasjonale senter i Wien. Dette vart dårleg motteke av dei arabiske landa, då det framandgjorde administrasjonen frå operasjonsområda i Midtausten. Flyttinga av hovudkvarteret frå Beirut til Wien betydde på den andre sida at organisasjonen lettare kunne etablere kontakt med, og be om ekstrabidrag, frå tradisjonelle gjevarland.<sup>244</sup>

På kort sikt førte uroa i Midtausten til eit auka norsk fokus på Libanon. Dette var ein naturleg konsekvens av kamphandlinga i landet og ikkje minst det norske engasjementet i UNIFIL. I tillegg til det norske ordinære bidraget på 15 millionar kroner, vart det derfor gjeve to ekstrabidrag på ein million kroner i 1978. Det eine vart kanalisert gjennom Raude Kross til

---

<sup>241</sup> Tamnes, *Oljealder*, 380; Waage, *Norwegians*, 51.

<sup>242</sup> UNRWA "Number of registered refugees (1950-2008)" [http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref\(2\).pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref(2).pdf) (Sist besøkt 10.10.2011).

<sup>243</sup> UD 26.6/23, 30, UD til amb. Kairo, Beirut og Tel Aviv, 14.4.1978.

<sup>244</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 64-5, 71, 127.

hjelpearbeid i Libanon. Det andre gjekk direkte til UNRWA sitt hjelpearbeid blant palestinske flyktingar som hadde flykta frå Sør-Libanon i samband med krigshandlingane.<sup>245</sup> Dette var det doble av dei norske tilleggsbidraga dei siste åra. Det var neppe tilfeldig at denne løyvinga vart kanalisert til Libanon. Utanom behov i dette området, kunne bistanden bidra til å betre forholda der norske soldatar oppheldt seg.

Med tanke på det norske engasjementet i Libanon, og auka i bistanden i 1970-åra, var då bidraget i 1979 meir overraskande. Noreg auka rett nok sitt ordinære bidrag med vel ti prosent, samt gav 500 000 ekstra som svar på ein appell om mat til flyktingane i Sør-Libanon. Det samla norske bidraget var dermed 17 millionar kroner – i realiteten det same som året før.<sup>246</sup> Dette kan minne om det som skjedde i etterkant av Seksdagarskrigen, då dei norske bidraget igjen dalte etter at den første krisa var over.<sup>247</sup> Den nye generalkommissæren, svensken Olof Rydbeck, hadde åtvara om UNRWA si økonomiske stilling og dei alvorlege konsekvensane det kunne få for flyktingane. Frå midten av 1979 byrja han å planlegge ei stenging ei førskulane. Organisasjonen hadde likevel eit truverdproblem, det var ikkje første gongen UNRWA var i krise. Gjevarlanda høyrte derfor ikkje på åtvaringa i 1979.<sup>248</sup>

Utdanningsprogrammet var noko Noreg hadde sett serleg høgt frå byrjinga av tiåret. Den norske deltakinga i UNIFIL skapt ei større merksemd om problema i Midtausten, og på den palestinske saka. Dette spegla seg også i utanrikskomiteen på Stortinget som byrja å omtale ”palestinare sine legitime nasjonale rettar”.<sup>249</sup> Noreg valte likevel ikkje å auke bidraget dette året, trass i stadig større oljeinntekter og med det auka bistandsbudsjett. Forklaringa på den norske stagnasjonen kan ligge i FN-styrken. Deltakinga i FN-styrken kravde store økonomiske ressursar. Dermed var det mindre pengar til overs for palestinske flyktingar. Noko av utgiftene med deltakinga i UNIFIL vart også lagt til bistandsbudsjettet.<sup>250</sup>

### **Opptopping av bistanden til palestinske flyktingar**

På lengre sikt skulle den auka merksemda og interesse for palestinare også resultere i større bistandsløyvingar. Frå 1980 byrja det norske bidraget igjen å auke. Dette fall saman med ein

---

<sup>245</sup> UD 26.6/23, 30, UD til amb. Kairo, Beirut og Tel Aviv, 14.4.1978.

<sup>246</sup> UD 26.6/23, 30, New York til UD, 08.12.1978; UD 26.6/23, 31, UD til New York, 26.07.1979.

<sup>247</sup> Sjå kap.3.

<sup>248</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 127.

<sup>249</sup> Inns. S. nr. 279 (1979-80)

<sup>250</sup> Tamnes, *Oljealder*, 392.

enorm vekst i oljeprisen, som hadde gått frå 11 til 34 dollar fatet.<sup>251</sup> Frå Noreg auka løyvinga til 18,5 millionar kroner. I lys av den økonomiske situasjonen vart det også bestemt å gje eit norsk ekstraordinært bidrag på 750 000 kroner i 1980.<sup>252</sup> Rydbeck hadde åtvare om dei dystre utsiktene frå han tok over som leiar for UNRWA i 1979.

UNRWA si evne til å overleve år etter år gjorde naturleg nok at fleire gjevarland møtte dei alarmerande rop med ein viss skepsis. Mange flyktningar trudde heller ikkje på UNRWA sine finansielle problem. Desse tendenserte å tru at det budsjetterte underskotet anten ikkje eksisterte eller hadde blitt fabrikkert for å tvinge fram ei integrering, og dermed fjerne flyktningproblemet. Generalkommissær Rydbeck understreka at dei tidlegare rop hadde vore verkelege nok. UNRWA sine oppsparte midlar kunne ikkje lenger kompensere for utilstrekkelege inntekter utan å påføre utdanningsprogramma varige skadar. Dette fatale utfallet kunne berre bli unngått ved å sikre høgare årlege inntekter.<sup>253</sup>

Flyttinga av hovudkvarteret frå Beirut til Wien i 1978 gjorde det lettare for UNRWA å etablere kontakt med og be om ekstrabidrag frå tradisjonelle gjevarland.<sup>254</sup> Med flyttinga av hovudkontoret og ein ny svensk generalkommissær vart den norske kontakta med UNRWA hyppigare. I følgje UD var det nettopp grunna eit brev frå Rydbeck til utanriksminister Frydenlund at Noreg løyvde eit ekstrabidrag i 1980.<sup>255</sup> I lys av UNRWA sine problem ynskja likevel Rydbeck ei større løyving. I august 1980 oppmoda han Noreg til å auke sitt bidrag for 1981 med rundt 10 millionar kroner. Frå UD vart dette sett som ein rutineførespurnad, som ikkje overraskande understreka at ei slik auke "selvsagt ikke kan komme på tale".<sup>256</sup> Eit vedtak av Rydbeck si oppmoding ville ha betydd eit samla norsk bidrag på 30 millionar kroner i 1981. At Rydbeck ynskja eit bidrag på dette nivået var neppe tilfeldig. Det var om lag det nivået hans eige land Sverige låg på, med 38 millionar svenske kroner.<sup>257</sup> Sverige var også eit land Noreg tradisjonelt konkurrerte med for å være pådrivar.<sup>258</sup>

Trass i at arbeidsgruppa for UNRWA hadde kome i bakgrunnen utover 1970-åra, hevda den norske FN-delegasjonen at rapportørstillinga forplikta. Noreg burde stille seg

---

<sup>251</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 161.

<sup>252</sup> UD 26.6/23, 32, UD til amb. Wien, 19.05.1980.

<sup>253</sup> Schiff, *Refugees unto the Thrid Generation*, 129.

<sup>254</sup> *Ibid*, 127.

<sup>255</sup> UD 26.6/23, 32, UD til amb. Wien, 19.05.1980.

<sup>256</sup> UD 26.6/23, 32, Notat UD, 22.09.1980.

<sup>257</sup> UD 26.6/23, 29, New York til UD, 08.12.1977.

<sup>258</sup> Tamnes, *Oljealder*, 345.

imøtekommande til oppfordringa frå generalkommissæren.<sup>259</sup> Denne vektlegginga på arbeidsgruppa kom nok av at det var Noreg, nærare bestemt den norske FN-delegasjonen, som kvart år la fram rapporten om UNRWA si finansielle stilling for generalforsamlinga. Etersom organisasjonen hadde konstante underskot hadde Noreg som rapportør kvart år oppmoda medlemslanda i FN om nye og auka bidrag til UNRWA. I lys av den kritiske økonomiske situasjonen for organisasjonen, ville det derfor være formålstenleg at Noreg gjekk føre med eit godt eksempel. Etter fleire førespurnadar valte derfor Noreg i mars 1981 å gje eit ekstrabidrag på ein million kroner, før det i september blei sett av ytterlegare fem millionar kroner til UNRWA. Grunna det store behovet til organisasjonen, kombinert med auka inntekter i den norske statskassa, førte alt dette til eit samla norsk bidrag på 26 millionar kroner i 1981.<sup>260</sup> Til samanlikning var dette om lag ei tredobling av det største ekstraordinære bidraget Noreg nokon gong hadde gjeve palestinske flyktningar. På bidragskonferansen same år annonserar Noreg eit ordinært bidrag på 22,5 millionar kroner og indikerte at ei ytterlegare auke kunne bli aktuelt i løpet av 1982. Dette plasserte Noreg som den fjerde største bidragsytaren til UNRWA, berre passert av USA, Sverige og Canada.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> UD 26.6/23, 32, New York til UD, 11.02.1981.

<sup>260</sup> UD 26.6/23, 32, UD notat, 30.9.1981.

<sup>261</sup> UD 26.6/23, 33, New York til UD, 16.11.1981.

## 5. Frå invasjon til intifada, 1982-1988.

---

Ved inngangen til 1980-talet var Midtausten for alvor blitt ein del av den politiske kvardagen i Noreg. Den norske deltakinga i UNIFIL vart sett i samanheng med konflikten generelt og med palestinarane si stilling. Den israelske invasjonen av Libanon i 1982 skulle forsterke den norske merksemda. Situasjonen vart dramatisk endra, både militært i Sør-Libanon og politisk mellom Noreg og Israel. Oppdraget i UNIFIL vart ei belastning for det tidlegare nære forholdet. Israel hadde frå 1967 blitt ei okkupasjonsmakt, frå 1982 også i heile området som norske soldatar tenestegjorde i. Med fleire hundre norske soldatar i regionen og brei mediedekning over lang tid, vart kjennskapen også til den arabiske sida av saka større.<sup>262</sup>

Saman med ei auka merksemd byrja også bistandsløyvingane til palestinske flyktningar å auke. I løpet av få år skjedde det ei tredobling av dei norske bidraga. Om ein reknar med fleire store tilleggssbidrag til UNRWA, FN-organisasjonen med ansvaret for flyktningane, løyvde Noreg om lag 250 millionar kroner mellom 1981 og 1985. Det tilsvara det dobbelte av norske bidrag sidan opprettinga av organisasjonen.<sup>263</sup> På midten av tiåret utgjorde bidraga fem prosent av budsjettet til organisasjonen og plasserte Noreg som den største bidragsytaren per capita.<sup>264</sup> Kva skuldast den store norske bistandsauka på byrjinga av 1980-talet?

Samstundes som Noreg plasserar seg som ein av dei største donorane byrja ei ny trend å gjere seg gjeldande. Noreg hadde nærast kvart år auka sine bidrag til UNRWA.<sup>265</sup> Mot slutten av tiåret skjer derimot det ein stagnasjon, og dels reduksjon frå norsk side. Kva faktorar kan forklare endringa i bistandslinja?

### Norske soldatar i skotlinja

Heilt sidan opprettinga av staten Israel i 1948 hadde Noreg vore ein av landet sine beste vener. Den sterke støtta hadde fleire gongar kome i konflikt med viktige norske økonomiske og sikkerheitspolitiske interesser. På den eine sida var Utanriksdepartementet oppteken av å beskytte norske eigeninteresser, på den andre var det umogleg å oversjå det sterke

---

<sup>262</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 191-2, 341-4, 347.

<sup>263</sup> Om ein ikkje tek omsyn til inflasjon, var det i perioden 1950-1980 vart det gitt om lag 125 millionar kroner, inklusive ekstraordinære bidrag. Mellom 1981-1985 løyver Noreg om lag 250 millionar kroner.

<sup>264</sup> UD 26.6/23, 38, UD notat, 07.10.1986.

<sup>265</sup> Sjå kap. 3-5.

engasjementet, ikkje minst innanfor det regjeringsberande Arbeidarpartiet. Medan eigeninteresser hadde bidrege til å moderere politikken, førte innanrikspolitiske avvegingar til å halde linja Israel-venleg.<sup>266</sup> Ved inngangen til 1980-talet var dette i ferd med å endre seg. I følgje Berge Furre, frå Sosialistisk Venstreparti, kunne innsatsen i UNIFIL framtvinge ein gjennomgang av norsk Midtaustpolitikk, ”med hendingane føre og regjeringa på slep.”<sup>267</sup>

Israel hadde lenge vore på leiting etter eit påskot for å ta eit oppgjær med militante palestinarar sør i Libanon. I mars 1978 kom påskotet Israel trengde, eit palestinsk terrorangrep på vegen mellom Haifa og Tel Aviv. Svaret frå Israel vart ein invasjon av Libanon, der målet var å fjerne alle palestinske militære grupper i Sør-Libanon. Problemet med dette var at dei fleste militære palestinarane flykta lenger nord, medan det i hovudsak var sivilbefolkninga i sør som vart offer for den israelske invasjonen. Sjølv USA, som hadde gitt grønt lys til angrepet, stilte etterkvart spørsmål ved proporsjonen på det israelske svaret til terroraksjonen.<sup>268</sup> Få dagar etter det israelske angrepet vedtek Sikkerheitsrådet å opprette United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). FN-styrken skal bekrefte israelsk tilbaketrekking frå Libanon, gjenopprette internasjonal fred og tryggleik, samt hjelpe den libanesiske regjeringa å gjeninnføre sin autoritet i Libanon. I Noreg var synet gjennomgåande positivt til å bidra til FN-styrken, og Noreg var blant dei første og største troppebidragsytarane til UNIFIL:<sup>269</sup>

Den norske chargé d'affaires i Beirut, Hans Wilhelm Longva, hevda at Israel i utgangspunktet var tent med den sikkerheitsgarantien som UNIFIL representerte. Det utelukka likevel ikkje eventuelle israelske militæraksjonar mot PLO. Med den første israelske invasjonen hadde dei fleste militære palestinarane flykta lenger nord i landet. Ein israelsk militæraksjon mot PLO betydde at norske soldatar, og FN-styrken generelt, kunne hamne midt i skotlinja.<sup>270</sup> I juni 1982 skjedde nettopp det Longva hadde átvara om då israelske stridsvogner rulla inn i Libanon. Målet var å knekke PLO ein gong for alle og samstundes øydelegge det palestinske flyktningsamfunnet i Libanon. I områda der kamphandlingane føregjekk, var det over 200 000 registrerte palestinske flyktingar. Medan aksjonen tvinga PLO-leiinga til eksil i Tunis, vart dei palestinske flyktingane verande.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> Waage, *Noreg – Israels beste venn*, 10-12; Waage, ”Fredspolitik” i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 163-4.

<sup>267</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 342.

<sup>268</sup> Shlaim, *Iron Wall*, 369-70.

<sup>269</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 60, 70-72; Sjå kap.4.

<sup>270</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 191; Shlaim, *Iron Wall*, 370.

<sup>271</sup> Waage, *Norwegians*, 15; Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 71.



## Israel invaderar Libanon

Innsettinga av ei FN-styrke i Libanon i 1978 hadde bidrege til å dempe førekomsten av samanstøyta mellom palestinske militære grupper og den israelske hæren. Mellom 1978 og 1981 hadde likevel palestinarar og israelarar klart å nå kvarandre. I perioden utførte palestinske geriljagrupper fleire rakettangrep mot Israel og tok seg gjennom det UNIFIL-kontrollerte området for å gjennomføre angrep mot Israel. Den israelske hæren svara med fly- og artilleriangrep mot palestinske mål i og nord for UNIFIL sitt ansvarsområde.<sup>272</sup> Det mest akutte trugsmålet mot Israel var PLO sine militære greiner i Sør-Libanon som truga busetjingane nord i Israel. I følgje Israel sin statsminister, Menachem Begin, var ikkje motangrep på palestinske geriljagrupper lenger nok. På bakgrunn av dette byrja Begin saman med forsvarsminister Ariel Sharon frå 1981 å legge ein brei plan for Midtausten si utvikling. For det første ynskja dei å knuse PLO og sørgje for at organisasjonen vart kasta ut av Libanon. Det andre målet var å etablere ei ny politisk styresmakt i Libanon ved å hjelpe sine allierte maronittane, med maronittanes leiar Bashir Gemayel i spissen, til makta. Mellom august 1981 og juni 1982 var Israel derfor på leiting etter eit påskot for å kunne invadere Libanon.<sup>273</sup>

3. juni 1982 skaut ei gruppe palestinske terroristar Shlomo Argov, den israelske ambassadøren i London. Ambassadøren blei hardt skada, men overlevde. Dette var påskotet Israel hadde venta på. Tre dagar seinare kryssa den israelske hæren grensa til Libanon. Innan 13. juni hadde den israelske hæren omringa Beirut, som var blitt PLO sitt hovudsete i Midtausten. Gjennom luftangrep og psykologisk krigføring forsøkte den israelske hæren å knekke PLO. Kampanjen som var retta mot PLO sine posisjonar, førte også til stor liding og dødstal for den palestinske befolkninga i Beirut. I løpet av august hadde leiinga i PLO blitt kasta ut av Libanon og tvinga til eksil i Tunisia.<sup>274</sup>

Fram til september 1982 hadde den israelske hæren vist nærast total dominans på slagmarka i Libanon. Dei neste tre åra skulle prega av gradvis sterkare syrisk initiativ og suksess i Libanon, serleg gjennom sine støttespelarar i geriljagrappa Hizbollah.<sup>275</sup> Vendepunktet kom i

---

<sup>272</sup> Morris, *Righteous Victims*, 502.

<sup>273</sup> Morris, *Righteous Victims*, 509-11; Shlaim, *the Iron Wall*, 395-8.

<sup>274</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 403, 407-13.

<sup>275</sup> Den israelske invasjonen i 1982 førte til opprettinga av den sjiamuslimske militante gruppa Hizbollah. Med åndeleg og finansiell støtte frå Iran og Syria førte Hizbollah geriljakrig mot den israelske hæren for å drive Israel ut av Libanon. På lengre sikt var målet å endre Libanon til ein islamsk republikk etter iransk modell. Morris, *Righteous Victims*, 540, 551-2; Shlaim, *The Iron Wall*, 427.

september 1982 med drapet Bashir Gemayel som nyleg var blitt valt til president i Libanon. Ariel Sharon hadde bygd sin plan om ei politisk omvelting i Libanon på Gemayel. Med attentatet fall denne planen i grus. Etter utkastinga av PLO frå Libanon trudde framleis Sharon og israelsk etterretning at PLO gøymte væpna støttespelarar i Beirut. Dette truga Israel sitt langsiktige mål i Libanon, nemleg ei stabil Israel-venleg styresmakt. Saman med attentatet på Gemayel vart frykta for kuppforsøk nytta som grunngeving for å sende israelske styrkar inn i Vest-Beirut. Vidare let Sharon være å hindre libanesiske kristne militsar frå sleppe inn i dei palestinske flyktningleirane Sabra og Shatila i sørlege Beirut for å ”rydde” dei for terroristar. Inne i leiren hemna dei kristne militsane attentatet på Gemayel. Mellom 16. og 19. september vart hundrevis av menn, kvinner og born drepne inne i flyktningleirane. Den israelske hæren vart tidleg klar over massakren, men gjorde ingenting for å stogge den. Hendingane i Sabra og Shatila svekka sterkt Israel si stilling, og førte til sterke reaksjonar både i Israel og internasjonalt. Snarare enn å fjerne det palestinske problemet, førte krigen i Libanon, og serleg massakren i Sabra og Shatila, til eit større internasjonalt fokus for å finne ei løysing på problemet.<sup>276</sup>

### **Israel som okkupasjonsmakt i Libanon**

Med den israelske invasjonen i 1982, vart landet i røynda ei okkupasjonsmakt. Heile den norske UNIFIL-bataljonen (*Norbatt*) sitt ansvarsområde låg i den okkuperte delen, og norske soldatar fekk ei heilt anna nærkontakt med den israelske hæren (IDF) enn tidlegare. Gnissingar var dermed ikkje til å unngå. Deltakinga i UNIFIL vart ei belastning på det nære forholdet til Israel. Forholdet til Israel vart heller ikkje varmare av stadige konfrontasjonar med den israelsk-støtta *South Lebanon Army* (SLA), under leiing av major Saad Haddad.<sup>277</sup> Israel såg for seg at SLA kunne løyse stadig fleire av den israelske hæren sine oppgåver i Sør-Libanon, og dermed gjere ei tilbaketrekking mogleg. Dette skjedde også frå midten av 1980-åra. Problema mellom SLA og UNIFIL var likevel vedvarande. Av UNIFIL blei SLA konsekvent behandla som om den var under israelsk kontroll, noko den også var. Til SLA sin store irritasjon innebar det at militsen ikkje kunne bere våpen utan følge av den israelske hæren innanfor FN-styrken sitt område. Dette dempa på ingen måte samanstyta med UNIFIL. Som følge av fleire episodar nådde forholdet mellom Norbatt og IDF/SLA, og mellom Noreg og Israel, eit lågmål på hausten i 1985. 15. oktober vart den israelske ambassadøren innkalla til UD. Årsaka var ei skotepisode mellom norske soldatar og SLA tre

<sup>276</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 415-6, 422-3; Morris, *Righteous Victims*, 540-6.

<sup>277</sup> Sjå kap.4.

dagar tidlegare. Utanriksminister Svann Stray åtvare om at slike konfrontasjonar kunne føre til ei rask og negativ endring i den norske opinionen.<sup>278</sup>

Med fleire hundre soldatar midt oppe i konflikten vart Midtausten raskt eit sentralt tema i den norske politiske kvardagen. Den store mediedekninga auka også kjennskapen til den arabiske sida av saka, der den indre striden i Libanon stadig oftare var knytt til konflikten i Midtausten og palestinarane si stilling. For Norbatt var det tidleg klart at palestinarane i og ved ansvarsområdet kunne utgjere eit problem. I motsetnad til andre bataljonar etablerte derfor bataljonen tidleg ei direkte kontakt med både SLA og PLO. Det siste vart dårleg motteke både frå IDF og SLA. I israelsk media måtte Norbatt tåle stadig hets. Kontaktane med PLO, som styrkja seg utover 1980-talet, gjorde det likevel mogleg raskt å kome i kontakt når behovet meldte seg. Dette skulle fleire gongar stogge samanstyrt. Ei tilsvarande vilje til konfliktløysing kom ikkje alltid frå israelsk side. Saman med auka eksponeringa overfor PLO og den palestinske saka, måtte stadig fleire nordmenn noko motstrevande innrømme at også palestinarane kunne snakkast med. I Noreg bidrog det til eit endra syn på konflikten.<sup>279</sup> Den militære kontakta mellom nordmenn og palestinarar i Sør-Libanon gjorde det også naudsynt med diplomatisk og politisk kontakt. Dei auka offisielle norske forbindelsane skuldast ikkje i første rekkje politiske ynskjer, men eit praktisk naudsyn i høve til norske soldatar. Dette sikkerheitsargumentet gjorde det samstundes mogleg for UD å føre ei mindre pro-israelsk linje.<sup>280</sup>

### **Stortinget tok farge av utviklingstendensen**

Den israelske politikken i Libanon bidrog på ingen måte å styrkje venskapsbanda, heller ikkje på Stortinget. I Noreg fekk invasjonen i 1982 begeret til å renne over, sjølv for gamle Israelvener i Arbeidarpartiet. Nestleiar i partiet, Einar Førde, peika på at det var skjedd ei endring i synet på Midtausten og på Palestina-problemet. Utanrikskomiteen hadde allereie i *Inns. S. nr. 279* for 1979-80 brukt nemninga ”palestinarane sine legitime nasjonale rettar”.<sup>281</sup> Tendensen vart i 1982 sterkare understreka då utanrikskomiteen byrja å inkludere ”verkeleggjering av sjølvråderetten” som eit hovudfundament for fred i Midtausten.<sup>282</sup> Det var likevel langt frå alle som kritiserte Israel for invasjonen av Libanon eller overgreipa mot den palestinske

---

<sup>278</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 182-7, 191-2, 197, 344, 347.

<sup>279</sup> Ibid, 191-2, 344, 347.

<sup>280</sup> Waage, *Norwegians*, 45.

<sup>281</sup> Inns. S. nr. 181 (1982-83), 3034.

<sup>282</sup> Inns. S. nr. 169 (1982-83), 4.

befolkninga. Som tidlegare viste det seg ei sterk støtte mellom anna i delar av norsk kristenliv.<sup>283</sup> På Stortinget var det serleg Kristeleg Folkeparti (KrF) som tala Israel si sak. På byrjinga av 1980-talet var partiet, saman med Framstegspartiet (FrP), tilsvarande skeptisk overfor PLO og omtala palestinarane konsekvent som ”Palestina-arabarar”. Omgrepet hadde tidlegare vore i vidstrakt bruk i Noreg, både i det politiske miljøet og i opinionen generelt. Dette indikerte eit syn på palestinarane som berre ei gruppe arabiske flyktingar, og ikkje eit eige folk med eigne rettar.<sup>284</sup> I ein reaksjon på utanrikskomiteen si fleirtalsinnstilling i 1982 gjekk formannen i KrF, Kåre Kristiansen, langt i å bekrefte synet. Han frykta at ”legitime nasjonale rettar” og ”sjølvråderett” innebar norsk aksept for ein eigen palestinsk stat og tok derfor avstand frå innstillinga. Nasjonale rettar kunne berre gjelde ein nasjon, noko som var historisk og juridisk tvilsamt å hevde at ”Palestina-arabarane” var. Førde peika snarare på at fleirtalet berre gjorde ei moderat spegling av utviklingstendensen i resten av Vest-Europa.<sup>285</sup> Det var byrja å bli ei meir kritisk haldning til Israel i verdsopinionen. Stadig fleire statar såg det som uhaldbart at Israel nekta å forhandle med PLO eller gje opp dei okkuperte områda etter krigen i 1967.<sup>286</sup> Trass ulike syn og nyanser i vurderinga av konflikten, ikkje minst frå KrF, lukkast utanrikskomiteen allereie i 1984 å kome med ei samla innstilling. Alle utvegar måtte prøvast for å bringe dei involverte partane, også representative representantar for det palestinske folket, saman til nye tingingar. Eit hovudfundament for fred måtte være ei godkjenning og gjennomføring av det palestinske folket sine legitime nasjonale rettar, inklusiv ei verkeleggjering av sjølvrådetretten. I følgje Førde var den samla innstillinga eit uttrykk for den utviklinga som hadde skjedd i alle partia.<sup>287</sup>

## **Spegla i bistand**

Deltakinga i UNIFIL førte til større merksemd, ikkje berre rundt indre strid i Libanon, men også om Midtausten og palestinske flyktingar. Med ei auka merksemd, oppdaga også Stortinget UNRWA sine stadige underskot. I følgje Stortinget var det ”ønskelig i større grad å imøtekomme UNRWAs forespørsler om ekstraordinære bidrag”.<sup>288</sup> Organisasjonen sine utgifter hadde vokse grunna høgare regionale løningar og stadig fleire flyktingar, ikkje minst born i skulealder. Ved inngangen til tiåret stod utdanning åleine for om lag halvparten av

---

<sup>283</sup> Strømme og Leraand, *I kamp for fred*, 343.

<sup>284</sup> Olsen, *Seksdagerskrigen*, 123.

<sup>285</sup> Innst. S. nr. 181 (1982-83), 3017, 3036.

<sup>286</sup> Waage, ”Fredspolitik” i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 164.

<sup>287</sup> Innst. S. nr. 299 (1983-84), 3, 4353.

<sup>288</sup> St. prp. nr.1. Tillegg nr.1 (1981-82), 5.

kostnadane.<sup>289</sup> Saman med helseprosjekt, var dette det programmet som Noreg la sterkest vekt på. Trugsmål mot utdanningsverksemda hadde fleire gongar ført til appellar frå UNRWA og auka bidrag over UD sitt budsjett. For 1982 var det gjeve ei tilsegne på 22,5 millionar kroner. Dette plasserte Noreg som den fjerde største bidragsytaren til UNRWA, berre passert av USA, Sverige og Canada.<sup>290</sup>

Stortinget sitt ynskje om å auke bidraget til palestinske flyktningar hadde for det første samanheng med UNRWA sine økonomiske vanskar. Noreg hadde nærast kvart år auka sine ordinære bidrag. Dei stadige tilleggsløyvingane til organisasjonen understreka at UD sine budsjetterte bidrag i utgangspunktet var for små.<sup>291</sup> Dessutan var det annonserte bidraget i 1982 i realiteten ein reduksjon samanlikna med året før. På bidragskonferansen hadde det likevel blitt indikert at bistanden kunne auke utover det samla bidraget for 1981 på 26 millionar kroner. I følgje UD hadde dette samanheng med justeringar av nasjonalproduktet, som sannsynligvis ville føre til ei stor auke på programområdet som UNRWA var underlagt i UD sitt budsjett. Ei slik auke måtte likevel avventast Stortinget si behandling.<sup>292</sup>

I 1982 var det nettopp det som skjedde. I tillegget til statsbudsjettet for 1982 vart det grunna Stortinget si innstilling vedteke å auke løyvinga med om lag tjue prosent, til 27,5 millionar. Større overføringar til palestinske flyktningar hadde som regel kome som følgje av vurderingar internt i UD, og gjerne etter ein appell frå UNRWA. For ein gong skuld var det Stortinget som hadde teke initiativet til auka. Det var heller ikkje eit resultat av ein appell frå UNRWA. I følgje utanriksminister Svern Stray burde det "ikke være til hinder for at vi gjør et politisk poeng ut av økningen".<sup>293</sup> For UD vart utviklingshjelp eit viktig verkemiddel for å gjere seg gjeldande internasjonalt og vinne tilsluting ved stemmegjevingar.<sup>294</sup> Denne frivillige auka i bistanden kunne dermed bidra til større merksemd og ein sterkare norsk posisjon i FN-samanheng.

Til dette kom også viktige føresetnadar for at Noreg kunne auke utviklingshjelpa. Noreg hadde sidan byrjinga av 1970-talet lagt stadig større vekt på FN sitt mål om å nå ein prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) i utviklingshjelp. Statssekretær Thorvald Stoltenberg hadde tidleg i 1970-åra hevda at Noreg moralsk og politisk var forplikta å nå dette prosentmålet.

---

<sup>289</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 61, 112.

<sup>290</sup> UD 26.6/23, 33, New York til UD, 16.11.1981.

<sup>291</sup> Budsjett-innst. S.nr. 3 (1973-74), 19-20.

<sup>292</sup> UD 26.6/23, 32, UD notat, 30.09.1981.

<sup>293</sup> UD 26.6/23, 33, Umin Stray til Rydbeck, 09.03.1982.

<sup>294</sup> Simensen, *Noreg møter den tredje verden*, 275.

Dette hadde samanheng med ei norsk radikalisering av politikken overfor den tredje verda. Noreg ynskja å bli eit føregangsland i fordelinga av verdas godar, og då var auka bistand viktig for å bli oppfatta som truverdig. Vidare hadde Noreg blitt rikt på oljepengar. Den nye oljerikdommen gjorde at mange representantar på Stortinget meinte at Noreg hadde eit serleg ansvar til å gje og til å gje mykje. Målet for mange var at Noreg skulle bli eit eksempel til etterfølging. Som følgje av desse målsetjingane og oljeinntektene passerte Noreg målet om ein prosent av BNP til utviklingshjelp i 1982. I kroner og ører auka det norske bistandsbudsjettet i 1982 med nærare ein milliard kroner samanlikna med året før.<sup>295</sup> Med denne enorme auka vart det også enklare for Utanriksdepartementet og representantane på Stortinget å prioritere bistand til palestinske flyktningar.

Løyvinga i 1982 tyda også på ei sterkare vilje til å bidra til palestinske flyktningar. Inntrykket vart ikkje mindre av at UNRWA nyleg hadde annonsert eit stort overskot. Opphavleg hadde organisasjonen planlagd å bruke meir enn 230 millionar dollar. På slutten av året var berre 180 millionar nytta. Dette gjorde det mogleg å overføre pengar til reservane. Den positive balansen skulle likevel ikkje vare lenge. På slutten av 1982 annonserte Generalkommissær Rydbeck eit sannsynleg underskot på 80 millionar dollar.<sup>296</sup> Dette skuldast ikkje minst ekstra omkostnadar i samband med den israelske invasjonen av Libanon sommaren 1982.

### **Svar på krisa i Libanon**

Finansielle vanskar truga serleg utdanningssystemet når UNRWA var i økonomiske kriser. Dette var det mest verdsette programmet for både flyktningar, vertslanda og bidragsytarane. Utdanninga utgjorde nærare halvparten av organisasjonen sine utgifter innan 1980. Dette betydde samstundes at det var det einaste programmet som kunne kuttast for tilstrekkeleg å kunne dekkje finansielle underskot.<sup>297</sup> I 1982 hevda derfor Noreg at det hasta med å skaffe pengar til organisasjonen. I FN la Noreg, som tidlegare, serleg vekt på skule- og helseprogramma for flyktningane. ”Alt må gjøres for å hindre innskrenkingar på disse programmene”.<sup>298</sup> Som direkte svar på krisa løyvde den norske regjeringa 8,9 millionar kroner til ulike hjelpeorganisasjonar i Libanon. Fire millionar gjekk direkte til UNRWA. Då hadde organisasjonen allereie fått to millionar i statstøtte, kanalisert gjennom Det norske

---

<sup>295</sup> Tannes, *Oljealder*, 391-392; Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 20-22.

<sup>296</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 132.

<sup>297</sup> Ibid, 61, 123

<sup>298</sup> UD 26.6/23, 34, NTB pressemelding, 12.11.1982.

flyktningråd.<sup>299</sup> Trass den økonomiske risken det medførte, var det ifølgje den norske FN-delegasjonen viktig at UNRWA likevel haldt skular opne ut året.<sup>300</sup> Problemet for organisasjonen var ei forplikting til å sette til side pengar for eventuelle oppseiingar. Dette reduserte i sin tur tilgjengelege midlar til verksemda. Ei budsjettkrise før 1984 betydde dermed ei førebuing på stenging og ei overhengande fare for kollaps av heile organisasjonen.<sup>301</sup>

Som svar på den overhengande fara valte regjeringa i november å løyve nok ei bidrag, denne gongen på 8 millionar kroner. Bidraget var dels meint som støtte for å unngå ytterlegare reduksjonar i skule og helsestell, og dels for å kunne fortsetje hjelp til flyktningane i Sør-Libanon. Med dette siste bidraget var det samla norske bistanden til UNRWA kome opp i 41,5 millionar kroner for 1982. I tillegg hadde norske hjelpeorganisasjonar motteke heile 15,5 millionar til hjelpeverksemd i Libanon.<sup>302</sup> Det samla bidraget til UNRWA og norske hjelpeorganisasjonar betydde ei dobling av UD si løyving året før. I følgje statsvitaren Benjamin Schiff var løyvingane til UNRWA drivne av interessa for palestinske flyktningar. Vilja til å løyve midlar fall derfor ofte saman med regionale kriser.<sup>303</sup> Frå norsk side hadde det vist seg både etter krigen i 1967 og krisa i Libanon.<sup>304</sup> Stortingsvedtaket tidleg i 1982 var derfor noko overraskande, ettersom det kom før den israelske invasjonen. For Noreg skulle effekten vise seg meir langvarig, med stadig større løyvingar dei neste åra. Det betydde likevel ikkje ei unison norsk gjevarvilje

### **Problematisk oppbyggingsfase**

For UNRWA vart ein noko paradoksal konsekvens av den israelske invasjonen i 1982 eit relativt godt finansielt resultat. Krigshandlingane hadde sett eit sterkare fokus på palestinske flyktningar, noko som resulterte i større interesse og bidrag frå gjevarlanda. På slutten av året hadde nauddonasjonar redusert underskotet til ”berre” ein million dollar, etter store kutt i planlagde utvidingar. Den opphavlege invasjonen var over i løpet av seks veker. Skulane opna

---

<sup>299</sup> Av dei resterande 4,9 millionane gjekk fire til UNICEF, og 900 000 til Redd Borna og Palestinakomiteen, stifta i 1970 som ein norsk solidaritetsorganisasjon til støtte for det palestinske folket sitt arbeid i Libanon. At UD løyvde pengar til ein såpass klart partisk norsk organisasjon som Palestinakomiteen understreka ei haldningsendringa i Noreg. UD 26.6/23, 34, UD notat, 06.08.1982; UD 26.6/23, 34, UD til New York, 24.08.1982.

<sup>300</sup> UD 26.6/23, 34, NTB pressemelding, 12.11.1982.

<sup>301</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 117-118.

<sup>302</sup> UD 26.6/23, 34, UD pressemelding, 24.11.1982; UD 26.6/23, 34, UD notat, 06.08.1982; UD 26.6/23, 34, UD til New York, 24.08.1982.

<sup>303</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 112.

<sup>304</sup> Sjø kap.3.

igjen i oktober, og innan byrjing av 1983 var nesten alle elevane tilbake. Storstilt bistand var framleis naudsynt. Dels grunna omfattande arbeidsløyse, dels grunna at brødvinnaren i fleire familiar var omkomen eller fengsla. Vidare var fleire flyktningleirar påført store skadar under krigshandlingane. Om lag halvparten av dei 239 000 registrerte flyktingane i Libanon budde i leirar før krigen. Oppbyggingsfasa var likevel problematisk grunna motstand frå den libanesiske regjeringa. Denne frykta at mellombelse teltleirar utanfor flyktningleirane, meir permanent, ville spreie flyktingane til dei omkringliggende områda.<sup>305</sup> Palestinarane hadde lenge vore ubodne gjestar i Libanon. Palestinarane og flyktningleirane i Libanon hadde truga med å undergrave landet sitt sjølvstende. Serleg dei kristne gruppene i Libanon ynskja å fjerne palestinarane frå eigne grenser. Desse ynskja vart på ingen måte mindre etter attentatet på president Bashir Gemayel i september 1982.<sup>306</sup> Først på sommaren 1983 tillet den libanesiske regjeringa UNRWA å gjenopprette leirane til den tilstanden dei hadde før invasjonen. Generalkommissæren byrja då, som vanleg, med appellar om nye og auka bidrag. Som ein del av dette kom det også ei oppmoding overfor Noreg.<sup>307</sup>

### **Naudhjelp til Libanon**

I motsetnad til gjevarvilja året før, fekk appellen i 1983 ei blanda mottaking av departementet. På den eine sida hadde Noreg gjeve betydelege bidrag til UNRWA og andre hjelpeorganisasjonar i etterkant av invasjonen av Libanon. I tillegg kunne også andre organisasjonar ha behov for midlar. Eit eventuelt ekstrabidrag burde derfor settast på vent inntil vidare.<sup>308</sup> På den andre sida burde det være grunn til eit nytt ekstrabidrag ”i lys av den vekt Stortinget har lagt på UNRWA [...] og det faktum at Norge er Rapportør i arbeidsgruppen.”<sup>309</sup> På Stortinget verka det å være ei ny vektlegging av organisasjonen sitt arbeid, og eit større ynskje om å bidra til palestinske flyktingar. Medan departementet i realiteten hadde føreslått ein reduksjon med ei tilsegn på 31 millionar kroner, ynskja serleg Venstre og Arbeidarpartiet sine stortingsgrupper ei større løyving. I 1983 føreslo Venstre å

---

<sup>305</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 72, 112, 132.

<sup>306</sup> Attentatet på Gemayel vart sannsynligvis utført av syrisk etterretning, hevna frå kristne militsar vart likevel retta mot palestinarane. Morris, *Refugees unto the Third Generation*, 509; Shlaim, *The Iron Wall*, 415-416.

<sup>307</sup> UD 26.6/23, 34, Rydbeck til umin Stray, 24.06.1983.

<sup>308</sup> UD 26.6/23, 34, UD notat 1 Pol.ktr., 15.07.1983; notat i margin Bjørnebye og Mørkvad, 15.7.1983, 20.7.1983.

<sup>309</sup> UD 26.6/23, 34, UD notat 1 Pol.ktr., 15.07.1983.



auke bidraget til heile 80 millionar. Stortinget samla seg til slutt om forslaget frå Arbeidarpartiet om 50 millionar kroner.<sup>310</sup>

Dette var ei dramatisk auke i det norske bidraget til palestinske flyktingar. Det var neppe tilfeldig at denne store norske auka nettopp kom i 1983. I Noreg var 1983 eit toppår for bistandsløyvingar, då bistanden utgjorde 2,3 prosent av statsbudsjettet eller 4,3 milliardar kroner.<sup>311</sup> For Arbeidarpartiet var det nok også enklare å fremje forslag om større løyvingar til palestinske flyktingar når partiet var i opposisjonen. Høgre, som satt med regjeringsmakta, ynskja rett nok å redusere bistandsbudsjettet og styrke næringslivet si rolle i utviklingshjelpa. Det at Høgre var avhengig av støtte frå mellompartia bidrog likevel til å halde løyvingane oppe.<sup>312</sup> Mot slutten av 1983 var situasjonen for dei palestinske flyktingane blitt så prekær at departementet igjen tok opp spørsmålet om å gje meir pengar. 25. november vedtok regjeringa å løyve ytterlegare 6 millionar til UNRWA, i tillegg til auka i stortingsvedtaket.<sup>313</sup> Den endelege avgjersla om å gje ei tilleggsløyving skuldast nok både rolla i UNRWA si arbeidsgruppe og Stortinget si nye vektlegging av UNRWA. Samstundes hadde Noreg som eit viktig troppebidragsytande land til UNIFIL ”en særlig interesse av utviklingen i dette området”.<sup>314</sup> Medan dei ordinære bidraga gjekk til UNRWA si generelle drift, konsentrerte tilleggsløyvingane seg serleg om Sør-Libanon frå 1978. Dette var naturleg i lys av uroa i området. Den norske deltakinga i UNIFIL var nok ein medverkande faktor i dei norske løyvingane.

Humanitær innsats var ikkje ein spesifikk del av FN-oppgøret. FN hadde lenge drive humanitært arbeid, men ikkje kombinert med militær innsats. Det var først på byrjinga av 1990-åra at FN byrja å understreke at fredsoperasjonar både hadde ei militær og ei humanitær side.<sup>315</sup> For den norske styrken og UNIFIL generelt vart likevel humanitær innsats ei hovudoppgåve etter den israelske invasjonen i 1982. Det var vurdert som viktig både av humanitære og operative omsyn. Frå Noreg vart det ein intensjon om å utnytte den ressursen som UNIFIL representerte til oppbygging av Sør-Libanon. Allereie i november 1981 var det etablert ei uformell arbeidsgruppe for hjelpearbeidet i Sør-Libanon, under leiing av Hans

---

<sup>310</sup> Budsjett-innst. S. nr. 3 (1982-83), 22.

<sup>311</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 21, 262.

<sup>312</sup> Tammes, *Oljealder*, 390.

<sup>313</sup> UD 26.6/23, 35, UD pressemelding, 25.11.1983.

<sup>314</sup> St.meld. nr.44 (1981-82), 12.

<sup>315</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 96-99.

Wilhelm Longva.<sup>316</sup> Den humanitære innsatsen kunne bidra til utvikling og stabilitet i Libanon. Auka i norsk bistand til UNRWA, store tilleggsøyvingar til naudhjelp og oppbyggingstiltak i Libanon, kan derfor også tolkast som ei indirekte støtte til UNIFIL sitt arbeid i området.

### **Ei meir tilbakehalden linje?**

I FN understreka Noreg at det ikkje var andre alternativ enn å oppretthalde UNRWA si verksemd. Denne konklusjonen burde også bli reflektert i auka finansielle bidrag frå verdsamfunnet.<sup>317</sup> På den eine sida hadde det i høgste grad blitt følgt opp av Noreg på byrjinga av tiåret. For 1984 var tilsegna kome opp i 55 millionar kroner. Bidraget betydde at Noreg for første gong passerte Sverige. Berre USA og EF som hadde lova større bidrag.<sup>318</sup> Det var likevel ein tendens til ei meir tilbakehalden linje i Noreg. Dette viste seg allereie i januar 1984 etter ein appell frå UNRWA om bidrag til bygging og naudhjelp i Libanon. Noreg var allereie ”blant de største bidragsyterne til UNRWA”.<sup>319</sup> Dette argumentet skulle snart bli ein gjengongar frå Noreg. Tendensen til ei meir tilbakehalden linje viste seg også på Stortinget. Medan det dei to seinaste åra var samla fleirtal for forslag som ytterlegare auka bistanden, fekk det i 1984 ikkje medhald.<sup>320</sup> Rett nok hadde også tilleggsøyvinga i 1983 fått ei blanda mottaking, ikkje minst i departementet. Den var likevel blitt løyvd i lys av UNRWA sin vanskeleg situasjon, ikkje minst grunna dei alvorlege konsekvensane det kunne få for utdannings- og helsesektoren.

Trugsmål om nedskjeringar i desse sektorane var framleis til stade i 1984. Desse hadde tradisjonelt vore høgt prioritert frå norske styresmakter og skulle igjen bli ein medverkande faktor. Viktig var også besøket i Oslo av generalkommissæren i UNRWA, svensken Olof Rydbeck. I følgje UD ville det være svært gunstig å kunne meddele eit ekstraordinært bidrag i samband med besøket. Dette ville både vise støtte for organisasjonen sitt arbeid og kanskje viktigare ville ”medieoppmerksomheten rundt vår omfattende støtte til UNRWA [...]”

---

<sup>316</sup> Ettersom ein stor del av pasientane til feltsjukehusa var sivile, vart også hovudfokuset på tiltak innan helsesektoren. Denne innsatsen var fokusert på sivilbefolkninga generelt. Fleire av pasientane var likevel palestinske flyktningar. Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 208-209.

<sup>317</sup> UD 26.6/23, 36, New York til UD, 19.11.1984.

<sup>318</sup> Den svenske bistanden kom dei neste åra til å auke betrakteleg, og slik overgå den norske på ny. UD 26.6/23, 36, New York til UD, 20.11.1984.

<sup>319</sup> UD 26.6/23, 35, UD til amb. Wien, 19.01.1984.

<sup>320</sup> Innst. S. nr. 3 (1983-84), 21.

utvilsomt bli større”.<sup>321</sup> 11. mai, same dag som besøket, annonserte Noreg eit tilleggsbidrag på 5 millionar kroner.<sup>322</sup>

Sett i samanheng med den store auka på byrjinga av tiåret var det kanskje naturleg at Noreg byrja å vise tendensar til ei meir tilbakehalden linje. I oktober 1984 meddelte FN-delegasjonen at Noreg ville halde støtta til UNRWA på same nivå neste år.<sup>323</sup> Dette skilde seg frå tidlegare, då Noreg nærast kvart år hadde lova ei auke. Det kan likevel sjåast i samanheng med at kriseoperasjonen i Libanon vart avslutta i april 1984.<sup>324</sup> Det vart likevel gjeve tilleggsløyvingar, trass indikasjonar om det motsette. I 1985 lova Noreg 60 millionar til UNRWA.<sup>325</sup> Dette betydde i realiteten bistand på same nivå som året før. I likskap med tidlegare skulle likevel hendingane i Libanon fremje behov for ytterlegare stønad.

### **Framleis behov for hjelp i Libanon**

Sjølv om UNRWA sin kriseoperasjonen i Libanon var avslutta i april 1984, var det framleis behov for naudhjelp.<sup>326</sup> Etter attentatet på den israelske støttespelaren og libanesiske presidenten Bashir Gemayel i september 1982 hadde Israel kome meir i bakgrunnen. Libanon hadde i sterkare grad blitt dominert av Syria og støttespelarane i geriljagrappa Hizbollah. Innan midten av 1985 trekte Israel seg attende mot grensa i Sør-Libanon. Medan Israel hadde klart å fjerne den palestinske trugselen frå Libanon, hadde det også ført til framveksten av ein langt meir fanatisk og effektiv fiende i Amal-militsen og Hizbollah sine militære greiner.<sup>327</sup> Serleg sjølvmondsbombarar skulle bli eit viktig våpen mot israelarane. Ei medverkande årsak til den israelske tilbaketrekkinga i 1985 var ein valdeleg geriljakampanje med Hizbollah i spissen. Mellom juni 1982 og juni 1985 hadde 650 israelske soldatar mista livet og ytterlegare 3000 blitt skada i kamphandlingar i Libanon. Dette bidrog til å gjere krigen i Libanon enda meir upopulær i Israel.<sup>328</sup>

Valdshandlingane i Libanon fremja igjen behovet for naudhjelp og gjorde det naudsynt for UD å vurdere tilleggsløyvingar. Frå sommaren 1984 skapte serleg kamphandlingane mellom

<sup>321</sup> UD 26.6/23, 35, UD notat 1.Pol.ktr., 26.04.1984.

<sup>322</sup> Dette bidraget gjekk til UNRWA si generelle drift, og ikkje spesifikt til Libanon. UD 26.6/23, 36, UD pressemelding, 11.05.1984.

<sup>323</sup> UD 26.6/23, 36, New York til UD, 24.10.1984.

<sup>324</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 72, 74.

<sup>325</sup> UD 26.6/23, 37, New York til UD, 06.11.1984.

<sup>326</sup> Schiff, *Refugess unto the Third Generation*, 73

<sup>327</sup> Amal var danna i 1974 som ei politisk-religiøs rørsle og militsgruppe. Gruppen hadde fleire gongar skifta alliansepartnarar, men vendte seg i 1980-åra mot palestinarane. Organisasjonen var militært støtta av Syria, under leiding av Nahib Berri. Store norske leksikon, "Amal", <http://snl.no/Amal>, (siste besøk 20.7.2011).

<sup>328</sup> Morris, *Righteous Victims*, 540, 551-559.

palestinarar og den sjiamuslimske Amal-militsen problem. Samanstøyt i flyktingleirane rundt Beirut i mai 1985 drap 632 og skada ytterlegare 2500 flyktingar. Kamphandlingane i Libanon vanskeleggjorde, og nokre stadar kutta av, naudhjelpsdistribusjonen.<sup>329</sup> I FN vart det serleg lagt vekt på situasjonen rundt Tyr og Beirut. Det var fleire norske hjelpeorganisasjonar i området som måtte innstille si verksemd som følgje av samanstøyta.<sup>330</sup> UD hadde mellom anna gjeve økonomisk støtte til Norsk Folkehjelp sitt helsearbeid i flyktingleirar i Tyr-området.<sup>331</sup>

1985 var det siste året i UNRWA for den svenske generalkommissæren Olof Rydbeck. I eit forsøk på å få budsjettet i balanse til etterfølgjaren skulle kome, den italienske ambassadøren Giorgio Giacomelli, gjennomførte Rydbeck ei ny runde med besøk og appellar.<sup>332</sup> I samband med dette gjekk også turen til Oslo. I likskap med året før valte UD for 1985 å gje ei tilsvarande tilleggslyving. Det hjalp nok på den norske viljen at Sverige allereie hadde løyvd eit tilsvarande bidrag. Noreg sitt bidrag var dermed kome opp i 65 millionar kroner.<sup>333</sup>

Det hadde lenge vore eit konkurranselement i den norske engasjementspolitikken, serleg overfor Sverige. Konkurransen om å være den moralske stormakta i Norden gjorde det naturleg med samanlikningar av kven som gav og gjorde mest. Oljepengane førte også til ein større handlefridom for Noreg. Noreg hadde i 1982 nådd målet om ein prosent av BNP i utviklingshjelp. Med dette prosentmålet hadde også bistanden vokse i kroner og ører som følgje av oljeinntektene. Frå 1982 til 1985 hadde bistandsmidla vokse med over ein milliard kroner.<sup>334</sup> Dette gjorde det også enklare for norske politikarar å prioritere sjenerøse løyvingar til palestinske flyktingar. I lys av merksemda kring uroa i Libanon, ikkje minst med tanke på norske soldatar i UNIFIL, var det likevel overraskande at det norske bidraget gjekk til det generelle budsjettet. Dette kom sannsynlegvis av at UD allereie hadde bidrege til Norsk Folkehjelp sitt prosjekt i Sør-Libanon. Dette var også ei direkte hjelp til UNRWA, då prosjektet var drive i UNRWA sitt namn.<sup>335</sup>

---

<sup>329</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 74.

<sup>330</sup> UD 26.6/23, 37, New York til UD, 06.11.1984.

<sup>331</sup> Norsk Folkehjelp mottok 1,1 millionar kroner til samarbeidsprosjektet frå UD i 1985. UD 26.6/23, 37, UD notat til umin, 28.02.1985; UD 26.6/23, 37, UD notat, 10.10.1985.

<sup>332</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 134-135.

<sup>333</sup> UD 26.6/23, 37, UD notat, 30.04.1985; UD 26.6/23, 37, UD pressemelding, 31.05.1985.

<sup>334</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, vilje og utfordringer*, 20-1; Liland og Kjerland, *På bred front*, 81, 84.

<sup>335</sup> UD 26.6/23, 37, UD notat til umin, 28.2.1985; UD notat, 10.10.1985.

## Stagnasjon i dei norske bidraga

I likskap med dei fleste andre bidragsytarane hadde Noreg tradisjonelt vore kriseorientert i løyvingane til palestinske flyktningar. Det var ikkje tilfeldig at dei største norske tilleggsbidraga fall saman med krigen i 1967 og invasjonen i 1982. Desse hendingane førte også til ei auka merksemd i Noreg omkring palestinske flyktningar. I motsetnad til den første krigen, førte den auka merksemda på byrjinga av 1980-talet også til ei større vilje til økonomisk støtte over lengre tid. Det hadde plassert Noreg som ein av dei største bidragsytarane. Saman med dette kom det også ein tendens til ei meir tilbakehalden linje i bistandsløyvingane. I lys av dei økonomiske problema hadde Noreg likevel valt å løyve ekstra midlar. Frå midten av tiåret var dette i ferd med å endre seg. Saman med den nye stabiliteten i UNRWA byrja Noreg stadig oftare å peike på at bidraget til palestinarane allereie var betydelig.<sup>336</sup> Samanlikna med andre bidragsytarar var det også det. Løyvinga på 64 millionar i 1986 utgjorde fem prosent av UNRWA sitt budsjett. Noreg var dermed blitt den største bidragsytaren per capita.<sup>337</sup>

Det norske bidraget skulle også bli liggande på dette nivået dei neste sju åra.<sup>338</sup> Dette var noko overraskande i lys av at Arbeidarpartiet igjen tok over regjeringsmakta i 1986. På Stortinget hadde partiet vore blant dei største pådrivarane for å auke bistanden.<sup>339</sup> Likevel var det nettopp med regjeringsskiftet at dei norske løyvingane til palestinske flyktningar byrja å stagnere. Tilleggsløyvingar var ikkje heilt utelukka, men vart langt mindre og færre enn tidlegare. Kva skuldas stagnasjonen i bistanden til palestinske flyktningar frå midten av 1980-talet?

Det skjedde ei endring i UNRWA frå midten av 1980-åra. Gjennom innstramming av budsjettet, auka bidrag og positiv vekslingskurs klarte generalkommissær Rydbeck å redusere underskotet i 1985. Dette skulle fortsetje dei neste åra og markerte noko nytt i UNRWA si historie, nemleg slutten på dei årlege budsjettkrisene. Dei neste fem åra kom budsjettet i hovudsak til å være i balanse.<sup>340</sup> Den nye stabiliteten i UNRWA sitt budsjett var også noko av årsaka til den norske stagnasjonen i bidraget til organisasjonen. Det var rett å slett mindre behov for auka bidrag.

---

<sup>336</sup> UD 26.6/23, 37, UD notat, 10.10.1985.

<sup>337</sup> UD 26.6/23, 38, UD notat til umin, 07.10.1986.

<sup>338</sup> Sjø kap.5-6.

<sup>339</sup> Arbeidarpartiet hadde fremja forslag om ytterlegare auke i 1982, 1983 og 1984.

<sup>340</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 134.

Det at Noreg plasserte seg på bidragstoppen fekk også eit anna utslag, nemleg ei veksande misnøye i norsk næringsliv og politiske miljø med den låge delen av norske leveransar. Trass dei relativt store bidraga var innkjøpa nærast fråverande.<sup>341</sup> Dette fokuset hang saman med at Noreg vart innhenta av det internasjonale økonomiske tilbakeslaget. Medan oljerikdommen lenge hadde kjøpt Noreg fri frå den økonomiske uroa, vart også norsk økonomi ramma av tilbakeslag på midten av 1980-talet. Dette fekk også følgjer for bistandsverksemda. Høgre-regjeringa under Willoch hadde hausten 1981 foreslått å redusere bistandsbudsjettet. Høgre var likevel avhenging mellompertia på Stortinget, som avviste ein reduksjon. Då mellomparti kom med i regjeringa i 1983, vart det snarare semje om å dempe veksten på bistandsbudsjettet. At Høgre gjekk med på dette skuldast også at partiet fekk gjennomslag for at næringslivet skulle få ei større rolle. Auka norske leveransar i utviklingshjelpa kunne stimulere næringslivet og dermed også den norske økonomien i ei vanskeleg tid.<sup>342</sup> At norsk næringsliv kom i fokus viste seg med stortingsmelding nr. 36 (1984-85). Det vart med meldinga ei aukande privatøkonomisk interesse i bistanden. Norsk bistand var i langt større grad blitt ein kanal for leveransar av norske varer.<sup>343</sup>

### **Norske leveransar til UNRWA?**

I følgje UD var det konkrete næringslivsinteresser for levering av varer til UNRWA. Det var viktig at næringslivet fekk konkurrere om oppdraga på "lik fot" med andre land, serleg ettersom norske bidrag som regel ikkje var bundne. På den eine sida burde utanriksministeren derfor unngå å gje tilsegn om ytterlegare kontantbidrag, før næringsinteressene var diskutert. På den andre var UNRWA sitt arbeid svært viktig for stabiliteten i Midtausten. Underdirektør i politisk avdeling, Ole P. Kolby, åtvare derfor mot ei binding, der større leveransar vart gjort til føresetnad for ytterlegare løyvingar. Utanriksministeren burde likevel oppmode UNRWA til meir norske innkjøp.<sup>344</sup>

I samband med generalkommissær Giacomelli sitt besøk i Oslo 8. oktober 1986 tok utanriksministeren opp spørsmålet om norske leveransar. I likskap med dei seinare åra annonserte likevel utanriksminister Frydenlund eit ekstraordinært bidrag på 2 millionar kroner

---

<sup>341</sup> Av eit innkjøpsbudsjett på 18 millionar dollar i 1986, kjøpte UNRWA berre for 11 000 dollar i Noreg. UD 26.6/23, 39, Schøyen til McAndrew, 11.12.1986.

<sup>342</sup> Tamnes, *Oljealder*, 392.

<sup>343</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 155-156.

<sup>344</sup> UD 26.6/23, 38, UD notat til umin, 07.10.1986.

til hjelpeinnsatsen i Libanon. Det norske bidraget var dermed kome opp i 66 millionar.<sup>345</sup> Dette hadde nok som tidlegare samanheng med at merksemda rundt den norske støtta til organisasjonen ville bli større. Bistanden var ein måte å gjere Noreg synleg på.<sup>346</sup> Dette betydde likevel ikkje at den norske misnøya var vekke. I følgje UD stod små innkjøp i sterk kontrast til Noreg si rolle som lojal støttespelar og stort gjevarland. For å hjelpe norske firma med sal til FN-organa hadde Det norske eksportrådet i september tilsett ein spesialrådgjevar i New York. Det var ifølgje UD rom for ei betrakteleg auke av innkjøpa av norske varer og tenester.<sup>347</sup> Bak misnøya med UNRWA låg ei opphavleg kontrakt med det norske firmaet Block Watne om eit byggeprosjekt i Damaskus. Grunna tidsnaud hadde UNRWA sett seg om etter noko som raskt kunne setje opp eit nybygg. Seinare hadde tidsnauda falle bort, og organisasjonen bestemte seg for å satse på lokal ekspertise. I følgje Block Watne innebar det arbeidet som var lagt ned i praksis var ubetalt konsulentarbeid. Byråsjef Knut Vollebæk peika på at slike tilbakeslag kunne få norske firma til å halde seg vekke frå eventuelle leveransar til organisasjonen. Dette var verken Noreg eller UNRWA tente med.<sup>348</sup>

Likevel var det nettopp organisasjonen sine byggeprogram som skulle få ekstra støtte frå Noreg, trass manglande innkjøp. Den nye balansen på UNRWA sitt budsjett kom mellom anna i stand gjennom utsetjingar av oppussing og byggearbeid.<sup>349</sup> Tiltaka for å betre økonomien hadde blitt støtta frå Noreg. Samstundes vart det også åtvåra mot at utsetjing av vedlikehald kunne være uøkonomisk i lengda. I verste fall kunne det sette hinder i vegen for å utføre dei viktige oppgåvene.<sup>350</sup> I lys av den tradisjonelle støtta til UNRWA og det store behovet på byggesida, løyvde Noreg eit tilleggsbidrag på 2 millionar kroner. I likskap med året før var dermed den norske bistanden til palestinske flyktningar på 66 millionar kroner i 1987.<sup>351</sup>

At det vart gitt pengar til UNRWA sitt byggeprogram trass i manglande norske leveransar hadde samanheng med at norske varer verken var konkurransedyktige på pris eller eigna seg spesielt godt for bruk i Midtausten.<sup>352</sup> Vidare var det norske bidraget i 1987 øymerka for bygging av skulerom og helsestasjonar. I følgje Noreg var det behov for å flytte tilgjengelege

---

<sup>345</sup> UD 26.6/23, 38, UD pressemelding, 0 8.10.1986.

<sup>346</sup> Eriksen, Knut E., Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 170-1; UD 26.6./23, 35, UD notat, 26.04.1984.

<sup>347</sup> UD 26.6/23, 39, Schøyen til McAndrew, 11.12.1986.

<sup>348</sup> UD 26.6/23, 40, UD notat, 05.10.1987.

<sup>349</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 132-135.

<sup>350</sup> UD 26.6/23, 36, New York til UD, 24.10.1984.

<sup>351</sup> UD 26.6/23, 40, New York til UD, 27.10.1987.

<sup>352</sup> Sjå kap.6.

ressursar til UNRWA sine viktigaste program, nemleg utdannings- og helsetenestene.<sup>353</sup> Tilleggsbidraget i 1987 var ei støtte til nettopp denne verksemda. I tillegg hadde stortingsmelding nr. 36 (1984-85), som opna for større satsing på næringslivet, også lagt større vekt på å hjelpe dei svakaste i samfunnet slik at dei igjen kunne hjelpe seg sjølv.<sup>354</sup> Hjelp til sjølvhjelp var også tanken bak det tradisjonelle norske fokuset på utdanning for palestinske flyktingar.

## **Intifada**

Hovudfokuset for Noreg og dei fleste andre gjevarland hadde vore på situasjonen Libanon etter den israelske invasjonen i 1982. Frå desember 1987 endra dette seg dramatisk med det palestinske opprøret, intifadaen, i dei okkuperte områda. Det palestinske opprøret mot den israelske okkupasjonsmakta på Vestbreidda og Gazastripa kom heilt overraskande, sjølv for PLO. Utbrotet av intifadaen kom som følgje av ei trafikkulykke 9. desember 1987, då ein israelsk lastebilsjåfør kjørte på og drap fire palestinarar frå flyktningleiren Jabaliya på Gaza-stripa. Med hendinga starta opprør i flyktningleiren og på resten av Gaza-stripa. Innan nokre dagar hadde uroa spreia seg til Vestbreidda. Intifadaen var ikkje eit væpna opprør, men eit massivt sivilt palestinske opprør, med streikar og demonstrasjonar mot okkupasjonsmakta. Intifadaen var ein politisk kamp, som starta med ein masseprotest mot ulevelige økonomiske forhold i dei okkuperte områda, som i stor grad var eit resultat av dei politiske forholda. Det var først etter utbrotet av opprøret at politiske leiarar kom med og intifadaen vart kanalisert mot nasjonalistiske mål. Dei 650 000 palestinske innbyggjarane på Gaza-stripa, 900 000 på Vestbreidda og 130 000 i Aust-Jerusalem ynskja å leve i ein palestinsk stat, ikkje som statslause innbyggjarar under ein hard, utlandsk militærakkupasjon.<sup>355</sup>

UNRWA sin generalkommissæren Giacomelli hadde tidleg åtvare om situasjonen i dei okkuperte områda. Det hadde utover 1980-talet vore ein markant økonomisk nedgang i dei okkuperte områda. Dei hardast råka var palestinske flyktingar på Gaza-stripa. I tillegg til svært høge fødselstal var Gaza-stripa i 1987 allereie verdas mest folketette område. Fleire heimar i flyktningleirane mangla vasstilførsel og kloakken rann i gatene. Om lag halvparten av innbyggjarane budde under umenneskelege forhold. I tillegg til økonomiske vanskar, elendige leveforhold og stor folkevekst, hadde dei fleste innbyggjarane byrja å miste

---

<sup>353</sup> UD 26.6/23, 35, New York til UD, 16.11.1983.

<sup>354</sup> Ruud og Kjerland, *Vekst, velvilje og utfordringer*, 155.

<sup>355</sup> Morris, *Righteous Victims*, 561-2; Shlaim, *Iron Wall*, 450-451.



framtidshåpet. Fleire byrja å peike på Gaza-stripa som ei tikkande bombe. Ved utbrotet av den palestinske opprøret i desember hevda Giacomelli at protestane ikkje ei mindre episode, men eit vendepunkt.<sup>356</sup>

For Israel, som for dei fleste andre, kom intifadaen fullstendig uventa. Det hadde stadig vore mindre demonstrasjonar i dei okkuperte områda tidlegare. Den første israelske reaksjonen var derfor at intifadaen var det same og at det ville roe seg i løpet av nokre dagar. I motsetnad til tidlegare var det under intifadaen samtidige demonstrasjonar fleire stadar, med fleire tusen ungar, ungdom, vaksne menn, og meir uvanleg, kvinner som deltok. Det vart etter kvart klart at dette ikkje var snakk om eit mindre opprør. I forsøka på å få kontroll over opprøret prøvde Israel nesten alle verkemiddel. Det vart skote mot demonstrantar både for å drepe og for å skade. Enkelte demonstrantar vart banka opp eller torturert. I tillegg gjennomførte Israel massearrestar, portforbod og økonomiske straffetiltak. Dei harde israelske straffetiltaka verka snarare mot si hensikt, då det oppelda stadig fleire palestinarar. Det vart raskt klart at ro og orden ikkje ville bli gjenoppretta med det første. Det var først med dei politiske forhandlingane mellom israelarane og palestinarane fire år seinare at tilstandane byrja å roe seg i dei okkuperte områda.<sup>357</sup>

Hendingane i dei okkuperte områda fekk ei enorm mediemerksemd. Verda fekk sjå bileta av ein sterk hær som slo brutalt ned på ei sivilbefolkning, som kjempa for sine grunnleggande menneskerettar og politisk sjølvråderett. Dette førte til sterke reaksjonar og internasjonal kritikk mot Israel. Frå FN vart Israel sine handlingar sterkt fordømt. Til forskjell frå tidlegare vart det lagt til ei spesifikk fordømming av den israelske hæren for drap og for å ha påført skadar på forsvarslause sivile palestinarar. 22. desember 1987 vedtok Sikkerheitsrådet ein resolusjon som klaga Israel for brot på menneskerettane. Intifadaen hadde svekka Israel si stilling internasjonalt. Både EF og Sovjet kom med sterk kritikk av Israel si handtering av opprøret, medan USA la ikkje ned sitt tradisjonelle veto i Sikkerheitsrådet til fordel for Israel. Det palestinske opprøret i dei okkuperte områda oppnådde meir på nokre få månadar enn PLO

---

<sup>356</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 226; Morris, *Righteous Victims*, 565.

<sup>357</sup> Intifadaen førte til eit stort tal med døde og skada, hovudsakleg palestinarar men også israelarar. Fram til desember 1993 hadde over 1000 palestinarar blitt dropne i dei okkuperte områda. Av desse hadde nær 200 born blitt dropne av israelske sikkerheitsstyrkar, ein fjerdedel av desse var under tolv år. Shlaim, *Iron Wall*, 451-454; Morris, *Righteous Victims*, 586-587, 594-596.

hadde oppnådd gjennom tiår med frigjeringskamp. Intifadaen hadde samstundes lagt press på palestinsk leiarskap<sup>358</sup>

### **Moderasjon av PLO**

Medan intifadaen hadde auka moralen og sjølvtiliten til det palestinske folket, hadde den ikkje stogga den israelske okkupasjonen eller betra leveforholda. Fleire palestinarar byrja derfor å frykte at opprøret skulle ende utan at det oppnådde nokre konkrete politiske sigrar. På denne bakgrunn vart det derfor lagt meir press på PLO-leiinga i Tunis for å møte krava som ville sette organisasjonen i stand til å forhandle med Israel. PLO hadde i løpet av fleire år bevega seg mot meir moderate posisjonar, men ikkje uttalt seg i klartekst om desse posisjonane av frykt for å støyte frå seg meir radikale støttespelarar i og utanfor organisasjonen.<sup>359</sup>

Under møtet i Det palestinske nasjonalrådet (PNC), PLO sitt ”parlament”, i Algerie i november 1988 aksepterte Arafat FN-resolusjonane 181 og 242. Resolusjon 181 var FN sin delingsplan frå 1947, medan resolusjonen 242 etter Seksdagarkrigen i 1967 sa at Israel skulle trekke seg ut frå okkupert område og understreka alle statar sin rett til å til å leve i fred innanfor sikre og godkjende grenser. Dette betydde indirekte at PLO ville akseptere ei tostatsløyning, og dermed også godkjende Israel sin rett til å eksistere. Dette vedtaket var likevel vagt i sine referansar til FN-resolusjonane og bruken av terrorisme og væpna kamp. Det var eit steg i riktig retning, men dei vage formuleringane var ikkje nok for ei amerikansk godkjenning av PLO. For at PLO skulle oppnå ei amerikansk godkjenning måtte vedtaket i Det palestinske nasjonalrådet leggjast fram i klartekst. For amerikanarane var Arafat framleis å rekne som ein ”terrorist” og vart av den grunn nekta innreise til USA for å delta i generalforsamlinga i New York. Dette førte til at sesjonen vart flytta til Genève der Arafat fekk tale til generalforsamling 13. desember 1988. Det skulle likevel gå to dagar til før Arafat klarte å oppfylle Washington sine krav. På ei pressekonferanse 15. desember, etter forhandlingar med Sverige, erklærte Arafat at PLO tok avstand frå alle formar for terrorisme og godkjende Israel sin rett til å eksistere med referansar til resolusjon 242 og 338. Dette markerte eit gjennombrudd for PLO og opna dialogen med USA, samt ei amerikansk erkjenning av at fred ikkje kunne oppnåast utan PLO si medverking. 20. juni 1989 stogga

---

<sup>358</sup> På lengre sikt vart likevel ikkje forholdet mellom USA og Israel vesentleg svekka. Shlaim, *The Iron Wall*, 454-456; Morris, *Rioughteous Victims*, 602-604.

<sup>359</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 459-460.

likevel dialogen etter at Den palestinske frigjeringsfronten (PLF), som var ein del av PLO, angreip ei strand sør for Tel Aviv. Arafat nekta å fordømme angrepet slik USA kravde. Dermed stogga også mykje av framdrifta i fredsprosessen fram til Golfkrigen i 1991 for alvor sette fart i fredsforsøka i Midtausten.<sup>360</sup>

### **Internasjonal sympati for det palestinske folket**

Krisane i Libanon og dei okkuperte områda førte til oppretting av spesielle fond for operasjonane i dei tre områda. Medan krisane hadde auka utgiftene for UNRWA, hadde dei også skapt ein større sympati og med det større vilje til å bidra økonomisk til palestinske flyktningar. Frå 1986 hadde UNRWA byrja med årlege ”uformelle” gjevarlandsmøtet ved hovudkontoret i Wien. Det gjorde det enklare for organisasjonen med direkte konsultasjonar med gjevarlanda, og det gjorde det enklare å be om krisebidrag. På dette møtet våren 1988 fremja UNRWA forslag om å utvide programma og starte nye i dei okkuperte områda. Om lag 65 millionar dollar skulle gå til utvida naudhjelp, betring av infrastrukturen og diverse utviklingsprosjekt for å skape nye arbeidsplassar dei neste tre åra. Allereie innan sommaren 1988 var om lag 42 millionar dollar lova til UNRWA sine nye program. Generalforsamlinga godkjende forslaga same haust.<sup>361</sup> Dette illustrerte den auka internasjonale merksemda og sympatien for det palestinske folket i etterkant av intifadaen.

Med den auka støtta og merksemda vart det mogleg for UNRWA å utvide og fortsette fleire prosjekt som lenge hadde blitt utsette. Intifadaen hadde endra det internasjonale bilete av palestinarene, som i sin tur bidrog til sterkare støtte for UNRWA. Den hadde samstundes løyst UNRWA og vertslanda si nøling for å behandle flyktningane forskjellig i dei ulike områda. Intifadaen hadde understreka kor ille livet hadde blitt i Gaza og på Vestbreidda. Med det nye fokuset på dei okkuperte områda sa vertslanda seg villige til å gje serleg assistanse til desse. For fleire gjevarland førte opprøret nærast til ei gjenoppdaging av UNRWA, som sto fram som eit svært godt reiskap for å hjelpe utsette palestinare. Serleg europeiske donorar byrja å vise meir sympati og vilje til å auke sine bidrag for palestinske flyktningar. Frå byrjinga av 1980-åra hadde EF-landa hatt ei rask og stødig auke i sine bidrag, frå omkring 50 millionar dollar i 1981 til meir enn 140 millionar dollar i 1990. Frå USA, som hadde vore UNRWA sin største bidragsytar heilt frå byrjinga, var tendensen den motsette. Frå eit toppår i

---

<sup>360</sup> Morris, *Righteous Victims*, 605-610.

<sup>361</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 229-231.

1987 med 70 millionar dollar, fall bidraget i 1990 tilbake til 57 millionar dollar.<sup>362</sup> Dei israelske reaksjonane mot det palestinske opprøret hadde mellombels svekka den amerikanske støtta til Israel. På lengre sikt hadde det likevel lite innverknad på det nære forholdet mellom dei to landa eller den amerikanske opinionen si haldning til Israel. Sjølv om Washington tidvis kunne kritisere den israelske politikken, var det aldri aktuelt for USA å stoppe dei enorme bistandspakkane eller sofistikerte våpenleveransane til Israel.<sup>363</sup>

### Norsk tvisyn?

I Noreg var det eit visst tvisyn til å gje økonomisk støtte etter intifadaen. Retorisk støtta Noreg tiltaka for å betre palestinarane sin situasjon. Det var naudsynt å ekspandere og utvide UNRWA si verksemd i dei okkuperte områda, for å betre kunne møte dei veksande og endra behova til den palestinske befolkninga. Noreg stilte seg positive til tiltak som kunne betre husly, helsesenter, utdanningsinstitusjonar og infrastruktur i dei okkuperte områda.<sup>364</sup> Noreg hadde fleire gongar understreka at det var svært viktig å støtte opp om bistanden til palestinske flyktningar. Støtta til UNRWA var eit uttrykk for solidaritet med dei palestinske flyktningane.<sup>365</sup> Økonomisk viste likevel Noreg liten vilje til å følgje opp den retoriske støtta i 1988. I januar peika regjeringa på at Noreg allereie var ein av dei største bidragsytarane i absolutte tal. ”I lys av de mange andre hjelpebehovene i verden, finner regjeringen det ikke naturlig å øke bidragene ytterligere utover 64 mill. kroner som er bevilget i 1988”.<sup>366</sup> Det norske bidraget i 1988 skulle heller ikkje auke utover dette. Medan dei fleste donorar auka sine bidrag til UNRWA, ikkje minst grunna intifadaen, vart det for første gong sidan 1969 ikkje gitt noko norsk tilleggsbidrag til organisasjonen.<sup>367</sup>

Det var fleire faktorar som spela inn på den norske vurderinga. Arbeidarpartiet som tok over regjeringmakta i 1986 hadde opphavleg hatt høge ambisjonar for bistandspolitikken. Likevel hadde overføringane stabilisert seg rundt ein prosent av BNP. I følgje historikaren Rolf Tamnes skuldast dette i første omgang ein ”politisk-psykologisk” utmatting etter at målet om ein prosent i bistandsoverføringar vart nådd i 1982. I tillegg til dette vart Noreg innhenta av eit internasjonalt økonomisk tilbakeslag. Dette endra omstenda frå midten av 1980-talet med

---

<sup>362</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 135-136, 231, 269.

<sup>363</sup> Morris, *Righteous Victims*, 604.

<sup>364</sup> UD 26.6/23, 40, UD til amb. Wien, 26.02.1988.

<sup>365</sup> UD 26.6/23, 41, New York til UD, 14.11.1988

<sup>366</sup> UD 26.6/23, 40, UD til amb. Wien, amb. Tel Aviv og FN-del. New York, 27.1.1988.

<sup>367</sup> Sjø kap.3-5.

dårlegare tider for norsk økonomi, som igjen fekk følgjer for bistandsoverføringane.<sup>368</sup> For dei norske økonomiske støtta til UNRWA viste dette seg også frå 1986 ved ei stabilisering av overføringane. I følgje UD var det vanskeleg å prioritere ei tilleggsøyving for 1988, då budsjettet nesten var tomt.<sup>369</sup> Til dette kom også ei betring av UNRWA si finansielle stilling frå midten av 1980-talet. Intifadaen i dei okkuperte områda hadde rett nok auka utgiftene for organisasjonen. Den hadde samstundes interesse for palestinarane, og med det vilja til å løyve større bidrag. I følgje UD hadde dette ført til at fleire land tidleg hadde gitt viktige bidrag. Frå UD vart det derfor argumentert for at ekstrabidrag frå andre land sannsynlegvis ville være tilstrekkelege for å dekke utgiftene.<sup>370</sup> Slik sett var det i tillegg til ein vanskeleg norsk budsjettsituasjon mindre behov for auka norske bidrag dette året. I lys av den tidlegare norske vilje til overføringar til palestinske flyktningar i krisesituasjonar, som etter krigen i 1967 og dei store aukane i 1982-83, var det likevel overraskande.

I tillegg til den økonomiske situasjonen spela kidnappinga av ein nordmann inn på den norske vurderinga i 1988. Nordmannen William Jørgensen hadde saman med sin svenske UNRWA-kollega Jan Stening vorte bortført i Libanon 5. februar 1988.<sup>371</sup> På det uformelle gjevarlandsmøtet i 1988 vart det peika på at Noreg, som tidlegare år, var førebudde på å svare på spesielle appellar. Det var likevel vanskeleg å ta opp spørsmålet i februar, grunna kidnappinga. All merksemd gjekk mot å få frigjeve dei skandinavane.<sup>372</sup> I følgje den norske ambassaden i Wien var ikkje situasjonen den rette til å love nye norske bidrag når ein nordmann vart haldt til gissel.<sup>373</sup> Jørgensen og Stening vart frigjeve i mars 1988. Det var likevel uvisst kven kidnapparane var. Rykta hadde likevel gått på at det var palestinske grupper som hadde teke dei to til fange.<sup>374</sup> Ei tilleggsøyving til palestinske flyktningar i 1988 kunne derfor gje feil signal.

### **Eit politisk sensitivt område**

Trass i at det ikkje vart noko tilleggsøyving til UNRWA i 1988, hadde departementet likevel løyvd om lag 11 millionar via frivillige organisasjonar til dei okkuperte områda og

---

<sup>368</sup> Tamens, *Oljealder*, 392.

<sup>369</sup> UD 26.6/23, 41, UD notat 2.Pol.ktr., 17.10.1988.

<sup>370</sup> UD 26.6/23, 40, UD til amb. Wien, 26.02.1988.

<sup>371</sup> NTB "Gisseldramet dag for dag", 01.03.1988; UD 26.6/23, 41, UD notat, 23.03.1988.

<sup>372</sup> UD 26.6/23, 40, UD til amb. i Wien, 26.02.1988.

<sup>373</sup> UD 26.6/23, 40, Amb. Wien til UD, 24.02.1988.

<sup>374</sup> NTB, *Gisseldramet dag for dag*, 01.03.1988.

Libanon.<sup>375</sup> I 1989 vart dette beløpet auka til 12 millionar kroner.<sup>376</sup> Det var ein relativt betydeleg sum samanlikna med tidlegare midlar kanalisert gjennom frivillige organisasjonar. Noko av forklaringa på dette kan være at delar av denne overføringa gjekk til frivillige organisasjonar sitt hjelpearbeid i Libanon, og ikkje spesifikt til palestinske flyktingar. Dei frivillige organisasjonane si verksemd i Libanon vart ofte gjennomført etter anbefaling frå og i samarbeid med den norske UNIFIL-styrken.<sup>377</sup>

Ei forklaring på at Noreg løyvde midlar gjennom frivillige organisasjonar i dei okkuperte områda, og ikkje direkte til UNRWA, kan finnast hos historikaren Terje Tvedt. I følgje han byrja UD stadig oftare å beskrive organisasjonane som nyttige politiske reiskapar, ikkje minst i sensitive områder. Utan at det var reflektert i offisiell politikk eller implikasjonar av debattar i utanrikskomiteen, gav UD i løpet av 1980-talet fleire hundre millionar kroner til frivillige organisasjonar sitt arbeid i politisk følsame områder eller i områder der ambassadepersonell eller NORAD av ulike årsaka ikkje sjølv direkte kunne eller ville arbeide.<sup>378</sup> I UD sine retningslinjer for norsk bistand i Midtausten vart det nettopp understreka at dei israelske okkuperte områda var politisk sensitive. Det måtte derfor visast serleg varsemd til kva prosjekt og organisasjonar som fekk støtte. Løyvingar burde fortrinnsvis kanaliseras gjennom nøytrale og internasjonale bistandsorganisasjonar.<sup>379</sup>

UNRWA var nettopp ein nøytral og internasjonal bistandsorganisasjon. Noreg gav også bistand gjennom organisasjonen, men altså ikkje noko tilleggsløyving etter intifadaen. UD var serleg varsame overfor dei okkuperte områda.<sup>380</sup> Dette hadde nok samanheng med det nære forholdet til Israel. Av dei skandinaviske landa var Noreg det minst kritiske til Israel sine handlingar i dei okkuperte områda. Sjølv om det hadde skjedd ei forskyving mot ei tilnærming til palestinarane, var det framleis viktig for Noreg å oppretthalde gode relasjonar til Israel.<sup>381</sup> Ei direkte støtte til UNRWA sine program i dei okkuperte områda kunne føre til negative israelske reaksjonar. Ved å løyve midlar gjennom dei frivillige organisasjonane kunne Noreg indirekte støtte arbeidet i dei okkuperte områda og samstundes argumentere for

---

<sup>375</sup> Det vart likevel ikkje spesifisert kva organisasjonar som mottok denne støtta eller kor store delar av summen som gjekk til dei ulike områda. UD 26.6/23, 41, UD notat 2.Pol.ktr., 17.10.1988.

<sup>376</sup> UD 26.6/23, 42, UD til New York, 25.10.1989.

<sup>377</sup> Strømmen og Leraand, *I kamp for fred*, 209.

<sup>378</sup> Terje Tvedt, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen* (Oslo: Gyldendal akademisk, 2003), 83-84.

<sup>379</sup> Unntaket frå regelen var helseprosjekt, som kunne gjevast til tiltak med ein rein norsk base og med ei klarare politisk profilering. Den norske bistanden til Libanon var serleg fokusert på helsesektoren. UD 26.6/23, 38, UD notat, 12.06.1986.

<sup>380</sup> UD 26.6/23, 39, UD til amb. Tel Aviv, 28.11.1986.

<sup>381</sup> Waage, *Norwegians*, 63.

at det var ei støtte til norske organisasjonar, ikkje til dei palestinske flyktningar i det politisk sensitive området. Støtta til norske frivillige organisasjonar må også sjåast i samanheng med deira store gjennombrot i norsk bistandspolitik i løpet av 1980-åra. Det var eit ynskje om å bruke organisasjonane i større grad i bistandssamarbeidet. Det vart hevda at organisasjonane hadde ein komparativ fordel i høve til staten, då dei vart sett som mindre byråkratiske, og dermed meir fleksible. Denne vektlegginga av frivillige organisasjonar vart også reflektert i kanaliseringa av norske midlar frå 80 millionar i 1980 til 293 millionar i 1985 og heile 400 millionar i 1987.<sup>382</sup>

---

<sup>382</sup> Tvedt, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt*, 83-84.





## 6. Frå intifada til Oslo-avtala, 1989-1993

---

I 1967 var ikkje stormaktene serleg interessert i palestinarane sine rettar. Med intifadaen frå desember 1987 endra dette seg. Konflikten i Midtausten var i ferd med å få ein ny dynamikk som opna nye moglegheita for ei fredeleg løysing. Israel mista mykja av si internasjonale støtte grunna handteringa av intifadaen. Palestinarane oppnådde på den andre sida ein ny og sterkare sympati. På same tid hadde palestinarane sine representantar i PLO byrja å vise ei langt meir moderat haldning. Mot slutten av 1988 hadde PLO gått inn for ei tostatsløysing, godteke Israel sin rett til å eksistere og teke avstand frå alle formar for terrorisme. Med den auka merksemda kom også ei sterkare internasjonal støtte til UNRWA, og med det ei vilje til å løyve pengar til palestinske flyktningar.<sup>383</sup> Korleis påverka desse endringane den norske politikken overfor Midtausten?

### Arbeidarpartiet si tilnærming til PLO

Ved inngangen til 1990-åra vart den norske bistandspolitikken i aukande grad vart brukt for å fremje breiare norske utanrikspolitiske målsetjingar. Dette omfatta mellom anna ei større satsing på demokrati, menneskerettar og fredeleg konfliktløysing.<sup>384</sup> Den norske regjeringa hadde i fleire år støtta tiltak for å skape fred og stabilitet i Midtausten. UD såg på støtte til UNRWA som ein del av desse forsøka. Dette kom i tillegg til bidrag til den palestinske befolkninga gjennom frivillige organisasjonar, samt FN sine fredsbevarande operasjonar.<sup>385</sup> I samband med den norske engasjementspolitikken var det ein tanke om at Noreg hadde eit komparativt fortrinn og ein spesiell føresetnad for å arbeide for fred. Noreg var eit fredeleg lite land som ikkje kunne truge nokon, det var utanfor stormaktspolitikken og hadde ingen kolonial fortid.<sup>386</sup>

Ein viktig føresetnad for det som skulle bli det norske fredsdiplomatiet i Midtausten var haldningsendringa i Arbeidarpartiet. Medan partiet satt i opposisjon på byrjinga av 1980-talet skjedde det ei oppmjuking av forholdet til PLO. Dette var ei forsiktig spegling av utviklinga hos sosialdemokratiske parti i andre land, ikkje minst i Sverige og Austerrike. På landsmøtet i 1981 gjentok Arbeidarpartiet den tradisjonelle vektlegginga på Israel sin rett til å eksistere

---

<sup>383</sup> Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 267-9; Tamens, *Oljealder*, 381-382.

<sup>384</sup> Tamnes, *Oljealder*, 404.

<sup>385</sup> UD 26.6/23, 44, Amb. Wien til UD, utan dato.

<sup>386</sup> Liland og Kjerland, *På bred front, 1989-2002*, 83-84.

innanfor sikre og godkjende grenser. Landsmøtet tok samstundes til ordet for palestinarane sin sjølvbestemningsrett og ei godkjenning av PLO som representantar for det palestinske folket.<sup>387</sup> Denne tilnærminga til palestinarane vart også spegla i bistand på byrjinga av 1980-talet. Arbeidarpartiet hadde saman med Venstre etterlyst ei kraftigare opptrapping av bistanden til palestinske flyktningar. I 1983 fekk også Arbeidarpartiet gjennomslag for sitt forslag om nesten å doble overføringane.<sup>388</sup> Arbeidarpartiet ynskja å utvide si kontakt med PLO samt søkje å inkludere organisasjonen i framtidige fredsforhandlingar. Denne kontakta fekk eit førebels høgdepunkt nyttårsaftan 1982 då ein ”offisiell” partidelegasjon besøkte Yassir Arafat i Tunis. I den delegasjonen satt mellom anna Knut Frydenlund og hans nære rådgjevar Thorvald Stoltenberg. På møtet i 1982 tok Arafat på ny opp tanken om ei norsk eller skandinavisk rolle i fredsprosessen i Midtausten.<sup>389</sup>

Tanken om Noreg som ein potensiell tilretteleggar mellom Israel og PLO hadde også blitt fremja tidlegare. I samband med Camp David-avtala i 1978, då Egypt og Israel slutta fred, vart Noreg førespurd om å være garantist for oljeleveransar til Israel. I frykt for represaliar mot den norske UNIFIL-styrken tok Noreg opp leveransespørsmålet med PLO leiaren. I byte mot ei norsk oljeleveranse til Israel ville Arafat at Noreg i framtida stilte opp som mellommann til Israel. Israel ynskja ikkje å ha noko å gjere med PLO på denne tida, men Noreg stilte seg positiv til å kunne spele ei mogleg formidlarrolle i framtida.<sup>390</sup> På møtet i 1982 såg Arafat for seg at dei skandinaviske landa kunne sette PLO i kontakt med USA. I tillegg kunne den norske Arbeidarpartiet grunna sitt gode forhold til Israel hjelpe PLO med å kome i kontakt med det israelske Arbeidarpartiet. Denne tanken vart følgd opp i 1983 då Stoltenberg etablerte kontakt med Arafat sin nære medarbeidar Issam Sartawi. Målet var å legge til rett for hemmeleg kontakt mellom PLO og det israelske arbeidarpartiet. Dagen før det planlagde møtet vart Sartawi skoten, noko som sette forsoningsarbeidet tilbake. Drapet på Sartawi stogga likevel ikkje det norske Arbeidarpartiet sitt mål om å normalisere forholdet til PLO. Då partiet tok tilbake regjeringsmakta i mai 1986 vart det varsla om ei meir PLO-venleg norsk linje. Dette signaliserte eit vendepunkt i norsk Midtaustpolitikk.<sup>391</sup>

---

<sup>387</sup> Tamnes, *Oljealder*, 380; Waage, *Norwegians*, 53.

<sup>388</sup> Sjø kap.5.

<sup>389</sup> Tamnes, *Oljealder*, 380; Waage, *Norwegians*, 53-55.

<sup>390</sup> Waage, *Norwegians*, 49-51; Sjø kap.4.

<sup>391</sup> Tamens, *Oljealder*, 380; Waage, *Norwegians*, 55-56.

## Tungtvassaka

Den norske politikken overfor PLO og Israel vart meir balansert dei neste åra. Eit meir komplisert forhold til Israel bidrog til det. Tungtvassaka som blussa opp i 1987 skapte norsk misnøye med Israel. Norsk tungtvatn hadde gjennom ei hemmeleg avtale blitt selt til Israel i 1959. Israel hadde garantert for at materialet berre skulle nyttast til frededelege formål, noko Noreg skulle få høve til å kontrollere. Leveranseavtala gav likevel ikkje Noreg rett til å inspisere sjølv reaktoranlegget. Pålitelege kjelder hevda etter kvart at tungtvatnet var nytte i produksjon av atomvåpen. Etter at saka vart offentleg kjend i 1979 vaks kravet om at norske myndigheiter måtte rydde opp. I 1987 innrømma utanriksminister Knut Frydenlund at Noreg ikkje hadde teke inspeksjonsretten tilstrekkeleg på alvor. I åra 1987-1990 var tungtvassaka gjenstand for harde forhandlingar mellom Noreg og Israel. Det heile enda i 1991 med at Noreg kjøpte tilbake halvparten av tungtvatnet som var selt til Israel. Trass harde forhandlingar og norsk misnøye anstrenga Noreg seg for å bevare dei gode relasjonane til Israel. Dette var serleg viktig då det norske fredsdiplomatiet i Midtausten byrja å skyte fart frå 1987.<sup>392</sup>

## Nye moglegheiter

Konflikten i Midtausten i ferd med å få ein ny dynamikk som opna nye moglegheita for ei fredelig løysing på konflikten. Israel hadde mista mykja av si internasjonale støtte grunna handteringa av intifadaen frå desember 1987. Palestinarane opplevde på den andre sida ei ein ny og sterkare sympati. Palestinarane som levde under okkupasjon, hadde fått nok og bestemte seg for å ta ansvar for si skjebne sjølv. Inne i dei okkuperte områda vaks det fram ei ny palestinsk elite medan PLO-leiinga framleis var i eksil i Tunis. Serleg framveksten av ytterleggående islamittiske grupper som Hamas og Islamsk heilag krig truga PLO og Yassir Arafat sin autoritet som palestinarane sin leiar. Det vart derfor svært viktig for Arafat å kome politisk på bana. Medan intifadaen bidrog til å radikaliserare Hamas, hadde det ei motsett effekt på PLO. Mot slutten av 1988 hadde PLO gått inn for ei tostatsløysing, godteke Israel sin rett til å eksistere og teke avstand frå alle formar for terrorisme. I samband med denne moderasjonen byrja PLO sine forsøk på å kome i tale med USA og Israel.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Tamens, *Oljealder*, 380-381; Waage, *Norwegians*, 56.

<sup>393</sup> Waage, "Fredspolitik i Midtøsten" i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitik*, 162-165; Morris, *Righteous Victims*, 576-578; Tamnes, *Oljealder*, 381-382.

Den norske ambassadøren i Kuwait, Hans Wilhelm Longva, hadde gjennom si tid ved ambassaden i Beirut etablert gode relasjonar til PLO. Desse kontaktane var oppretthaldt sidan byrjinga av 1978. I 1987 kom PLO med ein førespurnad til Longva og Noreg om å etablere kontakt til USA. Ein identisk førespurnad var også sendt til Sverige. Thorvald Stoltenberg, som hadde tatt over som utanriksminister, vart møtt av ei lunken amerikansk interesse då han tok opp spørsmålet i desember 1987. Gjennombrøtet skulle Sverige og utanriksminister Sten Andersson stå for. Gjennom hemmelege svenske kontaktar med PLO vart det i 1988 etablert offisiell kontakt mellom PLO og USA. I denne prosessen hadde Noreg spela ei mindre rolle. Grunna medlemskapen i NATO hadde Noreg jamneleg kontakt med den amerikanske utanriksministeren George Shultz. Stoltenberg hadde gjennom denne kontakta styrkja truverdet av det svenske initiativet. Opprettinga av dialogen mellom PLO og USA var likevel Sverige og Andersson si fortjeneste.<sup>394</sup>

Den israelske motviljen til direkte forhandlingar med PLO fortsette likevel å være eit hinder. Sverige sitt forhold til Israel var vanskeleg, ikkje minst grunna den sterke svenske tilnærminga til PLO. Noreg hadde ein fordel. Trass i ei oppmjuking i forholdet til PLO, vanskelege forhold for UNIFIL-styrken og problematiske forhandlingar med Israel i tungtvassaka, hadde Noreg anstrenga seg for å bevare det nære forholdet til Israel. Noreg kunne enklare fungere som ein direkte brubyggjar mellom Israel og PLO. I fleire brev tok Stoltenberg opp spørsmålet om kontakt med sin israelske ven og partikollega Shimon Peres, men til liten nytte. Frå januar 1989 vart det norske engasjementet trappa opp, då Stoltenberg drog på eit offisielt besøk til Arafat. Dette oppdaterte den tidlegare ”arbeidskontakta” til politiske kontaktar mellom Noreg og PLO. I Tunis gjentok Arafat at Noreg kunne spele ei viktig rolle i fredprosessen grunna sine nære band til Israel, USA og EF. På møtet fremja Arafat ein plan for ei fredeleg løysing. PLO var villige til å ha direkte bilaterale samtalar med israelarar på eit kvart nivå, offentlege eller hemmelege. PLO var også villige til kontakt med Israel gjennom ein tredjepart. I følgje Arafat kunne Oslo være ein passende møtestad, og det kunne være nyttig om vitskaplege norske institusjonar tok initiativ til seminar, slik at indirekte kontakt kunne finne stad. Denne var nesten identisk med det som fire år seinare vart den hemmelege Oslo-kanalen. Frå Israel vart tilnærminga dårleg motteken. Israel nekta framleis å ha noko form for kontakt med PLO. Stoltenberg sitt besøk i Jerusalem i 1989, og samtalar med utanriksministeren Moshe Arens og statsminister Yitzhak Shamir førte ingen veg. Lite

---

<sup>394</sup> Tamens, *Oljealder*, 382; Waage, *Norwegians*, 62-63.

tyda på at det kunne bli gjort noko framgong mot fredsforhandlingar under den dåverande israelske Likud-regjeringa.<sup>395</sup>

## Stagnasjon

Den norske bistanden til palestinske flyktningar hadde auka årleg sidan inngangen til 1970-talet. Frå midten av 1980-talet vart Noreg henta inn av dårlege tider i den internasjonale økonomien. Dei årlege norske overføringane til UNRWA stabiliserte seg etter dette rundt 65 millionar kroner. Tendensen hadde likevel vore mindre tilleggløyvingar. Tradisjonelt viste også Noreg ei større vilje til å auke bistanden i samband større kriser i Midtausten. Dette hadde serleg vist seg med store ekstrabidrag i etterkant av krigen i 1967 og invasjonen av Libanon i 1982.<sup>396</sup> I høve til tidlegare mønster burde derfor intifadaen ha utløyst eit større norsk bidrag til dei okkuperte områda. På bidragskonferansen for UNRWA i 1988 understreka den norske delegasjonen at intifadaen stilte større krav til organisasjonen. Det var medlemslanda sitt ansvar å gjere det mogleg for UNRWA, både finansielt og på andre måtar, å fortsette den naudsynte hjelp til palestinske flyktningar.<sup>397</sup>

I lys av denne vektlegginga, tidlegare norske bidrag og opptrappinga av det norske fredsdipomatiet var det noko overraskande at Noreg i 1988 verken hadde auka bidraget eller gav ei ekstraløyving. Frå den norske regjeringa vart det mellom anna peika på dei mange andre hjelpebehova i verda og at det derfor ikkje var naturleg å auke løyvinga vidare. Noreg var dessutan ein av dei største bidragsytarane til palestinske flyktningar.<sup>398</sup> Trass stagnasjonen i bidraga hadde Noreg etablert seg på plassen som den mellom fjerde og sjette største bidragsytar til UNRWA. Internt i UD vart det likevel argumentert for at det burde løyvast eit ekstrabidrag i 1989 ettersom tilleggsbidrag i samband med intifadaen ikkje var blitt prioritert.<sup>399</sup> Medrekna ekstrabidraga i 1986 og 1987 var også den norske bistanden i realiteten blitt redusert med 2 millionar kroner etter det palestinske opprøret.<sup>400</sup>

Ei viktig årsak til Noreg sitt manglande bidrag etter intifadaen var kidnappinga av nordmannen William Jørgensen. I februar 1988 hadde han saman med sin svenske UNRWA-kollega blitt bortført i Libanon. Det norske fokuset vart derfor på frigjeving av dei to

---

<sup>395</sup> Waage, *Norwegians*, 63-66; Tamnes, *Oljealder*, 382-383.

<sup>396</sup> Sjå kap.3-5.

<sup>397</sup> UD 26.6/23, 41, New York til UD, 21.11.1988.

<sup>398</sup> UD 26.6/23, 40, UD til amb. Wien, amb., Tel Aviv og FN-del. New York, 27.01.1988.

<sup>399</sup> UD 26.6/23, 42, UD notat, 05.06.1989; UD 26.6/23, 42, UD notat, 14.07.1989.

<sup>400</sup> UD 26.6/23, 41, UD notat 2.Pol.ktr., 17.10.1988.

skandinavane, framfor ekstraløyvingar til palestinske flyktingar. Ei eventuell ekstraløyving vart også ytterlegare komplisert gjennom rykta om at det kunne være palestinske grupper som stod bak bortføringa. Ei tilleggsøyving i 1988 kunne derfor gje feil signal.<sup>401</sup> At norsk økonomi var blitt innhenta av dei internasjonale nedgangstidene fekk i sin tur følgjer for bistandsverksemda.<sup>402</sup> Dette var også ein viktig årsak til at overføringane til palestinske flyktingar hadde stagnert. I 1989 avgrensa UD sin budsjettsituasjon overføringane til palestinske flyktingar. Likevel vart det bestemt å løyve 1,5 millionar kroner ekstra til UNRWA.<sup>403</sup> UNRWA hadde vore delaktige i arbeidet for å få den bortførte nordmannen Jørgensen frigitt. Internt i UD vart det derfor argumentert for at organisasjonen burde få ei ”påskjøning” for arbeidet med å frigje Jørgensen i 1988.<sup>404</sup>

Ekstrabidraget i 1989 kom til å bli det første norske til dei okkuperte områda. Det var likevel løyvd til UNRWA sitt generelle budsjett, og det var ikkje ein norsk føresetnad eller ynskje om at bidraget skulle gå til dei okkuperte områda. Dette var kanskje meir overraskande med tanke på at det nettopp var ein nordmann, Zacharias Backer, som var blitt sjef for UNRWA i Gaza.<sup>405</sup> Overfor dei okkuperte områda var likevel norske myndigheiter lenge svært varsame. Overføringane til området hadde i hovudsak blitt kanalisert gjennom norske frivillige organisasjonar.<sup>406</sup> Dette var i ferd med å endre seg på byrjinga av 1990-talet, ikkje minst grunna Sovjetunionen sitt fall og konsekvensane av Golfkrigen.

### **Samanbrotet av Sovjetunionen**

Etter nærare femti år med supermaktrivalisering kom den kalde krigen til ein brå slutt i 1989. Sovjetunionen sin president Mikhail Gorbatsjov sin politikk med glasnost og perestrojka, større openheit og interne reformer, hadde ført til ei permanent endring i den sovjetiske politiske kulturen frå midten av 1980-talet. Berlinmuren sitt fall i slutten av 1989 betydde den formelle slutten på jernteppet som hadde delt Aust- og Vest-Europa. Det internasjonale systemet var endra frå eit system med to rivaliserande supermakter, til at USA sto igjen som den einaste supermakta. Supermakt rivaliseringa i den tredje verda opphørte og dermed også dei tidlegare klientstatane si moglegheit til å spele på rivaliseringa mellom USA og Sovjetunionen. Med slutten på den kalde krigen lova Gorbatsjov og den amerikanske

---

<sup>401</sup> Sjø kap.5.

<sup>402</sup> Tamnes, *Oljealder*, 392.

<sup>403</sup> UD 26.6/23, 42, UD notat, 05.06.1989.

<sup>404</sup> Ibid; Sjø kap.5.

<sup>405</sup> UD 26.6/23, 42, UD til amb. Wien, 31.07.1989; UD 26.6/23, 44, UD notat 1.Pol.ktr til Umin., 15.06.1990.

<sup>406</sup> Sjø kap.5.

presidenten George Bush ein ny verdsorden.<sup>407</sup> For små vesteuropeiske land som Noreg var ikkje lenger den sikkerheitspolitiske utfordringa primært ei supermakt i aust. Dette bidrog til å forsterke det tradisjonelle norske fokuset på humanitære og politiske konflikhtar i fjerne strøk som eit potensielt trugsmål også mot Noreg. I kombinasjon med eit auka norsk sjølvbilete og økonomisk styrkje bidrog dei endra internasjonale rammene etter den kalde krigen til ein høgare ambisjonar i norsk utanrikspolitisk. Noreg var framleis avhengig av dei store allierte. Det var avgrensa kva Noreg kunne utrette på eigenhand. Realisme og idealisme gjekk framleis hand i hand i den norske engasjementspolitikken og arbeidet for fred på 1990-talet.<sup>408</sup>

## Golfkrigen

Slutten på den kalde krigen fekk også konsekvensar for dei arabiske landa i Midtausten. Sovjetunionen hadde vore ein viktig støttespelar for ei rekkje arabiske land med leveransar av militærutstyr, utviklingshjelp og diplomatisk støtte. Slutten på den kalde krigen betydde at dei arabiske landa ikkje lenger kunne støtte seg til Sovjetunionen. Den irakiske invasjonen av Kuwait i 1990 vart den første store krisa i etterkant av den kalde krigen. Invasjonen til ein arabisk stat av ein annan førte til ei polarisering av den arabiske verda, der nokre land motsette seg ein utanlandsk intervensjon medan andre støtta og deltok i den amerikansk leia frigjeringa av Kuwait.<sup>409</sup>

Store lån saman med reduksjon av oljeprisen, som var Irak si hovudinntekt, fekk Irak sin president Saddam Hussein til å skulde Kuwait for Irak sin dårlege økonomi. Irak hadde ei stor gjeld til Kuwait, i tillegg til påstandar om at Kuwait høyrte til under det irakiske territoriet. Irak invaderte Kuwait 2. august 1990. Denne invasjonen førte til ”Operasjon Ørkenstorm” der USA leia ein koalisjon av arabiske og vestlege land for å frigjere Kuwait. Natta til 17. januar 1991 gjekk dei allierte styrkane til angrep på dei irakiske styrkane. Før og under Operasjon Ørkenstorm forsøkte Saddam Hussein å knyte den irakiske okkupasjonen til Israel sin langvarige okkupasjon av palestinske områder for å skape splid innan den amerikanske leia koalisjonen.<sup>410</sup>

Saddam Hussein hadde i lengre tid truga med å angripe Israel. Allereie i april 1990 tuga han med å bruke kjemiske våpen mot Israel om landet til åtak på Irak. Med invasjonen av Kuwait

---

<sup>407</sup> Rogan, *The Arabs*, 439-440.

<sup>408</sup> Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 22-26.

<sup>409</sup> Rogan, *The Arabs*, 439-440.

<sup>410</sup> Morris, *Righteous Victims*, 612; Rogan, *The Arabs*, 440-443.

vart denne kjemiske trugselen meir reell. 1. oktober 1990 valte derfor Israel å byrja utdeling av gassmasker til den jødiske befolkninga. Totalt kom trettini irakiske raketar til å lande i Israel, ingen av dei med kjemiske stridshovud. Av alle nedslaga i Israel var berre eitt dødsfall ei direkte følgje av åtaka. Den psykologiske effekten var likevel stor, der enkelte menneske mista livet som følgje av hjarteattakk. Som følgje av åtaka la det israelske flyvåpenet fleire planar for å øydelegge raketrampane vest i Irak. Hussein hadde kalkulert med at eit israelsk motangrep kunne bli oppfatta som uholdbart for USA sine arabiske allierte. Israel hadde også lova USA å avklare eventuelle angrep på Irak med amerikanarane. Frå amerikanarane vart dei israelske ynskja om å intervenere mot dei irakiske raketangrepa møtt med ei kald skulder. Mot slutten av februar hadde dei irakiske styrkane blitt drivne ut av Kuwait og den kuwaitiske regjeringa gjeninnsett. 28. februar gav den amerikanske presidenten George Bush ordre om ei våpenkvile, og Israel mista sin sjanse til å svare dei irakiske åtaka.<sup>411</sup>

### **Eit svekka PLO**

Golfkrigen svekka PLO betrakteleg. Heilt frå starten hadde PLO offentleg støtta Saddam Hussein og Irak sin invasjon av Kuwait. Som ei solidaritetserklæring hadde Yassir Arafat også besøkt Baghdad berre dagar før den allierte offensiven mot Irak starta. Det var fleire grunna til at PLO støtta Saddam Hussein. Invasjonen av Kuwait betydde eit indirekte trugsmål om ein irakisk invasjon også av Saudi-Arabia. Trass store finansielle bidrag til palestinarane, vart dei to landa rekna som alt for pro-vestlege i den arabiske verda. Irak vart dessutan sett som ein mogleg forkjempar for palestinsk frigjering med sin anti-sionistiske, anti-vestlege retorikk og store militære styrkar. Dette var i motsetnad til dei tradisjonelle støttespelarane Egypt og Syria, som såg ut til å ha gitt opp kampen for palestinarane. Bak støtta til Irak låg også ei misnøye med den bekymringa for okkupasjonen av Kuwait mot den relativt manglande interessa for den over tjuve år lange Israelske okkupasjonen av Vestbreidda og Gaza-stripa.<sup>412</sup>

Som følgje av PLO si støtte til Irak under Golfkrigen tapte palestinarane viktig finansiell og politisk støtte frå Saudi-Arabia og andre golfstatar. I Kuwait vart over 300 000 palestinske arbeidstakarar utvist frå landet, som i sin tur kraftig reduserte pengeoverføringane til familiane i dei okkuperte områda. Dette kom i tillegg ein alvorleg reduksjon av palestinske

---

<sup>411</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 473-474, 479-484.

<sup>412</sup> Morris, *Righteous Victims*, 612-613.



inntekter frå arbeid i Israel, som følgje av stenging av dei okkuperte områda.<sup>413</sup> Med intifadaen frå desember 1987 hadde det også vokse fram ei ny elite inne i dei palestinske områda. For å behalde autoritet måtte PLO kome på bana. Både økonomisk og politisk auka dermed presset på PLO til å forhandle ei løysing med Israel.<sup>414</sup>

### **Endra bistandspolitikk overfor til dei okkuperte områda?**

Golfkrigen fekk også konsekvensar for den norske bistanden til palestinske flyktningar. På byrjinga av tiåret var det nesten 2,5 millionar palestinske flyktningar.<sup>415</sup> I samband med personleg rådgjevar Jan Egeland sitt besøk i Gaza og Vestbreidda i april 1991 byrja UD å evaluere den norske bistanden. UD ville i større grad å vurdere direkte midlar også til dei okkuperte områda. Egeland sitt besøk bekrefta at det i første rekkje var Gaza som burde prioriterast. Hjelpebehovet og UNRWA sin innsats var meir påkrevja i Gaza enn på Vestbreidda.<sup>416</sup> Dei elendige leveforholda i Gaza hadde kome klart fram under intifadaen. Opprøret hadde også ført til ei stor økonomisk krise i dei okkuperte områda, som førte til ein reduksjon av levestandarden med trettifem prosent. Israel kontrollerte dessutan grensene og importen til områda. Etter Golfkrigen hadde også fleire palestinarar returnert til dei okkuperte områda etter å ha blitt kasta ut av mellom anna Kuwait. Nokre av dei som returnerte frå Golfstatane søkte også assistanse frå UNRWA. Dette bidrog i sin tur til å auke talet på elevar ved UNRWA sine skular.<sup>417</sup> Dette var også faktorar til at UD ynskja å prioritere hjelp til Gaza.

Utanom dei dårlege levekåra på Gaza-stripa, var det i følgje UD om lag 1 300 nye born som trengde skuleplass etter å ha venda tilbake til Gaza-stripa frå Golfregionen. I samband med dette var det behov for UNRWA å utvide skuletilbodet. I 1991 fekk Noreg ein førespurnad frå UNRWA om bidrag til bygging av tretti nye klasserom til ein verdi av om lag 6 millionar kroner. UD ynskja å bidra til dette prosjektet på Gaza-stripa. Utdanningsprogrammet var den delen av UNRWA si verksemd som tradisjonelt hadde hatt den sterkaste norske støtta. Av dei årlege overføringane til UNRWA vart som regel halvparten av den norske bistanden øyremerkd til dette formålet. Ein viktig føresetnad for den positive norske haldninga til

---

<sup>413</sup> Morris, *Righteous Victims*, 613.

<sup>414</sup> Waage, "Fredspolitik i Midtøsten" i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 162.

<sup>415</sup> UNRWA, "Number of registered refugees (1950-2008)", [http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref\(2\).pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref(2).pdf) (Sist besøkt 10.10.2011).

<sup>416</sup> UD 26.6/23, 45, UD notat, 26.05.1991.

<sup>417</sup> Morris, *Righteous Victims*, 596-597; Schiff, *Refugees unto the Third Generation*, 266-267.

finansiering av skuleprosjektet var samstundes at det kunne opne for norske leveransar til bygginga.<sup>418</sup>

### **Auka fokus på norsk næringsliv**

Den internasjonale bistandsmarknaden var ein betydeleg marknad og burde ha eit stort potensiale for eit såpass profilert bistandsland som Noreg. På bakgrunn av dei store bistandsløyvingane vart norske myndigheiter frå slutten av 1980-talet meir merksame og misnøgde med den relativt låge delen av leveransar til den multilaterale bistandsmarknaden. FN innrømma at Noreg var underutnytta som eit stort gjevarland.<sup>419</sup> Dette var i høgste grad tilfellet også for løyvingane til UNRWA. Medan Noreg var ein av dei største bidragsytarane til organisasjonen, hadde leveransane vore svært små samanlikna med andre land. Av eit innkjøpsbudsjett på 55 millionar dollar i 1988, var det berre blitt kjøpt varer for om lag 22 000 dollar frå Noreg. Til samanlikning var innkjøpa rundt éin million frå Danmark same året, sjølv om det danske bidraget var langt mindre enn det norske.<sup>420</sup> I UD si bistandspolitisk leiing var det ei brei semje om at norsk næringsliv burde få ein større del av pengane. Det norske prinsippet om ubunden bistand, altså at løyvingane ikkje vart knytt til leveransar av norske varer eller tenester, vart sett som urimeleg då andre industriland ikkje nytta prinsippet. Det hadde sett norsk næringsliv i ein vanskelegare posisjon på den internasjonale bistandsmarknaden.<sup>421</sup>

Noreg hadde tidlegare forsøkt å sikre norske leveransar. Overfor UNRWA tok dette ser serleg opp frå midten av 1980-talet.<sup>422</sup> Regjeringa Willoch hadde allereie på byrjinga tiåret forsøkt å knyte næringslivet tettare til bistandspolitikken. Velferdslinja og fattigdomsorientering vart likevel beholdt som sentrale element. Dette kom av at Høgre var avhengig av tilslutnad frå mellompartia, som kunne rekne med støtte frå Sosialistisk Venstreparti og Arbeidarpartiet. Arbeidarpartiet, som stadig kritiserte Willoch-regjeringa for kommersialisering av u-hjelpe, utvida og forbetra næringslivsordningane då dei sjølve kom i posisjon i 1986. Det definitive

---

<sup>418</sup> UD si nye vektlegging av Gaza-stripa vart ytterlegare understreka i 1992 då det viste seg at også Nederland hadde finansiert det same skuleprosjektet. Berre 3,4 millionar kroner var brukt av den norske løyvinga på 6 millionar. UNRWA ynskja å nytte resten på bygging av ein skule i Jordan. Frå UD vart det understreka at overskytande midlar skulle brukast i Gaza og primært i tilkopling til norske leveransar. UD 26.6/23, 46, UD til amb. Tel Aviv, 17.02.1992; UD 26.6/23, 46, UD til amb. Wien, 21.11.1991.

<sup>419</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 221, 233.

<sup>420</sup> UD 26.6/23, 42, Amb. Wien til UD, 26.06.1989.

<sup>421</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 221.

<sup>422</sup> Sjå kap.5.

gjennombrøtet for næringslivet i utviklingshjelpa skulle likevel først kome i 1990.<sup>423</sup> Dette hadde sin bakgrunn i relativt dårlege økonomiske tider, og i norsk samanheng stor arbeidsløyse. Dette var også ein viktig faktor i den manglande auka i bidraget til palestinarane frå slutten av 1980-talet. Mot at den totale bistanden vart oppretthaldt på éin prosent av BNP godtok bistandsminister Grete Faremo ei større vektlegging av næringslivet.<sup>424</sup>

Overfor UNRWA peika statssekretær Jan Egeland på den norske reduksjonen i bistanden i høve til BNP. Noreg håpa likevel å oppretthalde bistandsnivået til UNRWA, men ynskja då å få meir igjen i form av vareleveransar og personell. Det var eit press frå Stortinget som det var viktig å gjere noko med det, hevda han.<sup>425</sup> I følge UD øymerka ei rekkje land inklusive dei nordiske mindre delar av sine midlar til UNRWA. Til dømes øymerka Sverige om lag 35 millionar kroner til prosjekt på Vestbreidda. Noreg burde derfor gå inn for å øymerke mellom 10 og 15 millionar kroner av det regulære bidraget til innkjøp frå Noreg.<sup>426</sup> I høve til palestinske flyktingar var det likevel eit problem med å finne eigna norske varer. Fleire undersøkingar og evalueringar viste også at binding reduserte effektiviteten av bistanden. Ikkje berre betydde det at varer og tenester vart dyrare. I fleire tilfeller vart det sendt leveransar som slett ikkje kunne brukast, grunna feil spesifikasjonar eller standarar, eller mottakaren sine preferansar eller smak.<sup>427</sup> Dette vart også tilfellet overfor UNRWA.

### **Mindre støtte til frivillige organisasjonar**

At UD på byrjinga av 1990-talet i sterkare grad byrja å vurdere direkte løyvingar til UNRWA sine program i dei okkuperte områda markerte eit skilje frå tidlegare. Bistanden til dei okkuperte områda hadde i all hovudsak var blitt kanalisert gjennom frivillige organisasjonar.<sup>428</sup> På byrjinga av tiåret argumenterte snarare UD for å halde ei meir restriktiv linje overfor norske frivillige organisasjonar i dei okkuperte områda. Bistanden burde heller konsentrerast gjennom multilaterale organisasjonar som UNRWA.<sup>429</sup> Det gjekk også imot arbeidspartiet si såkalla nord-sør-meldinga om norsk bistand, St. meld. nr. 51 (1991-92), som la opp til å gjere meir aktiv bruk av private organisasjonar i den totale bistandspolitikken.<sup>430</sup>

---

<sup>423</sup> Tamnes, *Oljealder*, 400.

<sup>424</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 221.

<sup>425</sup> UD 26.6/23, 46, UD notat, 18.09.1992.

<sup>426</sup> UD 26.6/23, 45, UD notat, 26.05.1991.

<sup>427</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 221.

<sup>428</sup> Sjå kap.5.

<sup>429</sup> UD 26.6/23, 46, UD til amb. Wien, 21.11.1991.

<sup>430</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 237.

Av dei frivillige organisasjonane hadde Det norske flyktningrådet vore største mottakaren av støtte frå UD. På byrjinga av 1990-talet hadde Flyktningrådet bestemt seg for å avslutte hjelpearbeidet blant palestinske flyktningar frå og med 1993. Dette hadde i sin tur ført til ei gradvis nedtrapping av organisasjonen si bistandsverksemd. I følgje organisasjonen var arbeidet blant palestinarane i dei okkuperte områda blitt vanskelegare etter intifadaen frå desember 1987. Dette hadde samanheng med den israelske politikken overfor dei okkuperte områda. Under intifadaen kontrollerte Israel grensene og importen til palestinarane i dei okkuperte område. Det hadde dermed blitt vanskelegare for frivillige organisasjonar å støtte palestinarane direkte. Dette gjorde det vanskeleg for Flyktningrådet å drive egne prosjekt, og organisasjonen hadde i aukande grad kanalisert midla gjennom UNRWA. Som ein FN organisasjon hadde UNRWA betre tilgang til dei okkuperte områda. I følgje Flyktningrådet var det i eit globalt perspektiv andre flyktninggrupper med større behov for ressursane. Det var samstundes allereie andre norske organisasjonar som kunne ta over Flyktningrådet sitt arbeidet blant palestinske flyktningar.<sup>431</sup>

I 1986 hadde UD sett som vilkår for støtte til frivillige organisasjonar at dei ikkje konkurrerte med andre og var supplerande til UNRWA si verksemd.<sup>432</sup> Fem år seinare var det i følgje den norske ambassaden i Tel Aviv ”som kjent ei viss rivalisering mellom UNRWA og norske frivillige organisasjonar, og internt mellom norske frivillige organisasjonar”.<sup>433</sup> Med nedlegginga av Flyktningrådet sitt arbeid vart det vanskelegare for UD å finne passende norske organisasjonar å støtte. Dessutan hadde israelske restriksjonar gjort hjelpa til dei okkuperte områda vanskeleg. Med det palestinske opprøret og dei israelske restriksjonane kom også ei stor økonomisk krise i områda og reduksjon av levestandaren.<sup>434</sup> Desse faktorane spela inn for at UD i sterkare grad byrja å vurdere bistand gjennom UNRWA til dei okkuperte områda.

### **Norske gassmasker**

Golfkrigen skulle opne nye moglegheiter for å binde bistanden til norske leveransar. Irak sin president Saddam Hussein hadde i lengre tid truga med å angripe Israel, mellom anna med bruke av kjemiske våpen. Med invasjonen av Kuwait vart denne kjemiske trugselen meir

---

<sup>431</sup> UD 26.6/23, 46, Flyktningråd til UD, 11.06.1992; UD 26.6/23, 46, UD til Flyktningråd, 02.07.1992; Morris, *Righteous Victims*, 597-598.

<sup>432</sup> UD 26.6/23, 38, UD notat, 12.06.1986.

<sup>433</sup> UD 26.6/23, 45, Amb. Tel Aviv til UD, 25.03.1991.

<sup>434</sup> Morris, *Righteous Victims*, 596-597.

reell. 1. oktober 1990 valte derfor Israel å byrja utdeling av gassmasker til den jødiske befolkninga.<sup>435</sup> Mot denne bakgrunnen byrja Noreg å vurdere leveransar av gassmasker. Medan Israel hadde sørgja for gassmasker til den jødiske befolkninga, var palestinarane ubeskytta. I frykt for at irakiske rakettar skulle treffe palestinske områder fekk UD i januar 1991 ei oppmoding om leveranse av gassmasker til palestinarane.<sup>436</sup>

I samarbeid med Forsvarsdepartementet vart det bestemt å levere 7000 norske gassmasker til dei okkuperte områda.<sup>437</sup> Noreg hadde etter intifadaen vore serleg forsiktige med bistand til dei okkuperte områda. Dette var heller ikkje noko unntak, og UD forsikra seg på førehand om at Israel ikkje hadde noko innvending mot leveransen.<sup>438</sup> Dette hadde nok samanheng med at dei norske forsøka på fredsdiplomati i Midtausten var byrja å skyte fart. Trass usemje i fleire samanhengar anstrengra Noreg seg for å bevare dei gode relasjonane til Israel. Det vart dessutan naudsynt å avklare leveransen då Israel kontrollerte grenseovergangane og importen til dei okkuperte områda.<sup>439</sup>

Den norske ambassaden i Tel Aviv hadde tidleg stilt spørsmålsteikn ved leveransen. Noko av problemet var at dei norske gassmaskene var tiltenkt tilsette i UNRWA. I følgje ambassaden var desse i realiteten var heilt utanfor fare. Medan sivilbefolkninga framleis var ubeskytta.<sup>440</sup> Leveransen skulle også vise seg mindre vellykka. Av solidaritet til lokalbefolkninga ynskja dei ikkje dei tilsette i UNRWA å bruke maskene. Ettersom maskene ikkje passa til born, ynskja heller ikkje palestinske foreldre å bruke gassmaskene.<sup>441</sup> Dette betydde at Noreg til saman brukte 2 millionar kroner av bistandsløyvinga på eit produkt mottakarane aldri brukte.<sup>442</sup>

## **Feilslått binding**

I løpet av Golfkrigen hadde PLO si klare støtte til Saddam Hussein ført til at PLO og palestinarane mista svært mykje av si finansielle støtte og inntektsgrunnlag. I tillegg hadde jobbmoglegheitene i Israel blitt redusert som følgje av intifadaen.<sup>443</sup> På bakgrunn av den alvorlege økonomiske situasjonen i dei okkuperte områda mottok Noreg ei oppmoding om

---

<sup>435</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 473-474.

<sup>436</sup> Ud 26.6/23, 45, Union of Palestinian Medical Relief Committes Jerusalem til UD, 17.01.1991.

<sup>437</sup> UD 26.6/23, 45, UD til Forsvarsdepratementet, 25.01.1991; UD 26.6/23, 45, Herheim til UD, 29.01.1991.

<sup>438</sup> UD 26.6/23, 45, UD til Amb. Israel Oslo, 28.01.1991.

<sup>439</sup> Tamens, *Oljealder*, 380-381; Waage, *Norwegians*, 56; Morris, *Righteous Victims*, 596-597.

<sup>440</sup> UD 26.6/23 bd.45, Amb. Tel Aviv til UD, 24.01.1991.

<sup>441</sup> UD 26.6/23, 45, Amb. Wien til UD 11.03.1991.

<sup>442</sup> UD 26.6/23, 45, UD til Forsvarsdepartementet, 25.01.1991; UD 26.6/23, 45, Herheim til UD, 29.01.1991.

<sup>443</sup> Morris, *Righteous Victims*, 613.

matvarebistand.<sup>444</sup> Noreg hadde allereie gjeve eit tilleggsbidrag til UNRWA i 1991. Denne leveransen av gassmasker hadde likevel vist seg som ein fiasko då mottakarane nekta å bruke maskene. Utanom det store behovet for naudhjelp, bidrog nok den feilslåtte leveransen til at Noreg valte å løyve eit tilleggsbidrag to månadar seinare.

Det ekstraordinære bidraget på 2,6 millionar kroner skulle gå til norske innkjøp av naudrasjonar av høgkalorikjeks, fiskehermetikk og fett.<sup>445</sup> Den norske løyvinga vart dermed også ei direkte støtte til norsk næringsliv. Innkjøpssjefen i UNRWA, nordmannen Leif Herheim, hevda at det verken var behov for hermetikk eller fett. Han hadde fleire gongar gjort dette klart for norske leverandørar. I følgje Eksportrådet var likevel både hermetikk og fett ført opp på UNRWA si behovslista. Dette hadde Eksportrådet fått opplyst i eit brev sjefen for UNRWA si utlandsavdeling i februar. Herheim stilte seg heilt uforståande til at desse varene skulle ha vore etterspurd, og understreka at det var meir fett i området enn det palestinarane klarte å bruke.<sup>446</sup> Frå Noreg vart det likevel levert 65 kg fett til ein verdi av om lag 464 000 kroner i 1991.<sup>447</sup>

Utanom høgkalorikjeksa som det faktisk var behov for, likna denne leveransen på den tidlege norske bistanden til palestinske flyktingar. På byrjinga av 1950-talet bestod hjelpa av fiskeprodukt som Noreg hadde overskot av til å dekkje bistandskvota. Norsk fisk stod ikkje på FN si ynskjeliste. Palestinarane nekta å ete fisken og den kunne berre brukast som tilleggsrasjon grunna eit lågt kaloriinnhald.<sup>448</sup> Den norske leveransen i 1991 handla nok i større grad om ei misforståing, då Eksportrådet hadde motteke ei oppmoding om denne leveransen. Den norske leveransen understreka likevel UD sitt sterkare ynskje om å sikre innpass for norske varer.

### **Tilpasse bistanden etter norske leveransar?**

I 1991 var nesten 40 millionar menneske på flukt, anten i eige eller andre land. Dette var året med Golfkrigen, flaumkatastrofar i Bangladesh og Kina, vulkanutbrot på Filippinane og svolt i det sørlege Afrika og på Afrikas Horn. Norske løyvingar til naudhjelp var omlag tre gongar større enn gjennomsnittet for andre OECD-land i 1990-åra. Saman med å ville hjelpe dei som leid, vart også naudhjelpa ein måte å framheve og synleggjere Noreg internasjonalt. På den

---

<sup>444</sup> UD 26.6/23, 45, Amb. Riyadh til UD, 31.12.1990.

<sup>445</sup> UD 26.6/23, 45, UD til amb. Wien, 05.03.1991; UD 26.6/23, 46, New York til UD, 06.11.1992.

<sup>446</sup> UD 26.6/23, 45, UD notat til Egeland, 25.03.1991.

<sup>447</sup> UD 26.6/23, 45, Norges Eksportråd til UD, 13.6.1991.

<sup>448</sup> Waage, *Norwegians*, 28, 33; Waage, *Norge – Israels beste venn*, 371.

måten kunne naudhjelpa også appellere til dei som primært la vekt på Noreg sine realpolitiske interesser.<sup>449</sup>

Nedtrappinga av støtta til frivillige organisasjonar hadde ført til eit sterkare fokus i UD på hjelp gjennom UNRWA også til dei okkuperte områda. Det var likevel ikkje snakk om å auke løyvingane til palestinske flyktningar. Dette hadde dels samanheng med fleire store katastrofar i andre delar av verda. Det var dermed mindre pengar tilgjengeleg. Palestinske flyktningar var heller ikkje under fattigdoms- og svoltgrensa slik som dei store katastrofane i Afrika. Det norske fokuset var derfor på å sikre større innpass for norske leveransar i bistanden gjennom UNRWA. For å motverke dei negative verknadane ved binding av bistanden var det på byrjinga av 1990-talet eit fokus på å tilpasse bistanden som vart gjeve etter norske føresetnadar. Dette for at norsk næringsliv kunne få større innpass på den internasjonale bistandsmarknaden.<sup>450</sup> Med dei feilslåtte leveransane i samband med Golfkrigen innsåg også UD at Noreg måtte tilpasse leveransane til palestinske flyktningar. Leveransane til UNRWA burde derfor fortrinnsvis koplast til prefabrikkerte hus eller liknande.<sup>451</sup> I følgje UD var Noreg konkurransedyktig på både pris og kvalitet av slike hus.<sup>452</sup> Til Balkan hadde til dømes Noreg levert slike hus.<sup>453</sup>

Frå 1991 skulle Balkan utvikle seg til eit hovudområde for norsk naudhjelp. I likskap med dei palestinske flyktningane var heller ikkje folket på Balkan under svolt- og fattigdomsgrensa. Det hadde vore eit viktig prinsipp for norsk utviklingshjelp at midlar av bistandsbudsjettet bidrog til å løyse fattigdomsproblema i den tredje verda. Gjennom FN sin høgkommissæren for flyktningar (UNHCR) vart likevel Noreg ein av dei største bidragsytarane til dette området målt per innbyggjar. Løyvingane til UNHCR vart nesten dubla til 155 millionar kroner. Denne hjelpe opna også for innpass for norske leveransar. I oppbygginga vart prinsippet om ubunden bistand sett til side. I dette området var norske husa var sett opp allereie i 1992.<sup>454</sup> Til

---

<sup>449</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 84-85, 242-243.

<sup>450</sup> Ibid, 221.

<sup>451</sup> UD 26.6/23, 45, UD notat, 26.05.1991.

<sup>452</sup> UD 26.6/23, 46, UD til amb. Tel Aviv, 17.02.1992.

<sup>453</sup> Med slutten på den kalde krigen hadde dei latente motsetningane mellom folkegruppene på Balkan bråte ut i open krig. Noreg vart ein av dei største bidragsytarane med naudhjelp i Jugoslavia. Serleg krigsherja Bosnia-Hercegovina vart eit viktig område for norsk bistand. Noreg la her vekt på å gjere seg gjeldande som tilretteleggar og meklar opp til FN sine forsøk på å skape fred i området. Det var dermed også viktig med ein høg profil i naudhjelsarbeidet. Som del av den norske profileringa vart dei frivillige organisasjonane sitt arbeid samla under namnet "Norwegian Aid" med norsk flagg og felles logo. Liland og Kjerland, *På bred front*, 245-248.

<sup>454</sup> Ibid.

samanlikning var det i 1992 ikkje kjøpt for ei einaste krone frå Noreg over UNRWA sitt budsjett.<sup>455</sup>

UD såg på støtta til UNRWA som ein del av forsøka på å skape fred i Midtausten.<sup>456</sup> Men denne bistanden var ikkje på same måte direkte kopla opp til norske fredsinitiativ, slik som naudhjelpa til Balkan. Overfor UNRWA var det dessutan vanskeleg å finne eigna varer. Dette viste seg også å være tilfellet ved leveransar av norske ferdighus. I følge UNRWA eigna ikkje ferdighusa seg for brukt i Midtausten. Viktigare for organisasjonen var det likevel at binding av bistanden kunne føre til budsjettproblem og prinsipp om å bruke lokale byggematerial og lokal arbeidskraft.<sup>457</sup> Frå Noreg hadde også behovet for inntektsskapande tiltak for palestinarane blitt støtta. Dei norske forsøka på å binde bistanden til palestinske flyktningar var i all hovudsak mislykka. Desse forsøka skulle likevel kome sterk tilbake etter Oslo-avtala i 1993.<sup>458</sup>

### **Betre jordsmonn for dialog**

Golfkrigen og Sovjetunionen sitt fall hadde endra dei internasjonale rammene og betra jordmonnet for dialog i Midtausten. Gjennom krisa i Golfen og krigen som følgde, var det spenningar i forholdet mellom USA, Israel og dei arabiske statane. Gradvis byrja amerikanarane å flytte seg frå Israel og til nye og gamle arabiske allierte for å oppnå sine mål i regionen. Dette vart serleg demonstrert då kamphandlingane stogge og USA byrja å legge stadig sterkare press på Israel for å inngå i fredsforhandlingar med dei arabiske landa.<sup>459</sup>

Intifadaen hadde ført til kritiske spørsmål også i Israel om klokskapen av okkupasjonen av palestinske områder. Israelske myndigheiter delte dessutan PLO si bekymring for framveksten av meir militante islamittiske rørsler som Hamas og Islamsk heilag krig. Arafat byrja dermed å framstå som det minste av fleire onder for israelarane.<sup>460</sup> Med Sovjetunionen sitt fall vart det opna for samarbeid som tidlegare var hindra av stormaktsrivaliseringa. I tillegg kom ei stor gruppe jødiske immigrantar frå tidlegare sovjetstatar. Dette gjorde Israel økonomisk sårbar, då landet var avhengig av amerikansk finansiell hjelp for å kunne absorbere alle dei nye immigrantane. For Washington hadde Golfkrigen opna nye

---

<sup>455</sup> UD 26.6/23, 47, UD notat til Egeland, 14.09.1993.

<sup>456</sup> UD 26.6/23, 44, Amb. Wien til UD, utan dato.

<sup>457</sup> UD 26.6/23, 46, UD notat, 09.09.1992.

<sup>458</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 109.

<sup>459</sup> Shlaim, *The Iron Wall*, 484.

<sup>460</sup> Waage, "Fredspolitik i Midtøsten" i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 162.



moglegheiter, samt understreka behovet for nye fredsforhandlingar mellom Israel og dei arabiske statane. Dei fleste arabiske landa hadde støtta den amerikansk-leia krigen mot Irak, ei støtte USA såg som viktig å bevare. Den israelske førespurnaden om 10 milliardar dollar i amerikanske lånegarantiar vart dermed kopla til fredssamtalar.<sup>461</sup>

Fredskonferansen i Madrid 30. oktober 1991 samla Israel, Egypt, Syria, Libanon og ein felles jordansk-palestinsk delegasjon til direkte samtalar. Eit av krava til Israel hadde vore at PLO ikkje fekk delta på konferansen. PLO var blitt såpass svekka etter den offentlege støtta til Irak under Golfkrigen at PLO ikkje kunne motsette seg dette israelske kravet. Støtta til Irak hadde også blitt kritisert av PLO sine næraste arabiske støttespelarar. Madrid-konferansen vart likevel den første internasjonale fredskonferansen der representantar for det palestinske folket fekk delta, men som del av den jordanske delegasjonen. 4. november 1991 vart møta i Madrid avslutta, utan noko konkrete resultat. Den hadde likevel vore viktig for å samle Israel og dei arabiske nabolanda. Svekkinga av PLO gjorde leiarane i organisasjonen stadig meir villig til å vurdere eit kvart fredsinitiativ som inkluderte ein palestinsk delegasjon. På israelsk side hadde Arbeidarpartiet tatt tilbake regjeringsmakta i 1992. Sentrale politikarar i den nye regjeringa hadde erkjend at Israel måtte forhandle direkte med PLO. Dette skilde seg skarp frå den tidlegare avvisande israelske haldninga overfor PLO. Det vart klart for både israelarane og palestinarane at nye grep måtte til for å få fart på fredsprosessen.<sup>462</sup>

### **Ei norsk rolle i Midtausten?**

Det vart gjort ei rekkje forhandlingsforsøk etter samanbrotet av Madrid-prosessen. Framfor alt i Washington frå desember 1991. Dei fleste fredsforøkka vart likevel hemma av sin opne karakter. Det som skulle bli den norske bakkanalen skulle få fordel ved at den var hemmeleg og uformell. Den norske rolla kom i stand gjennom ei rekkje tilfeldigheiter og eit norsk ynskje om å ei fredsmeklarrolle.<sup>463</sup>

Tanken om ei mogleg norsk rolle i ein fredprosess i Midtausten hadde vore oppe tidligare. Denne tanken hadde kome med meir kraft etter 1987. Då Thorvald Stoltenberg igjen vart utanriksminister i november 1990 signaliserte han at Midtausten ville bli høgt prioritert. Hovudoppgåve for Noreg var å overtale Israel til å forhandle med PLO. Utanriksminister

---

<sup>461</sup> Slaim, *The Iron Wall*, 487; Morris, *Righteous Victims*, 613-614.

<sup>462</sup> Morris, *Righteous Victims*, 614; Waage, "Fredspolitik", i Lange, Pharo, Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 160-163.

<sup>463</sup> Morris, *Righteous Victims*, 614; Tamens, *Oljealder*, 383-4; Waage, "Fredspolitik", i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 165-166.

Stoltenberg hadde i 1989 lagt fram stortingsmeldinga som vart kjent som "bibelen" i norsk utanrikspolitikk. Noreg skulle mellom anna søkje ei "pådrivarrolle", der Noreg måtte være aktive og kreative, og søkje å spele ei "brubbyggjarrolle".<sup>464</sup>

Denne aktive norske utanrikspolitikken vart forsterka av Stoltenberg si tilsetjinga av Jan Egeland som politisk rådgjevar, og frå 1992 som statssekretær i UD. I følgje Egeland kunne Noreg si svakheit, som eit lite land i utkanten av Europa og politisk marginale småstatsidentitet, snarare være ei styrkje. Små land hadde moglegheiter til å framstå som moralske og humanitære føregangsland, moglegheiter som stormaktene ofte ikkje hadde. Denne aktive norske politikken fekk fleire uttrykk. Noreg var framleis aktiv på tradisjonelle områder som kollektive og multilaterale løysingar. FN var framleis ein "hjørnestein" i utanrikspolitikken. Nye felt som globale miljøspørsmål auka den norske prestisjen internasjonalt. Statsminister Gro Harlem Brundtland leia Verdenskommisjonen for miljø og utvikling som la fram si rapport i 1987. Denne sette djupe spor i miljødebatten og opna nye moglegheiter for Noreg å gjere seg høyrte. Til dette utvida engasjementet kom også ei sterkare norsk prioritering av naudhjelp og fredsbygging. Stoltenberg og Egeland forsøkte å utnytte dei politiske strøymingane. Noreg søkte å bidra på områder som stormaktene ynskja å involvere seg, men tidvis ikkje kunne involvere seg direkte.<sup>465</sup>

Ei anna sentral rekruttering i UD var Mona Juul som i 1988 vart tilsett som sekretær ved den norske ambassaden i Kairo. Ho var gift med Terje Rød Larsen som reiste med ho til Egypt. I samband med sitt opphald i Midtausten byrja Rød Larsen, som var ein av grunnleggarane av forskingsinstitusjonen Fafo, å leite etter eit forskingsprosjekt i regionen. Resultatet vart ei undersøking av levkåra blant palestinarane i dei okkuperte områda. I arbeidet med å etablerte Fafo-prosjektet hadde Rød Larsen fleire turar til dei okkuperte områda. I løpet av 1990-91 fekk han ei større innsikt i dei elendige leveforholda i dei okkuperte områda, samt innsikt i den generelle konflikten i Midtausten. Rød Larsen vart etterkvart overtyda om at han kunne bidra til å løyse den fastlåste situasjonen i Midtausten. I følgje han var ikkje avstanden mellom dei israellarane og palestinarane så stor som dei sjølve, og omverda, trudde. Det dei trengde var eit møteforum der mistanke og mistillit kunne erstattast med gjensidig tillit og forståing.<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup> Waage, *Norwegians*, 67-8; Tamnes, *Oljealder*, 341; Knutsen, Torbjørn, Gunnar Sørbo, Svein Gjerdaaker. *Norsk utenrikspolitikk*, 251.

<sup>465</sup> Tamnes, *Oljealder*, 341-342, 443; Waage, *Norwegians?*, 68.

<sup>466</sup> Waage, *Norwegians*, 68-70.

## Oslo-kanalen

Gjennom arbeidet med levekårundersøkinga i dei okkuperte områda etablerte Rød Larsen ei rekkje kontaktar med både israelsk og palestinsk akademikarar. Fleire av desse hadde gode kontaktar til sentrale politikarar og embetsmenn. Av ulike og tilfeldige grunnar var Rød Larsen og fleire av dei sentrale deltakarane i Oslo-prosessen samla i London i desember 1992. To av desse var PLO sin ”finansminister” Abu Ala, som Rød Larsen hadde møtt i samband med hans besøk i UD i februar 1992, og den israelske akademikaren Yair Hirschfeld. Hirschfeld hadde i 1991 starta forskingsinstitusjonen Economic Cooperation Foundation saman med Yossi Beilin. Med regjeringsskiftet i Israel i 1992 vart Beilin utnemnd til viseutanriksminister. I London sette Rød Larsen i stand eit møtet mellom Hirschfeld og Ala, og føreslo å arrangere eit nytt møte i Noreg. Rød Larsen gjorde det samstundes klart at han ikkje snakka på vegne av den norske regjeringa, men understreka sine gode kontaktar i UD og Arbeidarpartiet.<sup>467</sup>

På slutten av 1992 reiste Rød Larsen for første gong på besøk til PLO sitt hovudkvarter i Tunis. På møtet oppmoda Abu Ala om at FAFO og UD stilte opp med hjelp, om eit møte mellom palestinarar og israelarar skulle finne stad i Noreg. Tilbake i Oslo tok Rød Larsen, Juul og Egeland opp tråden. I ei telefonsamtale med den israelske viseutanriksministeren Yossi Beilin forsøkte dei å overtale han om å forsetje møtet frå London og godkjenne ein bakkanal. Beilin bekrefta at Hirschfeld hadde hans velsigning, om Hirschfeld, som ein israelsk sivilperson, var villig til å møte representantar for PLO. Føresetnaden for Beilin var at Hirschfeld ikkje snakka på vegne av den israelske regjeringa, og at ingen visste at Beilin var involvert. Det fanst ikkje noko hemmelege forhandlingar, berre diskusjon om sentrale tema. Utanriksminister Stoltenberg gav full støtte til opprettinga av ein bakkanal.<sup>468</sup>

Den hemmelege bakkanalen vart etablert som støtte og supplement til den offentlege og offisielle forhandlinga i Washington. Få personar visst om bakkanalen, og enda færre trudde den ville føre noko veg. 20. januar 1993 møttes israelarar og representantar for PLO i Sarpsborg. Dette møtet starta det som seinare skulle bli Oslo-avtala med ei prinsippklæring som la grunnlaget for ei palestinsk sjølvstyremyndigheit og ei gjensidig godkjenning mellom Israel og PLO.<sup>469</sup>

---

<sup>467</sup> Waage, *Norwegians*, 70-81.

<sup>468</sup> Ibid, 81-83.

<sup>469</sup> Ibid, 83-84.

## Epilog - Norsk bistand etter Oslo-avtala

13. september 1993 vart Oslo-avtala underteikna på plenen utanfor Det kvite hus i Washington. Det norske gjennombrøtet i Midtausten gjorde at stadig fleire byrja å vurdere Noreg som ein mogleg tilretteleggar. Det var få som mistenkte Noreg for å ha direkte maktpolitiske eller økonomiske motiv for å engasjere seg. Noreg hadde eit godt rykte som ein stor bidragsytar til bistand og humanitært arbeid. Noreg vart også oppfatta som ein mogleg døropnar til land partane var avhengig av. NATO-medlemskapen og dei gode relasjonane til USA var saman med dei tradisjonelt nære banda til Israel avgjerande for at Yassir Arafat ynskja Noreg som mellommann. Noreg var dessutan villig til å stille opp med finansielle resursar både under og etter ein fredsprosess.<sup>470</sup>

Frå slutten av den kalde krigen byrja Noreg i aukande grad med store bistandsoverføringar for å fremje fredsprosessar, demokrati og menneskerettar. I 1990-åra vart fredsarbeid og bistandspolitikken sett sterkare i samanheng med kvarandre. Dette var også tilfellet etter Oslo-avtala. Målet var å løyse konflikten og oppnå fred i Midtausten. Utviklingshjelpa vart ein måte å nå desse måla på. Dette hadde samanheng med den utbreidde tanken om at fred føresette økonomisk utvikling. Store bistandsoverføringar kunne dermed forsvarast som ein måte å fremje fredsprosessen. Utan ei rask betring av levekåra i dei palestinske områda ville det heller ikkje bli fred og tryggleik verken for israelarar eller palestinarar. For Israel var dei okkuperte områda ei stor økonomisk, militær og politisk belastning. Gjennom Oslo-avtala kunne Israel fortsette sin okkupasjon, men få det internasjonale samfunnet til å betale for delar av den. Både Israelarane og palestinarane hadde dermed ei fellesinteresse av store økonomiske overføringar til dei palestinske områda.<sup>471</sup>

Frå utbrotet av intifadaen i 1987 hadde Noreg vore serleg varsame med bistand til dei okkuperte områda. Med avslutninga av det palestinske opprøret og Oslo-avtala i 1993 drog store bistandsløyvingar og det nærere bandet til Israel i same retning. Etter Oslo-avtala var det ei stor internasjonal optimisme for moglegheita av ei varig fredsløysing i Midtausten. Intifadaen, Golfkrigen og uroa hadde sett heile området tilbake, og det var behov for både humanitær og langvarig bistand. I kraft av den sentrale plassen Noreg hadde spela bestemte norske myndigheiter seg for å støtte vidareføringa av fredsprosessen gjennom omfattande

---

<sup>470</sup> Liland og Kjerland, *På bred front*, 103-104.

<sup>471</sup> Pharo, "Reluctance, enthusiasm and indulgence", i Pharo og Fraser *The Aid Rush I*, 84-86; Waage, "Fredspolitik" i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 171-172; Liland og Kjerland, *På bred front*, 105.

bistand. Mykje vart kanalisert gjennom internasjonale og norske frivillige organisasjonar. Norske myndigheiter prøvde også å binde bistanden til dei palestinske områda til norske leveransar. Frå 1993 til 1999 låg dei årlege overføringane på mellom 250 og 400 millionar kroner. Dette var ei mangedobling av den norske bistanden til palestinske flyktningar før underteikninga av Oslo-avtala. Bistanden vart også ein heilt annan. I oktober samla USA dei viktigaste og rikaste internasjonale aktørane til ei gjevarkonferanse. På gjevarkonferansen vart det bestemt å opprette Ad Hoc Liason Committee (AHLC) for å koordinere dei store internasjonale bistandsoverføringane til dei palestinske områda. Fokuset vart på oppbygging og økonomisk utvikling i dei palestinske områda. Dette skilde seg frå det tradisjonelle fokuset til UNRWA på å tilby palestinske flyktningar eit minimum av helse-, velferds- og utdanningstenester. Noreg forsette også å gje bistand gjennom UNRWA i tillegg til store løyvingar gjennom AHLC. Dei store bistandsoverføringane støtta opp om det norske fredsdiplomatiet og forsterka bilete av Noreg som ein aktiv aktør i Midtausten. Dette vart også styrkja gjennom den norske leiinga av AHLC. Som eit biprodukt av den norske deltakinga i fredprosessen vart Noreg sett som ein langt viktigare aktør internasjonalt. Noreg hausta anerkjenning og fekk innpass i betydingsfulle internasjonale kretsar. Denne posisjonen og form for ”verdimakt” kunne Noreg nytte for å påverke andre land og fremje norske interesser.<sup>472</sup>

---

<sup>472</sup> Waage, ”Fredspolitik” i Lange, Pharo og Østerud, *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk*, 171, 177; Liland og Kjerland, *På bred front*, 85-86, 107-109.



## 7. Konklusjon

---

Frå junikrigen i 1967 til Oslo-avtala i 1993 skjedde det ei enorm opptrapping av den norske bistanden til palestinske flyktningar. Frå ei løyving på rundt ein million kroner i 1970, var bistanden i 1993 passert 65 millionar kroner. Denne opptrappinga reflekterte både generelle trekk i den norske bistandspolitikken, dei store krisene i Midtausten og endringar i den norske haldninga til konflikten i Midtausten.

Noreg sitt nære forhold til Israel var lenge eit hinder for ei opptrapping av bistanden til palestinske flyktningar. Det var tidleg etablert svært sterke norske band til Israel, ikkje minst innanfor arbeidarørsla. Eit viktig vendepunkt i dette forholdet kom med junikrigen i 1967 då Israel på nokre få dagar overvann det som vart sett som arabiske overmenn. Krigen førte fleire hundre tusen nye palestinarar på flukt. På bakgrunn av det store behovet for hjelp gav Noreg ei større naudløyving i etterkant av krigen. Dei fleste i Noreg såg likevel på palestinarane berre som arabarar som burde integrerast i dei arabiske nabolanda. Dette hadde samanheng med den norske beundringa av den nye sosialdemokratiske staten Israel, som ikkje ville ha tilbake dei palestinske flyktningane. Den store norske naudløyvinga hadde derfor samanheng med den sterke oppslutnaden om flyktninghjelp snarare enn ei radikal endring i dei norske haldningane.

På kort sikt styrkja junikrigen den Israel-venlege stemninga i Noreg. Gradvis fekk den overbevissande israelske sigeren fleire til å stille spørsmål ved kven som var den sterke parten i konflikten, men vendepunktet i norske haldningar til palestinske flyktningar kom først på byrjinga av 1970-talet. I Noreg var haldningsendringa klarast innanfor Arbeidarpartiet der AUF i 1971 gjekk inn for å erstatte den jødiske staten med ein ny demokratisk stat der jødar, kristne og muslimar hadde like rettar. Dette var ei markant endring frå moderpartiet sine svært sterke band til Israel. Den norske haldningsendringa på byrjinga av tiåret fall saman med ei generell radikalisering i Vesten. Medan Israel var i ferd med å miste si absolutte støtte i den norske opinionen, var det motsette i ferd med å skje for PLO. I 1974 stemde Noreg saman med det store fleirtalet av vestelege land for at PLO-leiaren Yassir Arafat skulle få talerett i FN. Med dette markerte UD ei sterkare forståing for den palestinske saka. Dei kraftige reaksjonane i Noreg i etterkant av denne stemmegjevinga viste likevel at sympatiane for Israel

framleis var svært sterke i landet. Stemmegjevinga kosta nesten utanriksminister Knut Frydenlund hans politiske karriere.

For den norske bistanden til palestinske flyktningar fekk den sterke støtta til Israel likevel mindre innverknad frå midten av 1970-talet. I 1975 fortsette dei norske løyvingane å auke. Dette var i samsvar med utanrikskomiteen si innstilling i 1974, som understreka at palestinarane var offer for dei politiske problema i Midtausten og at bistanden burde trappast opp uavhengig av dei ulike syna på konflikten.<sup>473</sup> Etter utanrikskomiteen si innstilling var overføringa til UNRWA i 1974 auka med nesten førti prosent samanlikna med UD sitt opphavlege budsjett. Denne tendensen vart ytterlegare forsterka mot slutten av tiåret. I 1977 reiste for første gong utanrikskomiteen med medlemmar frå alle norske politiske partia til dei arabiske landa. Tidlegare hadde besøka i Midtausten vore førehaldt Israel. Utanrikskomiteen si reise var ein augeopnar for at det også fanst ein arabisk part i konflikten. Haldningsendringa skulle også bli viktig for det generelle synet i Noreg, då utanrikskomiteen var sentral i påverkinga av norsk utanrikspolitikk, andre parlamentarikarar og opinionen generelt. Dette bidrog også til ei kraftigare opptrapping av bistanden. Noreg hadde oppdaga dei palestinske flyktningane.

I løpet av 1970-åra vart den norske bistanden nesten tjuedobla. Den gradvise haldningsendringa i Noreg var ein viktig føresetnad for opptrappinga, men kan ikkje åleine forklare den store bistanstauka. Retorisk støtte og låge bidrag til FN sine bistanstprogram var ei generell trend i norsk bistanstpolitikk dei første tjue åra, ikkje berre overfor dei palestinske flyktningane. Dette hadde samanheng med små ressursar og behovet for ikkje å provosere dei store NATO-allierte. Dette forholdet vart mindre framtrudande på byrjinga av 1970-talet. Oljefunna i Nordsjøen gav Noreg store inntekter, auka handlefridomen og gjorde det enklare for Noreg å følgje opp retorikk med konkrete tiltak. Opptrappinga av den norske bistanden vart forsterka av eit bistanstvenleg fleirtal på Stortinget med Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Venstre i spissen. Målet vart å nå ein prosent av BNP i bistanstoverføringar. Dette resulterte i vesentleg opptrapping av norsk utviklingshjelp frå byrjinga av 1970-talet til midten på 1980-talet.

Opptrappinga av den norske bistanden til palestinske flyktningar frå byrjinga av 1970-talet hadde også samanheng med framveksten av velferdstanken i norsk utviklingshjelp med større satsing på utdanning, helse og husly. Dette fokuset var i tråd med UNRWA si sterke

---

<sup>473</sup> Budsjett-innst. S.nr. 3 (1973-74), 19-20.



vektlegging av utdannings- og helseprogram. I Noreg var det generelle synet at dei palestinske flyktningane gjennom utdanning kunne bli i stand til å hjelpe seg sjølv og gradvis forme si eiga framtid utanfor flyktningleirane. Trugsmål om kutt i utdanningssektoren skulle fleire gongar motivere Noreg til å løyve tilleggsbidrag. I tillegg til dette hadde Noreg i 1970 teke initiativ til ei arbeidsgruppa som skulle forsøke å finne løysingar på UNRWA sine kroniske underskot. I denne arbeidsgruppa satt Noreg med rapportørstillinga, som innebar at FN-delegasjonen kvart år måtte legge fram rapporten om UNRWA si finansielle stilling for generalforsamlinga. Med UNRWA sine underskot fram til midten av 1980-talet innebar det at Noreg som rapportør kvart år måtte oppmode medlemslanda i FN om nye og auka bidrag. Denne rapportørrolla betydde dermed at UD i sterkare grad måtte ta stilling til palestinske flyktningar. Dette var frå 1970 ein viktig motivasjon for opptrappinga av bistanden til palestinske flyktningar. Ved å auke overføringane til UNRWA kunne Noreg også motivere andre til å gjere det same. Bistanden vart ein måte å gjere Noreg meir synleg internasjonalt.

### **Norske soldatar i Libanon**

På byrjinga av 1980-talet skjedde det ei kraftig opptrapping i dei norske løyvingane til palestinske flyktningar. I løpet av få år skjedde det ei tredobling av dei norske bidraga. På midten av 1980-talet stod Noreg for fem prosent av budsjettet til UNRWA og var den største bidragsytaren per capita.<sup>474</sup> Ein sentral faktor bak denne store auka var den norske deltakinga i FN-styrken i Libanon.

I Noreg var haldninga gjennomgåande positiv til deltaking i internasjonale fredsoperasjonar. Tradisjonelt var Norden og Noreg av dei største troppebidragsytarane til FN sine fredsbevarande operasjonar. Innsatsen viste Noreg si vilje til å ta ansvar for at internasjonale normer og rettsprinsipp var overhaldt. Frå 1978 vart Noreg den nest største troppebidragsytaren til UNIFIL-styrken i Libanon. Dette norske engasjementet fekk også sterk innverknad på Noreg sitt forhold til Midtausten. Med fleire hundre soldatar midt oppe i konflikten vart Midtausten raskt eit sentralt tema i den norske politiske kvardagen. Den store mediedekninga auka også kjennskapen til den arabiske sida av saka, der indre strida i Libanon stadig oftare var knytt til konflikten i Midtausten og palestinarane si stilling. Den militære kontakta mellom nordmenn og palestinarar i Sør-Libanon gjorde det naudsynt med diplomatisk og politisk kontakt. Dei auka offisielle norske forbindelsane skuldast ikkje i

---

<sup>474</sup> UD 26.6/23, 38, UD notat, 07.10.1986.

første rekkje politiske ynskjer, men eit praktisk naudsyn i høve til norske soldatar. Dette sikkerheitsargumentet gjorde det mogleg for UD å føre ei mindre pro-israelsk linje.

Den israelske politikken i Libanon styrkje ikkje dei gamle venskapsbanda til Noreg. Serleg samanstyta mellom norske soldatar og den israelsk-støtta militsen SLA blei eit sentralt tema mellom norske og israelske myndigheiter etter innsetjinga av FN-styrken. Med den israelske invasjonen av Libanon i juni 1982 fekk norske soldatar ei heilt ny nærkontakt med den israelske hæren. Israel hadde frå 1967 blitt ei okkupasjonsmakt, frå 1982 også i heile området som norske soldatar tenestegjorde i Libanon. FN-oppgdraget i Libanon vart ei belastning for det tidlegare nære forholdet. I Noreg fekk invasjonen i 1982 begeret til å renne over, sjølv for gamle Israel-vener i Arbeidarpartiet. Det var likevel langt frå alle som kritiserte Israel for invasjonen av Libanon eller overgreipa mot den palestinske befolkninga. På Stortinget viste serleg KrF og FrP ei sterk Israel-støtte. Hovudtenden var likevel eit gryande fokus på palestinske rettar og understreka verkeleggjering av palestinsk sjølvråderett som eit hovudfundament for fred i Midtausten.

Det nye norske fokuset på palestinarane og norske soldatar i Libanon bidrog også til ei større gjevarvilje blant det norske folk. I 1982 vart det fremja ei stortingsinnstilling som understreka at Noreg i større grad burde imøtekomme UNRWA sine førespurnadar om ekstraordinære bidrag. Som i 1974 førte instillinga i 1982 til at Noreg auka overføringane til UNRWA. Invasjonen 1982 fekk også humanitære konsekvensar som fremja behov for meir naudhjelp. Til saman skulle stortingsinnstillinga og tilleggsbidraga nesten doble bistanden til palestinske flyktningar i 1982.<sup>475</sup> Som eit viktig troppebidragsytande land til UNIFIL hadde Noreg "en særlig interesse av utviklingen i dette området".<sup>476</sup> Denne vektlegginga vart ikkje minst reflektert i de store tilleggslyvingane øyremerkt til Libanon dei første åra etter invasjonen i 1982. I tillegg til den norske haldningsendringa var det også ei økonomisk forklaring på den store auka. Noreg nådde i 1982 målet om ein prosent av BNP i utviklingshjelp. Som følgje av oljeinntektene betydde dette prosentmålet også at bistanden hadde vokse i kroner og ører. Dette var dermed også ein refleksjon av den generelle auka i utviklingshjelpa.

### **Stagnasjon i dei norske bidraga**

Ein viktig motivasjonsfaktor for opptrappinga av norske bistandsoverføringar hadde også vore konkurransen med dei skandinaviske nabolanda. I skandinavisk samanheng hadde Sverige

---

<sup>475</sup> UD 26.6/23, 34, UD pressemelding, 24.11.1982; UD 26.6/23, 34, UD til New York, 24.08.1982.

<sup>476</sup> St.meld. nr.44 (1981-82), 12.

lenge vore i ei serklasse som den største bidragsytaren til UNRWA. Den sterke norske opptrappinga av bistand til palestinske flyktningar på byrjinga av 1980-talet betydde at Noreg i 1984 passerte Sverige. Det var berre USA og EF som hadde lova større bidrag dette året.<sup>477</sup> Sverige kom likevel kjapt tilbake som den mest sjenerøse bidragsytaren i skandinavisk samanheng. Dette skuldast ikkje minst at dei norske bidraga byrja å stagnere frå midten av tiåret og deretter stabiliserte seg rundt 65 millionar kroner. Dette hadde dels samanheng med ei betring av UNRWA si finansielle stilling. Det var dermed mindre behov for auka norske løyvingar. Viktigare var det likevel at Noreg frå midten av 1980-åra vart innhenta av den vanskelege internasjonale økonomien, med den følgja at også bistandsverksemda vart skadelidande.

I norske bistandspolitikken bidrog dei norske økonomiske nedgangstidene til eit auka fokus på støttetiltak for næringslivet. Det vart peika på at Noreg hadde ufordelsmessig små leveransar gjennom FN-systemet i forhold til dei relativt store bistandsoverføringane. UD forsøkte derfor å binde delar av overføringane til UNRWA til norske leveransar. Bistanden kunne dermed vere ein kanal for å støtte norske verksemdar i ei vanskeleg tid. Trass i at UD stadig pressa på for å sikre norske leveransar, viste det seg problematisk å finne norske varer som var konkurransedyktige på pris og som UNRWA ynskja. For organisasjonen var det dessutan eit formål å kjøpe lokale varer og bruke lokal arbeidskraft. Noreg fortsette derfor sine ubundne løyvingar ut tiåret.

Intifadaen i dei okkuperte områda i 1987 skapte større internasjonal sympati for og vilje til å bidra økonomisk til palestinske flyktningar. Tradisjonelt hadde dei største aukane i bistand nettopp kome etter dei store hendingane i Midtausten, som junikrigen i 1967 og den israelske invasjonen av Libanon i 1982. Saman med idealistiske ynskjer om å hjelpe fattige i andre delar av verda, var det også eit realpolitisk innslag. Bistand bidrog på sikt til å redusere fattigdom, og fattigdom vart sett som ein sentral årsak til at det oppstod konflikt. Som eit lite land var Noreg tent med ei fredleg verd. Bistandsoverføringar vart ein måte å trygge Noreg ut frå tanken om at konflikhtar i andre delar av verda også kunne truge Noreg.

Etter intifadaen støtta Noreg retorisk tiltaka for å betre palestinarane sin situasjon. Økonomisk var det derimot mindre vilje til å bidra gjennom UNRWA. Frå UD vart det peike på at Noreg allereie var ein av dei største bidragsytarane. Bistanden var også relativt høg samanlikna med andre bidragsytarar. Trass i stagnasjonen i bidraga var Noreg plassert som den mellom fjerde

---

<sup>477</sup>UD 26.6/23 36, New York til UD, 20.11.1984.

og sjette største bidragsytaren til UNRWA heilt fram til Oslo-avtala i 1993. Dei dårlege økonomiske tidene og manglande leveransar til UNRWA spela inn på den tilbakehaldne norske linja i etterkant av intifadaen. Vidare hadde nordmannen William Jørgensen blitt kidnappa i Libanon. Rykta gjekk på at palestinske grupper hadde vore involvert. Ei norsk ekstraløyving kunne gje feil signal. Til sist spela forholdet til Israel inn. Sjølv om det hadde skjedd ei forskyving mot ei tilnærming til palestinarane, var det framleis viktig for Noreg å oppretthalde gode relasjonar til Israel. Dette vart ekstra viktig etter at Noreg byrja å kome meir med i fredsforøka frå 1987.

Frå UD vart det likevel løyvd nokre ekstra midlar, men til dei okkuperte områda gjekk desse gjennom frivillige organisasjonar. Medan ei direkte støtte til dei okkuperte områda gjennom UNRWA kunne føre til negative israelske reaksjonar, kunne midlar kanalisert gjennom frivillige organisasjonar snarare argumenterast for å være støtte til norske organisasjonar. Eit generelt trekk utover 1980-talet var også at UD i større grad kanaliserte bistand til frivillige organisasjonar i politisk følsame områder eller i områder der norske myndigheiter av ulike årsaka ikkje sjølv direkte kunne eller ville arbeide. Det var først etter det norske gjennombrøtet med fredsavtala i 1993 at den norske bistanden igjen byrja å auke.

### **Norsk fredsdiplomati**

Frå 1987 var konflikten i Midtausten i ferd med å få ein ny dynamikk som opna nye moglegheiter for nye tilnærmingar. Israel hadde mista mykja av si internasjonale støtte grunna handteringa av intifadaen frå desember 1987. Palestinarane opplevde på den andre sida ein ny og sterkare sympati. På same tid hadde PLO byrja å vise ei langt meir moderat haldning og gjekk i 1988 for ei tostatsløyving, godtok Israel sin rett til å eksistere og tok avstand frå alle formar for terrorisme. I samband med denne moderasjonen byrja PLO sine forsøk på å kome i tale med USA og Israel. Noreg hadde gjennom engasjementet i UNIFIL knytt nærare kontaktar med PLO. PLO-leiaren Yassir Arafat hadde tatt opp tanken om Noreg som ein potensiell tilretteleggar allereie i 1979. Det var dei gode relasjonane til Israel og kontakta til NATO-allierte USA som gjorde at Arafat såg på Noreg som ein potensiell mellommann. Israel ynskja ikkje å ha noko å gjere med PLO på denne tida. Noreg stilte seg likevel positiv til å kunne spele ei mogleg formidlarrolle i framtida.

Sovjetunionen sitt fall og Golfkrigen i 1990-91 endra føresetnadane og betra jordsmonnet for dialog i Midtausten. Golfkrigen hadde svekka PLO betrakteleg. Som følgje av PLO si støtte

til Irak tapte palestinarane viktig finansiell og politisk støtte frå Saudi-Arabia og andre Golfstatar. I Kuwait vart palestinske arbeidstakarar utvist. Saman med den stadig oftare israelske stenging av dei okkuperte områda betydde det ein kraftig reduksjon av palestinske inntekter. På israelsk side hadde intifadaen ført til kritiske spørsmål om klokskapen av okkupasjonen av dei palestinske områda. Israelske myndigheiter delte dessutan PLO si bekymring for framveksten av meir militante islamittiske rørsler.

Madrid-konferansen som starta i oktober 1991 var på mange måtar ei direkte følgje av dei internasjonale, regionale og nasjonale endringane. For første gong satt også palestinarane ved forhandlingsbordet på ei internasjonal fredskonferanse. Møta i Madrid avslutta utan noko konkrete resultat. Den hadde vore viktig for å samle Israel og dei arabiske nabolanda. Behovet for nye tilnærmingar var likevel klart for både israelarane og palestinarane. I bakgrunnen av forhandlingane i Washington hadde Noreg opna ein hemmeleg bakkanal som eit supplement til samtalanane i USA. Ei viktig føresetnad for dei seinare forhandlingane i Oslo var samstundes at det israelske arbeidarpartiet hadde vunne tilbake regjeringsmakta i 1992. Sentrale politikarar i den nye regjeringa hadde erkjent at Israel måtte forhandle direkte med PLO. I januar 1993 møttest israelske akademikarar og PLO-representantar i Sarpsborg. Etter fleire månadar og oppgradering av forhandlingane i Noreg kom Israel og PLO fram til ei felles prinsippavtale. Resultatet var signeringa av Oslo-avtala i Washington 13. september 1993. Som eit biprodukt av den norske deltakinga i fredprosessen vart Noreg sett som ein langt viktigare aktør internasjonalt. Denne posisjonen og form for ”verdimakt” kunne Noreg nytte for å påverke andre land og fremje norske interesser.

### **Ein ubetydeleg bidragsytar?**

I kraft av den norske rolla i fredsprosessen bestemte norske myndigheiter for å støtte og vidareføringa av fredsprosessen gjennom omfattande bistand. Ved inngangen til 1990-talet var det ei utbreia oppfatting om at fred og økonomisk utvikling hand saman. Intifadaen, Golfkrigen og uroa hadde sett heile området tilbake. Utan ei rask betring av levkåra i dei palestinske områda ville det heller ikkje bli fred og tryggleik verken for israelarar eller palestinarar. Store bistandsoverføringar kunne dermed forsvarast som ein måte å fremje fredsprosessen. Frå 1993 til 1999 låg dei årlege overføringane på mellom 250 og 400 millionar kroner.

Fokuset vart etter Oslo-avtala på oppbygging og økonomisk utvikling i dei palestinske områda. Dette skilde seg frå det tradisjonelle fokuset til UNRWA på å tilby palestinske flyktningar eit minimum av helse-, velferds- og utdanningstenester. Noreg forsette også å gje bistand gjennom UNRWA i tillegg til store løyvingar gjennom den nyoppretta Ad Hoc Liason Committee (AHLC) som fekk ansvaret for koordineringa av det internasjonale bistanden. Med den norske oppfølginga av fredsprosessen auka dei norske overføringane sterkt. Nærast over natta vart palestinarane blant dei største mottakarane av norsk bistand. Noreg hadde likevel lenge vore ein betydelig bidragsytar. Heilt frå junikrigen i 1967 til midten av 1980-åra hadde Noreg trappa opp overføringane til palestinske flyktningar. Dette hadde samanheng med den norske haldningsendringa, den generelle auka av bistandsbudsjettet og ynskje om å hjelpe ved dei store krisene i Midtausten. Gjennom denne opptrappinga hadde også Noreg etablert seg som ein av dei største bidragsytarane til UNRWA. Då Noreg vart innhenta av økonomiske nedgangstider på midten av 1980-talet vart også løyvingane til palestinske flyktningar påverka. Trass stagnasjonen i bidraga var Noreg likevel jamt plassert som den fjerde til sjette største bidragsytaren til UNRWA fram til Oslo-avtala. I internasjonal samanheng var derfor Noreg allereie før Oslo-avtala ein betydeleg bidragsytar til palestinarane. Dei store overføringane etter Oslo-avtala kan derfor sjåast som ein del av ein lengre trend i den norske støtta til palestinske flyktningar. Samanlikna med summane etter 1993 representerte det likevel ei enorm auke, som gjorde palestinske områder til ei hovudsatsingsområde for norsk bistand, det var aldri dei norske overføringane før Oslo-avtala i nærleiken av.

# Bibliografi

---

## Kjelder

### Utanriksdepartementet sitt arkiv

- 26.6/23, 19. "Hjelp til flyktingene fra Palestina"  
26.6/23, 20.  
26.6/23, 21.  
26.6/23, 22.  
26.6/23, 23.  
26.6/23, 24.  
26.6/23, 25.  
26.6/23, 26.  
26.6/23, 27.  
26.6/23, 28.  
26.6/23, 29.  
26.6/23, 30.  
26.6/23, 31.  
26.6/23, 32.  
26.6/23, 33.  
26.6/23, 34.  
26.6/23, 35.  
26.6/23, 36.  
26.6/23, 37.  
26.6/23, 38.  
26.6/23, 39.  
26.6/23, 40.  
26.6/23, 41.  
26.6/23, 42.  
26.6/23, 43.  
26.6/23, 44.  
26.6/23, 45.  
26.6/23, 46.  
26.6/23, 47.  
26.6/23, 48.

### Stortingsarkivet

- Saksakriv 27/2, 1966-1985, "Utanrikspolitikk"  
Saksarkiv 22, 1985-1994, "Utanrikspolitikk"  
Saksarkiv 22.31, 1985-1994, "Norge i FN"  
St.prp. nr. 1, 1966-1994, "Statsburdsjettet"

## **Elektroniske kjelder**

Store norske leksikon

“Amal”

<http://snl.no/Amal>

“Europahjelpen”

<http://snl.no/Europahjelpen>

UNRWA

“Number of registered refugees (1950-2008)”

[http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref\(2\).pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref(2).pdf)

”Overveiv of UNRWA”

<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=85>

## **Aviser og tidsskrifter**

”Gisseldramaet dag for dag”, NTB 01.03.1988.



## Litteratur

---

- Eriksen, Knut Einar, og Helge Ø. Pharo. *Kald krig og internasjonalisering, 1949-1965*. Bd. 5. Norsk utenrikspolitikk historie. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Hovi, Jon, og Raino Malnes. *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag, 2001.
- Lange, Even, Helge Pharo og Øyvind Østerud. *Vendepunkt i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub, 2009.
- Liland, Frode og Kristen Alsaker Kjerland, 1989-2002: *På bred front*. Bd. 3. Norsk utviklingshjelps historie. Bergen: Fagbokforlaget, 2003.
- Morris, Benny, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict 1881-1999*. London: John Murray, 2000.
- Neff, Donald *Fallen Pillars: U.S. policy towards Palestine and Israel since 1945*. Washington: Institute for Palestine Studies, 2002.
- Olsen, Heidi, *Seksdagerskrigen – et vendepunkt?: Norge og Midtøsten-konflikten på 1960-tallet*. Hovedoppgåve i historie, Universitetet i Oslo, 1998.
- Pharo, Helge Ø. og Monika Pohle Fraser, *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War Volume 1*. Oslo: Unipub, 2008.
- Riste, Olav, *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Rogan, Eugene. *The Arabs: A History*. London: Allen Lane, 2009.
- Ruud, Arild Engelsen, og Kirsten Alsaker Kjerland. 1975-1989: *Vekst, velvilje og utfordringer*. Bd. 2. Norsk utviklingshjelps historie. Bergen: Fagbokforlaget, 2003.
- Schiff, Benjamin N. *Refugees unto the third generation: UN aid to Palestinians*. Syracuse: Syracuse University Press, 1995.
- Shlaim, Avi og Saygih Yezid, *The Cold War and the Middle East*. Oxford : Clarendon, 1997.
- \_\_\_\_\_. *The Iron Wall: Israel and the Arab world*. London: Penguin books, 2000.
- Simensen, Jarle. 1952-1975: *Norge møter den tredje verden*. Bd. 1. Norsk utviklingshjelps historie. Bergen: Fagbokforlaget, 2003.
- Strømme, Wegger og Dag Leraand, *I kamp for fred: UNIFIL i Libanon – Norge i UNIFIL 1978-1998*. Oslo : Gazette bok, 2005.
- Sørbø, Gunnar M., Svein Gjerdaaker, og Torbjørn L. Knutsen. *Norges utenrikspolitikk*. 2.Utg. Bergen: Cappelen akademisk forlag, 1997.

- Tammes, Rolf. *Oljealder: 1965-1995*. Bd. 6. Norsk utenrikspolitikks historie. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Tvedt, Terje. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2003.
- Waage, Hilde Henriksen, *Norge – Israels beste venn: Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.
- \_\_\_\_\_. ”Norwegians? Who needs Norwegians?” *Explaining the Oslo Back Channel: Norway’s Political Past in the Middle East*, Oslo: Utenriksdepartementet, 2000.
- \_\_\_\_\_. ”Peacemaking is a risky business”: *Norway’s role in the peace process in the Middle East 1993-1996*. Oslo: International Peace Research Institute, 2004.
- Østerud, Øyvind, *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*. 3.Utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2005.