

**פליטים פלסטיניים וקהילות יהודיות במדינות ערב**



## פליטים ועקורים<sup>1</sup>

### בעיית הפליטים: המבט הפלסטיני

ב-2007 אמר מוסא אבו מרזוק, סגן ראש הלשכה המדינית של תנועת החמאס, כדברים האלה:

מדוע צריך להכיר מישהו ב"זכותה" של ישראל להתקיים, כאשר היא מעולם לא הכירה בפשעים הבסיסיים של רצח וטיהור אתני ככלים שבאמצעותם השתלטה על העיירות ועל הכפרים שלנו, המשקים והפרדסים שלנו, והפכה אותנו לאומה של פליטים? מדוע צריכים הפלסטינים "להכיר" בפשע המפלצתי שבוצע על-ידי מייסדי מדינת ישראל, ואשר ממשיך להתקיים באמצעות מדינת האפרטהייד המודרנית והמעוותת שלה, כאשר הפלסטינים חיים עשרה בני-אדם בחדר, בבקתות הבטון עם גגות הפח של האו"ם? אלה אינן שאלות ריקות, והסירוב שלנו לזנוח את קורבנות 1948 ואת צאצאיהם אינו סרבנות לשמה.

נביל שעת', מראשי אש"ף ושר החוץ הפלסטיני לשעבר, כתב במאמר שפרסם ביולי 2000 – בטון מרוכך יותר, בלי להצביע על הפיתרון אבל תוך הדגשת התפיסה המשותפת של העם הפלסטיני לגבי שאלת הפליטים:

אנו בשלב החזרת כל זכות שנגזלה מאיתנו בשנת 1967 וכל זכות שנגזלה מאיתנו ב-1948 – לפחות בכל הנוגע לזכויות הפליטים. זכויות אלה החזירו אותנו בקמפ דייוויד אל "הנפכה" – אל זכותנו הנובעת מהנפכה ולא מהכיבוש של 1967.

מבחינת הפלסטינים, הנפכה – מה שאירע להם בשנים 1948-1949 – משמעה למעלה מ-700,000 פליטים, 417 כפרים חרבים, התרוקנות מלאה או חלקית של 11 ערים מיושבות הערבים, אובדנם של 4.6 מיליון דונם אדמות – רכוש שוועדת הפיוס של האו"ם העריכה את שוויו בכמיליארד דולר (והיום שווים פי שישה) – ומחיקת התרבות הערבית מרוב שטחה של ארץ ישראל.

סוגיית הפליטים, ובכללה זכות השיבה, מעסיקה את הפלסטינים, את מדינת ישראל ואת הקהילה הבינלאומית מאז מלחמת העצמאות, ומכמה בחינות זוהי הסוגיה "הבוועת והנושמת" של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הפלסטינים טוענים כי אין קשר בין העובדה שהם אלה שפתחו במלחמה כדי לבטל את החלטת החלוקה מ-1947 לבין תוצאותיה של המלחמה ביחס לפליטים. לפי עמדתם, היציאה למלחמה הייתה בגדר הגדרה עצמית על זכויותיהם, ולתופעת הפליטות אין מקום גם במלחמות.

לטענתם, בריחת אזרחים מאזורי קרבות היא דבר לגיטימי, שבא לאפשר להם להגן על חייהם, ובתום הקרבות יש לאפשר להם לחזור לאדמותיהם, לבתיהם ולרכושם, ולא משנה מי הריבון או השולט החדש בסביבה. זוהי זכות מוקנית לאדם באשר הוא, גם בעת מלחמה. בעיני הפלסטינים, המרכיב החשוב בסוגיית הפליטים אינו דווקא השאלה מה גרם להם לעזוב את בתיהם, אלא בעיקר מדוע לא התאפשר להם לשוב בשוך הקרבות. למרות שרובם לא רצו לחזור לשלטון ישראל, הם מטילים את האחריות לפתרון הסוגיה על ישראל, משום שהיא זו שמנעה מהפליטים לשוב לבתיהם ולא העניקה להם אזרחות או תושבות בה.

בקרב הפלסטינים יש רבים המעמידים את שאלת הפליטים דווקא על הפן האינדיבידואלי והאזרחי – ולא על הפן הלאומי, כפי שאש"ף וקודמיו הקפידו מאוד לעשות. חבר הכנסת לשעבר, עזמי בשארה, ביטא בעמדתו את העניין הזה שממנו חוששים הישראלים. בראיון שנתן לטלוויזיה בישראל ב-1998 הוא עומד על כך שפיוס ושלום מחייבים חזרה של הפליטים, למרות שפירושה הוא סופה של הציונות:

איני מוציא מכלל אפשרות פיתרון זמני בדמות של שתי מדינות לשני העמים, אך אין זה אלא פיתרון זמני ותו לא [...] בסופו של דבר המסגרת חייבת להיות דו-לאומית [...]. יש להבדיל בין פשרה היסטורית לבין הסדר. אפשר להגיע להסדר ללא פשרה היסטורית, אך הסדר זה יהיה מוגבל בזמן ויחסר את הממדים המוסדיים וההיסטוריים. [השמאל הציוני] מדבר על בעיית 1967 כאילו בעיית 1948 אינה קיימת [...]. אם תשאל אותי אם אפשר להגיע להשיג שלום ציוני, הייתי אומר כי אפשר להגיע להסדר, אך לא לשלום סופי וכולל, לסיום הסכסוך. במקרה זה [של הסדר]

<sup>1</sup> מתוך:

אריאלי, ש. גבול בינינו ובינכם: הסכסוך הישראלי-פלסטיני והדרכים ליישנו. תל-אביב: ספרי עליית הגג, 2013. עמודים 404-466.

המאבק בציונות יימשך בצורות אחרות. אפשר שיהפוך מסכסוך לאומי לסכסוך אזרחי [...]. אם אנחנו עוסקים בסכסוך לאומי, הפיתרון הוא דה-קולוניזציה של השטחים הכבושים בגדה המערבית ובעזה. אך אם אנחנו עוסקים בבעיה אזרחית, הפיתרון הוא דה-ציוניזציה של ישראל.

במילים אחרות, ישראל תהפוך ל"מדינת כל אזרחיה", שעם שיבת הפליטים רובם יהיו ערבים.

המועד שאליו מבקשים הפלסטינים לחזור כדי להגיע "לפיתרון צודק" הוא אשר יקבע את הסיכוי לפיתרון: פיתרון לאומי של "תפיסת 1967", המשאיר את המדינה היהודית ואת הציונות על כנם, או פיתרון אזרחי ב"תפיסת 1948", המבטל באחת את המפעל הציוני. זוהי שאלת היסוד של החברה הפלסטינית: האם הם מוכנים לחיות לצד ישראל או מתעקשים לבוא במקומה.

## בעיית הפליטים: המבט הישראלי

הציבור הישראלי רואה בחלק ניכר מהטענות הפלסטיניות עיוותים היסטוריים. הפלסטינים הם אלה שפתחו במלחמה, טוענים הישראלים, תוך הצהרות של מנהיגיהם שאיימו על הציבור היהודי בהרס, חורבן וגירוש. רובם המכריע של הפליטים ברחו על דעת עצמם או בהנחיית מנהיגיהם, כי לא היו מוכנים לקבל שלטון יהודי. כך הגדיר זאת דוד בן גוריון:

על-פי הוראת הוועד הערבי העליון עזבו כמעט כל תושבי חיפה, צפת, טבריה ויפו [...] ואם כי ההגנה הודיעה להם שהם רשאים להישאר לא רק בביטחה אלא במלוא הזכויות, דרשו המנהיגים הערבים לעזוב, כי בעוד שבועות אחדים יפלו צבאות ערב, יזרקו את כל היהודים לים והם ישובו ויירשו את בתי היהודים.

לפי הבנתו של הציבור הישראלי, התביעה הפלסטינית לשיבה נתפסת בתור האיום המשמעותי ביותר על אופיה, זהותה וביטחונה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. כפי שנכתב בא-סייבאד בבירות, ב-6 באפריל 1950, זמן קצר לאחר המלחמה, "שובם של הערבים כדי ליצור רוב ערבי גדול יותר ישמש אמצעי יעיל להחזיר לפלסטין את אופיה הערבי, תוך כדי יצירת גיס חמישי חזק לקראת יום נקם ושילם".

במשך שנים רבות ראתה ישראל באי-קליטתם של הפליטים הפלסטינים במדינות ערב ביטוי לכך שמדינות ערב ממשיכות לרצות להשמדה. כך נאמר ברדיו קהיר ב-19 ביולי 1957: "הפליטים הם אבן הפינה של המאבק הערבי נגד ישראל. הפליטים הם הנשק של הערבים ושל הלאומיות הערבית". הכרה בהטבעת אות קין על מצחה של ישראל, הגדרתה כמדינה שנולדה בחטא, ומכאן גם ערעור על הלגיטימיות של הקמתה.

העמדה הישראלית שוללת את הטענה כי לפליטים הפלסטינים, ובעיקר לצאצאיהם, יש זכות שיבה מתוקף המשפט הבינלאומי, ומצביעה על כך שאין תקדים למצב של פיתרון לסכסוך בין שני צדדים, שבו מוכרת שיבה של בני צד אחד לשטח המדינה של הצד השני בעוד הצד השני הזה מממש את זכותו להגדרה עצמית במדינה נפרדת.

ההתנגדות להכרה בזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים למדינת ישראל, ועל אחת כמה וכמה למימוש הזכות הזאת, חוצה את כל קשת המפלגות הציוניות במערכת הפוליטית הישראלית. רבים בציבור הישראלי מבקשים לראות ויתור פלסטיני על זכות השיבה דווקא משום שלעמדתם המהלך הזה יבטא הכרה פלסטינית בטענה הישראלית שמדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי – הכרה שנדרשת מהם גם במסגרת הפיתרון של "שתי מדינות לאום לשני העמים". לטענת הישראלים, מה שנדרש מהפלסטינים הוא ויתור על עצם רעיון השיבה, ולא רק על מימושה של השיבה בפועל, שכן רק בדרך זו אפשר יהיה להגיע לקץ התביעות ההדדיות ולסיום אמיתי של הסכסוך.

מספר הפליטים הערביים נאמד ב-1949 על-ידי האו"ם ב-700,000 עד 730,000 איש, לרבות "הפליטים הפנימיים" בישראל, שמנו כ-30,000 נפש. על-פי הטענה הישראלית המספר הזה היה נמוך מ-600,000, ולטענת הערבים הוא היה גבוה מ-800,000. כיום ישנם כ-5.6 מיליון פלסטינים המזוהים כפליטים, הכוללים

את פליטי מלחמת העצמאות מן השנים 1947-1949, לרבות כ-300 אלף "פליטים פנימיים", ואת פליטי מלחמת ששת הימים מ-1967, המוגדרים כ"עקורים", וצאצאיהם.

### מיהו פליט ?

סוגיית הפליטים היא "ירושה" של מלחמת העצמאות, ומאז ועד היום מלווה אותה גוף בינלאומי העוסק בשאלת הפליטים הפלסטיניים בלבד, והוא "סוכנות הסעד והתעסוקה של הפליטים הפלסטיניים במזרח התיכון" (100"ת), שמקובל לכנותו בראשי-התיבות של שמו בלועזית, אונר"א (UNRWA). אונר"א הוקמה לפי החלטת העצרת הכללית 302 (4) בשנת 1949, כדי לבצע, בשיתוף פעולה עם הממשלות המקומיות, את תוכנית הסעד והתעסוקה שעליה הומלץ בסקר הכלכלי שערכה ועדת הפיוס של האו"ם לפלסטינה (UNCCP).

הגדרת המונח "פליט פלסטיני", שניתנה על-ידי אונר"א באוקטובר 1950 קובעת כי פליטי פלסטיני הוא "מי שהיה תושב קבע בארץ ישראל (פלסטינה) במהלך התקופה שבין 1 ביוני 1946 ועד 15 במאי 1948 ואשר כתוצאה מהעימות איבד את ביתו ואמצעי פרנסתו, והוא מצא מקלט באחת מן המדינות שבהן מספר מנגנון אונר"א סעד". ההגדרה של אונר"א כוללת גם את צאצאיהם של אלה שהפכו לפליטים ב-1948, לדורותיהם.

ניצה נחמיאס עומדת על כמה מאפיינים של אונר"א:

- אונר"א הוא ארגון הפליטים היחיד המסייע לקבוצת פליטים אחת: הפליטים הפלסטינים. כל פליטי העולם, כ-21 מיליון נפש, נמצאים תחת חסותה וטיפוליה של סוכנות האו"ם לסיוע לפליטים, UNHCR, שהוקמה ב-1951 ומספקת סיוע כלכלי-הומניטרי למיליוני פליטים ברחבי תבל.
- האחריות והמסירות היוצאת-דופן של האו"ם לפליטים הפלסטינים אינה נובעת מצרכים הומניטריים ייחודיים, אלא מהנחה שהאו"ם, כממשיכו של חבר הלאומים, חייב לדאוג לרווחת הפלסטינים עד שתהיה להם מדינה עצמאית, וזאת מאחר שהמנדט הבריטי מנע מהם את הזכות להגדרה עצמית.
- התקציב השנתי של אונר"א לשנת 2006-2007 עמד על 995 מיליון דולר תקציב רגיל, ועוד 286 מיליון דולר לפרויקטים, כלומר בסך-הכול 1.282 מיליארד דולר. לשם השוואה תקציב סוכנות האו"ם לפליטים, UNCHR, המטפלת כאמור ב-21 מיליון ברחבי העולם, עמד באותה תקופה על 1.1452 מיליארד דולר. הסיוע לנפש שמקבל אזרח פלסטיני (לפי 4 מיליון נזקקים) גדול אפוא פי שלושה מהסיוע שניתן לכל פליט אחר בעולם.
- אונר"א מעסיקה 25,000 עובדים. לעומת זאת סוכנות האו"ם לפליטים UNCHR מעסיקה 5,901 עובדים (רק 13 מהם במטה בז'נבה, והשאר במחנות פליטים ברחבי העולם).
- במסמך שנשלח ב-14 לאוגוסט 2003, מודה נציג אונר"א בניו יורק, מר נאסר מאהר, כי אין לסוכנות כל מידע על מספר האנשים שבאופן ממשי מקבלים שירותים, וכן אין לה כל מידע על מידת זכאותם של הנהנים לקבל שירותי סעד. באותו מסמך מודה נציג אונר"א כי הסוכנות מעולם לא קיימה מיפקד אוכלוסין בקרב מקבלי הסיוע וכי המספר 4 מיליון מבוסס על הרשמה עצמית (voluntary registration).

על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של הפלסטינים, בסוף 2011 ישנם בעולם, לפי ההערכה, 11.2 מיליון פלסטינים, לפי התפוצה הבאה:

- 4.23 מיליון בשטחים הפלסטיניים (מהם 2.5 מיליון בגדה, לרבות מזרח ירושלים, ו-1.6 מיליון ברצועה);

▪ 1.37 מיליון בישראל (בקווי 1967);

▪ 4.99 מיליון בארצות ערב;

▪ 636,000 במדינות אחרות.

כפי שאפשר לראות, רובם המכריע של הפליטים חיים בארץ ישראל (44.1 אחוזים מהפלסטינים שגרים בשטחים הפלסטיניים הם פליטים) ובמדינות הערביות הסמוכות, אך ישנן גם קהילות גדולות בארצות אמריקה ואירופה. הפליטים שבתחומי ארץ ישראל מהווים קצת פחות ממחציתו של העם הפלסטיני החי בה. הפליטים חיים ברובם בתנאים קשים במחנות, בעיקר בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, בממלכת ירדן, בלבנון ובסוריה, ומיעוטם בשאר מדינות ערב והעולם.

### זכות השיבה ומדינה יהודית

הפער בין תפיסת הפלסטינים לבין תפיסת הישראלים לגבי סוגיית הפליטים, לגבי הסיבות להיווצרותה והאחריות לכך, מספר כמעט את כל סיפור הסכסוך ומחדד את ההבדל בין שני הנְרְטִיבִים, וזאת בכמה היבטים:

▪ בעיני הישראלים סוגיית הפליטים נתפסת ומתמצה בעיקרה בבריחתם של ערביי ישראל מהשטחים שיועדו למדינה היהודית על-פי החלטת החלוקה ומהשטחים הנוספים שנכבשו על-ידי צה"ל במהלך מלחמת העצמאות, מלחמה שהערבים פתחו בה. הפלסטינים תוספים את המלחמה הזאת כהגנה עצמית על זכויותיהם, ורואים את ישראל (יחד עם מדינות אחרות) כמי שהביאה לגירושם.

▪ בעיני הפלסטינים סוגיית הפליטים מתרחבת למושג הכולל של ה"נְכְבָה": הרס רוב היישובים הפלסטיניים, גירוש רוב תושביהם ומניעת חזרתם, והריסת מירקם החיים שהתקיים עד למלחמה. הפליטים רואים בה את המפתח הבלעדי להסדר ופיוס, וסבורים שכל הסכם שלא יכלול את שיבתם של הפליטים, או לא יקבל את התמיכה של רובם, לא יביא לשלום כולל, צודק או בר-קיימא. הישראלים, לרבות אלו המוכנים להכיר באחריות הישראלית להיווצרות שאלת הפליטים, מתייחסים אל סוגיית הפליטים כאיום על עתידה וזהותה של ישראל, וכפועל יוצא חושדים בכנות כוונותיהם של הפלסטינים לגבי הרעיון של שתי מדינות לשני העמים.

▪ חלק מן הציבור הישראלי מבקש להרחיב את הגדרת המלחמה והפליטות וטוען כי במסגרת מלחמת העצמאות היו פליטים לשני הצדדים – 600,000 ערבי וכמה אלפי יהודים מארץ ישראל, אבל גם כמיליון יהודים ממדינות ערב. לכן, בשל העובדה שישראל קלטה את פליטיה, יש לקזז את הפליטים הערביים על-ידי קליטתם במדינות ערב. התפתחות חשובה בנושא זה התרחשה ב-2010, כשהכנסת חוקקה חוק המחייב את ממשלת ישראל לכלול במשא-ומתן להשגת שלום את הפיצוי על רכוש פרטי וקהילתי לפליטים יוצאי ארצות ערב ואיראן, שבאחר המחקרים הוערך ב-6 מיליארד דולר.

ההנחה שביסוד החוק שוללת למעשה את ראיית הפלסטינים כעם נפרד, בעל זכות להגדרה עצמית, ורואה בהם עַרְב־רַב של אוכלוסין המשתייכים לעם הערבי בכללותו, ומכאן שעל מדינות ערב לקלוט אותם "בתמורה" ליהודים שנקלטו בישראל. הפלסטינים, כמובן, רואים את הדברים בצורה אחרת: הם עומדים על ההכרה בהם כקולקטיב בעל זכות להגדרה עצמית, במקביל לזכותם לשוב לבתיהם ואדמתם כזכות אישית ובלתי ניתנת להעברה, שאינה מותנית בזהותו של השלטון בארץ.

- הפליטים מבקשים להתחיל את פתרון הסכסוך במשא-ומתן על הסוגיה הקשורה בהם, בטענה שלא ניתן להתקדם לקראת שלום ופיוס מאחורי גבם, ושכל מהלך כזה יוביל למעגל של ציפיות ותקוות מוטעות שימנעו השגת הסכם. הישראלים, מצידם, מבקשים להסיר בכלל את השאלה מעל סדר היום.
- הישראלים מתייחסים אל שאלת הפליטים בעיקר כעניין הנתון למשא-ומתן פוליטי. הם מתמקדים בשאלת מספר הפליטים שישראל תהיה מסוגלת לקלוט (אם בכלל), ודוחים לחלוטין את סוגיית הפליטים הפנימיים בישראל. בעיני הישראלים, עיקר הפיתרון הוא בפיצויים. לעומת זאת הפלסטינים, הרואים בשאלה זו מימוש של זכויות אישיות, כורכים יחד את השיבה (לרבות זו של הפליטים הפנימיים), את הפיצוי על הרכוש שאבד (לרבות חשבונות בנק שנחסמו מ-1948), ואת הפיצוי על הסבל הרוחני והפיזי שנגרם.

כך מתאר זאת מוחמד עיִסָא פִאָרס מִזְנֶגְרִיא, החי במחנה פליטים בסוריה, בעדויות שליקט ארגון בִּדִיל:

אני עזבתי את פלסטין שהייתי בן שבע. היינו משפחה של חמישה: אבי, אמי, שני אחי הצעירים ואני. אבי נשאר. היו לנו כמה כבשים ועיזים ואבי נשאר כדי לטפל בהם. היה לו רק מקל אל מול הרובים ומכונות הירייה של היהודים. אני זוכר אותנו רצים בלילה, אמי מחזיקה בידי ונושאת את שני האחים שלי בזרועותיה. רצים, בורחים, לא יודעים לאן.

כשהגענו לנהר הירדן הפנים שלי היו מכוסות בדם [...] קיינו מתחת לעצים במשך ארבעה חודשים. שני האחים שלי מתו מרעב, רק אחרי ארבעה חודשים מצאנו אבינו והמשפחה התאחדה. עשרים שנה לאחר מכן אבי התגעגע לאדמתו והלך לראות אותה. הישראלים הרגו אותו, ירו בו למוות. מהו המחיר לסבלה של משפחה כשלי? איזה פיצויים אפשר להציע לה על כך?

בפרק זה נתמודד עם סוגיית הפליטים מנקודת מבטים של ארבעה שחקנים מרכזיים: ערביי ארץ ישראל הפלסטינים, מדינת ישראל, מדינות ערב, והקהילה הבינלאומית המיוצגת על-ידי האו"ם והמעצמות. השתלשלות העניינים, שתוארה בפירוט רב על-ידי ההיסטוריות בני מוריס, וכן על-ידי ההיסטוריון יואב גלבר ואחרים, תובא כאן בקיצור בניסיון להציג תשובות לשאלות המרכזיות: כיצד נוצרה שאלת הפליטים? מה היו עמדותיהם של ארבעת השחקנים וכיצד התפתחו? ומה היו הצעדים המשמעותיים בניסיון לפתור את הבעיה?

נקודת חשיבה שיש להבהיר היא ההבדל בין המהלכים הצבאיים שנועדו לבלום, להשמיד ולהכריע את האויב ושלעיתים כללו פעולות שהביאו לבריחה ולגירוש של הפליטים, לבין החלטות לאומיות, דמוגרפיות וכלכליות, ביחס לאוכלוסייה הערבית ולרכושה, בהיקף שלא היה דומה לו במלחמות ישראל-ערב האחרות. מובן שההפרדה אינה קלף ואף יש בה מידה של מלאכותיות, אבל דומה שבעזרתה נוכל להבחין בין הצרכים הטבעיים של המלחמה לבין האירועים ש"להט המלחמה" שימש להם כתירוץ ושהיו כרוכים בפגיעה בזכויות אדם בסיסיות.

## פליטים, חלק א': היישוב במגננה

כפי שסופר בהרחבה בפרק על סוגיית הביטחון, בחודשים דצמבר 1947 עד מאי 1948 לבשה המלחמה אופי של מעין מלחמת גרילה, שהתנהלה בין כוחות לא-סדירים מקרב ערביי הארץ ומתנדבים ממדינות ערב השכנות, מצד אחד, לבין ארגון ההגנה וקבוצות של האצ"ל והלח"י, מהצד השני. ב-15 במאי 1948, יום לאחר ההכרזה על הקמת מדינת ישראל וסיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל, פלשו צבאות עבר הירדן, סוריה, לבנון, מצריים ועיראק לארץ ישראל. לקראת סוף מאי החליטה הממשלה הזמנית על הקמת צבא ההגנה לישראל, והסכסוך המזוין הפך למלחמה בין צבאות סדירים, שנמשכה עד החתימה על הסכמי שביתת הנשק במחצית הראשונה של שנת 1949.

כבר בדצמבר 1947 החלה בריחה איטית של ערבים ממספר כפרים, והיא הלכה והתגברה כך שעד מרץ 1948 נמלטו כ-75,000 ערבים. בעיקר היו אלו בני השכבות המבוססות ביפו, חיפה וירושלים, ומן הכפרים

הסמוכים לירושלים ובמישור החוף. כמו כן נמלטו בדואים מריכוזיהם בנגב הסמוכים ליישובים הישראליים. כך מתאר בן גוריון ביומן המלחמה את הדיווח שהועבר לו ב-11 בדצמבר:

הערבים ביפו נוכחו שאינם מוכנים, ושהיהודים אינם אגרסיביים. ערבים בורחים מיפו, מחיפה. בדואים בורחים מהשרון. בורחים לרוב בני המשפחה. אלה שבאו מהכפר חוזרים לכפרים. גם מנהיגים בורחים – לשכם, נצרת. בעיקר הם מבריחים את בני משפחתם. הבדואים עוברים לסביבה ערבית.

בריחת המעמד הבינוני והגבוה גררה אחריה סגירת בתי-ספר, מרפאות, בתי חולים, עסקים ומשרדים, מה שהגביר את האבטלה וההתרוששות והציב בפני ההמונים דוגמה לחיקוי. אלן קאנינגהם, הנציב הבריטי העליון האחרון, דיווח בדצמבר 1947 כי "ערבים עוזבים את הארץ עם משפחותיהם במספרים ניכרים ויש אקסודוס מהערים המעורבות והמרכזים הכפריים". כעבור חודש שוב דיווח קאנינגהם כי "הפאניקה בקרב המעמד הבינוני נמשכת ויש אקסודוס יציב של אלה שיש להם האמצעים לעזוב את הארץ". בעיתון הפלסטיני **א-שעב** נכתב על כך ב-30 ביוני 1948:

הקבוצה הראשונה של הגיס החמישי הם אלה הנוטשים את בתיהם ואת בתי עסקיהם ויוצאים לחיות במקומות אחרים. רבים מהם חיו ברווחה גדולה ובמותרות. מיד עם היראות סימן ראשון לצרה הם נושאים את רגליהם כדי להתחמק מנשיאה בעול המאבק, אם במישרין ואם בעקיפין.

אזורים אלה בערים המעורבות או הסמוכים לריכוזי ההתיישבות היהודיים היו אזורי הקרבות בתחילת המלחמה. הבריחה היתה בעיקרה תוצאה ישירה של חשש מהתקפה או של התקפה בפועל של ארגון ההגנה, ולכן התבצעה אל מרכזי אוכלוסייה ערביים מובהקים ומרוחקים כמו שכם ונצרת או אל מחוץ לארץ ישראל המנדטורית. חלק קטן מהכפרים ננטשו בהוראה של מפקדים זוטרים בכוחות הלא-סדירים, ומעטים עזבו בהוראות המפקדים הצבאיים או המנהיגים המדיניים הערביים. מצד היישוב העברי לא הייתה מדיניות כוללת ומתוכננת בתחום זה, ורק שיעור מבוטל של פליטים עזבו את הארץ כתוצאה מאיומים או מהוראות שניתנו להם על-ידי הכוחות הלוחמים הערביים.

### **פליטים, חלק ב': ממגנה למתקפה**

בעקבות הכישלונות שנחלו כוחות המגן היהודיים עד מרץ 1948, ובעיקר בשל האיום בפלישה של צבאות ערב הסדירים לשטח שיועד למדינה היהודית, גיבשו מפקדי ההגנה בראשות יגאל ידין, בתחילת מרץ, את "תוכנית ד". עיקרה היה הגנה על המדינה היהודית בשטחים שיועדו לה, וגם על היישובים היהודיים בשטחים שנועדו למדינה הערבית ול"גוף הנפרד" של ירושלים. האסטרטגיה היתה לנטרל במהירות האפשרית את מעורבותם של ערביי ארץ ישראל שלחמו בלחימת גרילה, ולהיערך למלחמה בדפוסים קונבנציונליים אל מול הכוחות הסדירים הצפויים לפלוש.

תפיסה זו, לכאורה צבאית מובהקת, הכתיבה בפועל כיבוש כפרים שבהם פעלו כוחות לא-סדירים, גירוש התושבים שנותרו בהם, והריסת אלה שלא היו די כוחות להחזיק אותם. האסטרטגיה הזו מומשה ו ביתר שאת כלפי הכפרים שישבו לאורך צירי התנועה החיוניים להפעלת התוכנית. וכך, באפריל 1948 ניתנה הוראה לסלק את הערבים מרוב הכפרים לאורך כביש תל-אביב-חדרה, כביש ג'נין-חיפה וכביש ירושלים-תל-אביב. מדיניות פעולה זו, לראשונה התקפית ויזמת, הביאה לכך שהעזיבה העיקרית של הפליטים החלה למעשה באפריל 1948.

במצע ההתקפה הראשון של ההגנה, מבצע "נחשון", שנערך במחצית הראשונה של חודש אפריל, נכבשו מרבית הכפרים הערביים לאורך הדרך מחולדה לירושלים. בשורה נוספת של מבצעים שנערכו בשבועות שלאחר מכן – "הראל", "יבוס", "מכבי" ו"קלשון" – כבשו כוחות ההגנה כפרים נוספים באזור ירושלים. חלק מהכפרים הללו ננטשו עוד לפני שכוחות ההגנה הגיעו אליהם, וחלקם התרוקנו מיושביהם במהלך הכיבוש.

אחד הגורמים למנוסה ההמונית מהכפרים היו הידיעות על הטבח שערך לוחמים מהאצ"ל ומהלח"י ב-9 באפריל בתושבי הכפר דִּיר יאסין הסמוך לירושלים, שעל-פי הערכות מאוחרות נהרגו ונרצחו 100-110



מתושביו. השמועות על אירועי דיר יאסין זרעו פחד ובהלה בקרב תושבי האזור. בצד היהודי גרר הטבח ביקורת חריפה של מוסדות היישוב על האצ"ל, לאחור האסוציאציות הקשות שעורר. אפילו נתן ילין-מור, מפקד הלח"י – הארגון הלוחמי ביותר מבין המחותרות העבריות, שכ-40 מאנשיו לקחו חלק באירוע – אמר יותר מאוחר: "כשאני זוכר כיצד הובלו לטבח אמי ואחותי ובני משפחתי האחרים אינני יכול להשלים עם טבח זה".

ב-13 באפריל 1948 הותקפה שיירת משוריינים שהייתה בדרכה להר הצופים במרחק 300 מטרים מבית-הספר לשוטרים בשכונת שייח' ג'ראח. השיירה כללה עובדי רפואה של בית החולים הדסה הר הצופים, עובדי האוניברסיטה העברית, אנשי ההגנה, חולים, מבקרים ואזרחים. כשעברה השיירה בשכונה הערבית שייח' ג'ראח שבצפון ירושלים, היא הותקפה בידי לוחמים ערבים לא-סדירים, שהמשיכו בהתקפתם אף-על-פי שנוסעי השיירה הניפו דגל לבן לאות כניעה. הירי גרם לדליפת בנזין מכלי הרכב, והערבים ניצלו אותו כדי להציתם באמצעות בקבוקי מולוטוב בעוד הנוסעים עדיין בפנים. נוסעים שניסו להימלט מן האוטובוס הבווער נהרגו בירי. בסיומה של ההתקפה התברר כי 78 מנוסעי השיירה נהרגו מירי או מהשריפה. ההתקפה אירעה ימים ספורים לאחר פרשת דיר יאסין, ולטענת עבדאללה א-תל, מפקד הליגיון הערבי בירושלים, היא נערכה כנקמה על הרג בני הכפר.

שני מבצעים רחבי היקף נוספים של ההגנה – "פתח" ו"בן עמי" – התנהלו בחודשים אפריל-מאי בגליל המזרחי והמערבי. מבצעים אלה, שמטרתם היתה להשתלט על הגבולות הצפוניים של ארץ ישראל לקראת הפלישה הצפויה של צבאות סוריה ולבנון, הביאו לנטישתם של עשרות כפרים בצפון. באותה תקופה התרוקנו מיושביהם גם כפרים רבים באזור השרון, עמק יזרעאל ודרום הארץ, ונמשכה הנהירה ההמונית מן הערים הגדולות ומערי המחוז טבריה, צפת, בית שאן ועכו. בסך-הכול בין 200,000 ל-300,000 מתושביה הערבים של ארץ ישראל ברחו או גורשו מבתיהם בחודשים אפריל-יוני 1948.

יש להזכיר בקצרה גם מה שאירע במקרים ההפוכים, שבהם יישוב יהודי נכבש בידי ערבים, על מנת להמחיש את אופיה הטוטאלי של מלחמת העצמאות, שהתנהלה משני הצדדים בתפיסה של "אנחנו או הם". בעת כיבוש גוש עציון ב-13 במאי 1948 בידי הליגיון הירדני, רבים ממגיניו של כפר עציון, חברי הקיבוץ, לוחמי הפלמ"ח והחי"ש נהרגו תוך כדי קרב. הנותרים, לאחר שנכנעו לכוחות הסדירים של הליגיון הערבי, נטבחו כולם בידי חיילי הליגיון וערביי האזור, פרט לארבעה לוחמים שהצליחו להימלט. שאר שלושת הקיבוצים שבאזור היישובים נחרבו כמעט לחלוטין, ובשטחם הוקמו מחנות של צבא ירדן. על חורבות קיבוץ משואות יצחק הוקם מחנה פליטים. המפלה גרמה לבן גוריון לכתוב למחרת, ממש לאחר ההכרזה על מדינת ישראל: "בארץ צהלה ושמחה עמוקה – ושוב אני אֶבֶל בין השמחים".

כך גם ביחס ליישובים היהודיים עטרות ונווה יעקב שמצפון לירושלים (הראשון הוקם ב-1919 והשני ב-1924). ב-14 במאי 1948 ננטש היישוב עטרות ואנשיו עברו לנווה יעקב; ב-16 במאי 1948 שוגרה יונת דואר מנווה יעקב לירושלים ובהודעה נכתב: "הדפנו התקפות משעה 08:00 בבוקר. יש הרבה פצועים והרוגים. לא נחזיק מעמד עד הבוקר. שלח תגבורת ושיירה לפנות אותנו. אחרת אנחנו אבודים". אבל המקום נכבש על-ידי הליגיון הירדני ב-16 במאי. בתי היישובים חרבו, על אדמתם השתלטו ערביי האזור, והליגיון הירדני הקים בנווה יעקב בסיס צבאי. אנשי עטרות התיישבו במושבה הטמפלרית שליד לוד (שנכבשה במבצע "דני") וקראו ליישוב בני עטרות. (נווה יעקב הוקמה מחדש כשכונה יהודית בירושלים לאחר מלחמת ששת הימים).

גורל דומה פקד את הרובע היהודי בירושלים. עוד במהלך פברואר 1948 ניצלו כ-500 יהודים את ה"כרטיס בכיוון אחד" שהציעו להם הבריטים ועזבו את הרובע. ב-16 במאי החלה מתקפה של ערבים לא-סדירים על הרובע, ועד ליום שני, 17 במאי, הם הצליחו לכבוש כשליש משטחו. נציגים של תושבי הרובע דרשו ממפקד ההגנה להיכנע, והמפקדים הערביים הודיעו כי ירשו לאזרחים לעבור לירושלים החדשה וכי הלוחמים ילקחו בשבי. אבל עקב הטבח שנערך בכפר עציון ימים ספורים לפני-כן, הצד היהודי היה מוכן להיכנע לליגיון הירדני בלבד.

ב-18 במאי נכנס הליגיון לתמונת הקרב. ראשון נפל בידיו בית הכנסת "תפארת ישראל", והערבים פוצצו אותו כדי למנוע את כיבושו מחדש. בהדרגה הלך השטח שבשליטת המגנים והצטמצם, בעוד כוחות הליגיון מפוצצים את בתי היהודים תוך כדי התקדמותם. ב-27 במאי הצליחו הערבים לכבוש את בית הכנסת

"החורבה" ופוצצו אותו. ב-28 במאי החליטה מפקדת הרובע להיכנע. תנאי הכניעה, שעליהם חתמו עבדאללה א-תל ומשה רוסנק, קבעו כי הלוחמים ימסרו את הנשק שבידיהם, כל הגברים הכשירים יילקחו בשבי, הפצועים יילקחו בשבי או ישוחררו בהתאם לפציעתם, והשאר יישלחו למערב ירושלים העברית באמצעות הצלב האדום.

300 אנשי הגנה כשירים נלקחו למחנה מעצר בירדן, והנשים והילדים עברו לשכונת קטמון שתושביה הערביים ברחו, וכל הרכוש ברובע היהודי שלא נבזז – הולאם. הירדנים לא התירו ליהודים להוציא את מתייהם, ואלה נותרו בקרבם הזמני בלב הרובע שישוחררו במלחמת ששת הימים. שבויי הרובע שוחררו לאחר תשעה חודשים.

דומה היה גם סיפורו של תל אור, יישוב של עובדי מפעל החשמל בנהריים שהוקם ב-1923 בעבר הירדן המזרחי. לקראת הפלישה הצפויה, רוב הנשים והילדים פונו ממנו במהלך כשבועיים, החל מה-12 באפריל 1948. עם תחילת השלב השני של מלחמת העצמאות, ב-15 במאי, קיבלו תושבי המקום אולטימטום מהליגיון הירדני להיכנע או לעזוב את המקום. מחלקת ההגנה עזבה עם רוב הנשק, וביישוב נשארו בעלי תעודות זהות ירדניות. הצבא העיראקי נכנס לנהריים ולקח בשבי 30 מאנשי המקום. שתי נשים שנמנו עם השבויים הוחזרו ב-6 ביוני. עם כיבוש המקום על-ידי כוחות ירדן הופסקה פעילותו של המפעל, והיישוב תל אור וכן המפעל נבזזו ונהרסו על-ידי החיילים הירדנים. התושבים והעובדים שנלקחו בשבי שוחררו אחרי תקופה של כתשעה חודשים.

### **פליטים, חלק ג: בין ההפוגות ולאחריהן**

בימי הלחימה של קרבות "עשרת הימים", 9-18 ביולי, כבש צה"ל שטחים גדולים במרכז הארץ ובגליל ונוספו עוד 100,000 פליטים חדשים. במצב "דני" בפיקודו של יגאל אלון נכבשו הערים רמלה ולוד.

האירוע המרכזי בכיבוש לוד התרחש דווקא לאחר סיום פעולות הכיבוש. ב-12 ביולי בצהריים נכנסו לעיר שלוש שריוניות של הליגיון, במשימת סיור או לצורך התקפת נגד. בעזרת כמה צלפים מקומיים הם הצליחו להרוג ולפצוע מספר חיילים מחטיבת יפתח. חיילי החטיבה הגיבו בטבח של צעירים שנעצרו והוחזקו בתוך המסגד, וכן ירו ללא הבחנה באנשים ברחובות ולתוך הבתים. לפי רישומי הפלמ"ח נהרגו כ-250 מתושבי העיר.

מתוך למעלה מ-50,000 התושבים הערבים שחיו ברמלה ולוד, רק כאלף איש נותרו בבתייהם בתום הקרבות. השאר נעו בשיירות לכיוון מזרח ב-50 משאיות שארגנה עבורם מפקדת המבצע. לאחר שנכבדו העיר חתמו על הסכם כניעה וניתן אישורו של שר הביטחון בין גוריון לגרשם. ב-13 ביולי התרוקנו רמלה ולוד מתושביהן. רק כמה מאות עבים הסתננו בחזרה לבתייהם כמה שבועות לאחר מכן.

גם בחזית הדרום נכבשו כמה כפרים במהלך קרבות עשרת הימים, ותושביהם נמלטו מזרחה לאזור הר חברון ומערבה לכיוון רצועת עזה. בעקבות המבצעים בצפון – "ברוש" ו"דקל" – ערבים מנצרת, שפרעם ומכפרים נוספים הגיעו ללבנון ואף ל"כיס" שהחזיק צבא השחרור הערבי במרכז הגליל העליון (אזור ג'יש, סעסע, מלכיה ומירון). בתרשיחא עצמה מיקם קאוקג' את מפקדתו עד שהמקום נכבש במבצע "חירם".

גל זה של פליטים, כמו גלים קודמים, לא היה תוצר של החלטה רשמית או ממוסמכת, של צה"ל או של הממשלה, לגרש את הערבים. לקראת קרבות עשרת הימים הרמטכ"ל אף פרסם הודאה מפורשת לכל יחידותיו להימנע מהריסת כפרים ערביים ומגירוש תושביהם ללא אישור מוקדם של שר הביטחון. במקרה של לוד ורמלה האישור ניתן על-ידי בן גוריון. ב-12 ביולי, עוד לפני שקרב היריות בלוד שכך לגמרי, פרסם סגן-אלוף יצחק רבין, קצין המבצעים של המבצע, את הפקודה: "יש לסלק במהירות את התושבים מלוד בלי הפקדה על מיון הגילים [...] בצע מיד".

בימי ההפוגה השנייה נעשו בדרום הארץ ובמרכז מבצעים קטנים לסילוק כפריים ערבים משטחים שבצידי צירים אסטרטגיים או בסמוך לקווי החזית. בצפון הועתקו כמה שבטי בדואים לאזורים פנימיים יותר, אך תושבי

הכפרים הערביים נשארו בבתיהם. מבצעים אלה הביאו לבריחתם ולגירושם של תושבי כמה כפרים במורדות הכרמל, במישור החוף הדרומי ובנגב. ניסיונות של משפחות פלסטיניות לא רבות לחזור לארץ נבלמו על-ידי צה"ל, שקיבל הוראה לירות בכל מי שיחצה את הגבול.

במבצעים "יואב" בדרום ו"חירם" בצפון, באוקטובר 1948, הערבים, שחששו להיקלע לאש ופחדו ממעשי הנקם הישראליים ומהשלטון היהודי, פתחו בבריחה ספונטנית שקיבלה "עידוד" ישראלי. עקב הודאות מפורשות לגרש. שני המבצעים יחד הביאו בעקבותיהם 150,000-100,000 פליטים נוספים. ה"כיס" של צבא השחרור הערבי נכבש, ומחצית מתושביו ברחו ללבנון.

במהלך המבצע אירעו מספר מקרים של מעשי טבח והתעללות בתושבים מקומיים. לאחר כיבוש עֵילבון נרצחו 14 מתושבי הכפר על-ידי חיילים כנקמה על כך שראשיהם של שני חיילים ישראליים שנהרגו בקרב עם אנשי קאזקג'י נכרתו ונישאו בתהלוכה ברחובות בהשתתפות תושבי הכפר.

ב-1 בנובמבר 1948 לאחר כיבוש הכפר חוּלָה שעל גבול רצועת הגבול הלבנונית, ריכזו חיילי חטיבת כרמלי עשרות גברים ודחקו אותם לאחד הבתים. לאחר מכן ירו עליהם ופוצצו את הבית. בין 34 ל-58 גברים נהרגו בפעולה. מפקד הפלוגה האחראי הועמד לדין ונשפט ל-7 שנות מאסר, אולם בפועל לא ריצה את עונשו.

התקבלו תלונות ועדויות על מעשי טבח ואכזריות נוספים גם בסאליחה, סופסאף, ג'יש, בירעם וסַעֶסַע. בעקבות האירועים התקיימו כמה תחקירים מטעם צה"ל ומטעם האו"ם. הנחקרים טענו כי הדברים התרחשו תוך כדי הקרב, בעת המתנה למתקפת נגד של האויב או מחוסר יכולת להבחין בין אזרחים ללוחמים. בעקבות ממצאי התחקירים הוציא מפקד חזית משה כרמל "פקודת יום", שבה קרא לשמור על טוהר הנשק והכריז כי מבצעי המעשים יועמדו לדין. לדברי יואב גלבר, האירועים הללו כשלעצמם היו חמורים, אך עדויות ערביות מאוחרות ניפחו אותם עוד יותר.

ב-11 בנובמבר 1948 פירט ישראל גלילי בפני הוועדה המדינית של מפ"ם מעשי זוועה שהתחוללו במהלך הקרבות:

[ככפר] סופסאף 52 גברים נקשרו בחבל, שולשלו לבור ושם ירו בהם. 10 נהרגו. נשים ביקשו רחמים. 3 מקרי אונס [...] ילדה בת 14 נאנסה. עוד 4 נהרגו [...] בגיש אישה ותינוקה נהרגו. עוד 11 בסעסע [...] מקרי רצח המוניים [אף כן] הרימו דגלים לבנים [ו]סידרו זבח לצבא. גירשו את כל הכפר. בסאליחה 94 [...] פוצצו עם הבית.

בני מוריס מעריך כי במבצע כולו נרצחו כמאתיים אזרחים ושבויים בכ-12 מקומות. למרות כמה חקירות פנימיות שנהלו בעקבות האירועים, למעט מקרה אחד לא הועמד לדין אף חייל.

עם תום הקרבות האלה, בתחילת חודש נובמבר, צה"ל יזם וקיבל את הסמכות לפנות כפרים ומאהלים ערביים מאזורי הגבול. הסיבות לכך היו בעיקרן ביטחוניות: הריסת הכפרים נועדה למנוע את האפשרות שהם יחזרו להיות מוצבי חוץ לצבאות פולשים בהתחדש המלחמה, בעיקר אם ישבו על צירי התנועה המרכזיים.

בתקופה האחרונה של המלחמה, בין החודשים נובמבר 1948 עד למרץ 1949, נעשו יותר העברות של אוכלוסייה בת מאות כפריים בין הכפרים שנשארו בישראל מאשר גירושים אל מחוץ לתחומי המדינה. העברות מסוג זה נעשו בגליל המזרחי ובגליל העליון. באותה תקופה חתר צה"ל ליצור לאורך הגבול רצועות ביטחון ללא נוכחות ערבית, משום שקיומם של כפרים ערביים לאורך הגבול גרם בעיות של ריגול והסתננות. הוא נכשל בכך לאורך הגבול עם לבנון וגם בגבול המזרחי עם ירדן.

על-פי הסכם שביתת הנשק נערכו בין ישראל לירדן חילופי שטחים, שבהם קיבלה ישראל רצועה ארוכה של 27 כפרים ערביים, מסְנֵדְלָה, דרך ואדי עארה ועד לכפר קאסם. שטחים אלו הועברו לישראל בחודש מאי. צה"ל נמנע מלהפעיל לחץ על הכפריים לעזוב, אך למרות זאת גירש ב-27 ביוני למעלה מאלף פליטים שהגיעו לבאקה אל-גרבייה מאזורים אחרים במהלך המלחמה. בפני ועדת החקירה של האו"ם שבדקה את המקרה, ישראל טענה להגנתה כי הסכם שביתת הנשק בא להגן על תושבים קבועים ולא על פליטים היושבים באזור באורח ארעי.

### שלבים מרכזיים בעזיבת הפליטים

התקופה	מהלכי המלחמה	האזור	יישובים מרכזיים	מספר משוער
דצמבר 1947 עד מרץ 1948	מגננה של כוחות היישוב	הערים המעורבות	יפו, חיפה, ירושלים	75,000
אפריל-יוני 1948	המבצעים "נחשון" "הראל", "יבוס"י" "קלשון", "יפתח" "בן עמי"	ירושלים, הגליל המזרחי והמערב, השרון, עמק יזרעאל	טבריה, בית שאן, צפת, עכו	300,000
יולי-ספטמבר 1948	המבצעים "דני", "ברוש", "דקל"	השפלה, הגליל התחתון והעליון	לוד, רמלה, נצרת, שפרעם	150,000
אוקטובר 1948	המבצעים "יואב" ו"חירם"	השפלה, הנגב הצפוני, הגליל		150,000
נובמבר 1948 עד מרץ 1949		השרון, הגליל המזרחי והעליון		אלפים בודדים

### אחרי המלחמה: "מסתננים"

הסכמי שביתת הנשק נחתמו בין ישראל למדינות ערב בחודשים פברואר-יולי 1949. קו שביתת הנשק שנקבע לא היה קו ברור בשטח והיה קל מאוד לחצות אותו. בני מוריס ויואב גלבר מתארים כיצד ניהלה ישראל בשנים 1948-1956 מאבר נגד 10,000-15,000 ניסיונות חזרה של פליטים כל שנה. בשנים 1948-1949, רוב ה"מסתננים" שחצו את הגבול עשו זאת כדי לאסוף יבולים שנותרו מאחור, לזרוע תבואה חדשה, או כדי להציל פרטי רכוש. אחרים ביקשו להתיישב מחדש בכפריהם הישנים או במקומות אחרים בתוך ישראל, לבקר קרובים, או פשוט לפקוח עין על בתיהם ושדותיהם לשעבר.

בשנים שלאחר מכן, הרוב המכריע של ההסתננויות בוצעו למטרות גניבת יבולים, צינורות השקיה, בהומות עבודה ובקר ופרטי רכוש אחרים של יהודים. חלק מן המסתננים חצו את שטח ישראל כדי להגיע לארצות ערב או שביקשו לעבור מרצועת עזה לגדה המערבית. רובם לא היו חמושים. רק שיעור קטן מבין המסתננים, פחות מ-10 אחוזים, חדרו לישראל במטרה מובהקת לתקוף אנשים או לחבל ביעדים ישראליים.

עד שנת 1953 הסתייגו שלטונות מצריים וירדן מן ההסתננויות ואף ניסו למנוע אותן, אך מאוחר יותר, בעיקר בשנים 1954-1956, החל המודיעין המצרי לשגר מסתננים בתגובה להתקפות הגמול הישראליות על רצועת עזה, וב-1956 החלו גם קצינים ירדניים לגייס "פידאיון" משלהם. בשנים אלה, תופעת החדירות נשאה אופי רצחני והפגיעה בישראלים החריפה. הוועד הערבי גם התחיל לטפח את ההסתננויות כאמצעי לחימה, שמטרתו להביא למתיחות צבאית, למנוע את ייצוב שביתת הנשק ולחבל בהתקדמות המשא-ומתן המדיני בין ישראל לירדן ומצריים.

למרות שבשלב זה פעולות הטרור היו חלק ממאבקם הלאומי של הפלסטינים, ישראל העדיפה לייחס אותן למדינות ערב שאירחו אותם, מה שהביא לשורה ארוכה של פעולות תגמול נגד מדינות אלה. הפעולות הוגדרו על-ידי משה דיין כהכרחיות, אבל "הפגיעה אינה פעולת נקם. זו פעולת עונש והתראה שאם אותה ממשלה לא תשתלט על תושביה ולא תמנע את פגיעותיהם בישראל, יעשו הכוחות הישראליים שמוות בארצה".

במהלך השנים 1948-1956 המסתננים כמאתיים אזרחים ועשרות אנשי ביטחון ישראליים. המסתננים גנבו וחיבלו ברכוש בממוצע שנתי של כמה מאות אלפי לירות ישראליות. ישראל נאלצה להוציא בשנות ה-1950 סכום של 1.5 מיליון לירות לשנה למימון השמירה בלבד. ועדיין, האיום המשמעותי על ישראל בשנים 1953-1950 היה נטישת יישובי הקפ"ר, שכן עזיבת התושבים היהודים היתה עלולה לערער את תביעתה של ישראל להמשיך ולהחזיק בשטח.

ישראל הבינה כי השטחים, שנכבשו במחיר דמים וזכו להכרה בינלאומית כשטחים בשליטתה, עלולים לחזור לשליטה ערבית אם הפלאחים הערבים יחזרו לבתיהם ולאדמתם. לפיכך, כבר בהפוגה הראשונה במלחמה (יוני-יולי 1948) היתה מדיניות הצבא לירות על מנת לפגוע בכל ערבי החוצה את הגבול. מאמצע 1949 הוגבלה ההוראה לירי חופשי בלילה ולירי בבוגרים בלבד באור יום. התוצאה הייתה זהה: רוב ההרוגים היו פליטים שניסו לשוב לבתיהם ושדותיהם. בין השנים 1949-1956 הרג צה"ל בין 2,700 ל-5,000 ערבים. רובם לא חמושים.

בתשובה לביקורת הקשה שמתח שר החוץ משה שרת על התנהגות צה"ל כלפי מסתננים מגורשים, ענה משה דיין, אז אלוף פיקוד הדרום, בדרך הניסוח הישירה הבוטה שאפיינה אותו:

אם לנקוט באמת המידה המוסרית, שאותה הזכיר שרת, אזי אני רוצה לשאול: אם הערבים העוברים [את הגבול] לקצור תבואה שזרעו בשטח שלנו, עם נשותיהם וטפם, ואנחנו פותחים עליהם באש, האם זה יעמוד בפני ביקורת מוסרית? [...] האם שטחים רחבים, למעלה מ-10 קילומטר בעומק, שרגל יהודית לא דורכת עליהם, והם מעלים עשב, ומהצד השני יושבים 200,000 ערבים רעבים, והם יעבדו את השדות ואנחנו נירה בהם, האם זה יעמוד בפני הביקורת? הערבים העוברים כדי להוציא את התבואה שהשאירו בכפרים העזובים ואנו מעלים אותם על מוקשים והם חוזרים קטועי יד ורגל [...] האם זה יעמוד בפני הביקורת? [...] ייתכן כי זה לא יעמוד בפני הביקורת, [אבל] אני איני יודע כל שיטה אחרת לשמור על הגבולות. אם ייתנו לרועים ולקוצרים לעבור את הגבולות, הרי מחר אין גבולות למדינת ישראל.

מניעת שיבתם של הפליטים הביאה לישראל גם רווח כלכלי לא-מבוטל. סוהאד בשארה, ממרכז עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל), מתארת כיצד ניצלה המדינה הצעירה את רכושם של הפליטים, בשנת 1954 דיווח האפוסטרופוס לנכסי נפקדים כי נמצאים בשליטתו כ-4,450,000 דונם של נכסי נפקדים, מהם כ-3,310,000 דונם אדמות חקלאיות, כ-1,000,000 דונם בכפרים המאוכלסים ערבים וכ-150,000 אדמה עירונית (לנכסי הנפקדים נשוב בהמשך).

מיד לאחר המלחמה התיישבו כ-146,000 יהודים בבניינים השייכים לפליטים הפלסטיניים, בעיקר בערים, עכו, יפו, חיפה וירושלים. בשנת 1948-1949 היו בידי האפוסטרופוס 21,487 חוזי חכירה במגזר העירוני, שהכניסו לקופת המדינה החדשה כ-501,000 לירות ישראליות. במכתב אל ראש הממשלה מה-24 במרץ 1949 סיכם האפוסטרופוס לנכסי נפקדים: "הנכסים דניידי נאספו בערים והכפרים הנטושים [...] ולאחר מכן נמכרו בחלקם הגדול לצבא ההגנה לישראל, למחלקות הממשלה, לסוכנות היהודית ולפרטים". בשנת 1952-1953 הוחכרו 60,504 נכסים, שהכניסו לקופת המדינה 3,583,543 לירות (לשם הערכה, תקציב המדינה כולו עמד באותה שנה על 146 מיליון לירות, כלומר מדובר בערך ב-2 אחוזים מהתקציב). בשנים 1948-1953 הוחכרו בסך-הכל 244,564 במגזר העירוני, שההכנסה מהם הסתכמה ב-11,453,542 לירות ישראליות. לסכומים אלה יש להוסיף כמובן הכנסות מיבולי השדות החקלאיים.

### פליטים, חלק ד: מלחמת ששת הימים

ערב מלחמת ששת הימים מנתה האוכלוסייה הערבית בגדה המערבית כ-840,000 נפש, מהם כ-760,000 באזור ההר ומורדותיו המערביים, והשאר בבקעת הירדן. בעת כיבוש הגדה המערבית ברחו ממנה בין 200,000 ל-250,000 פלסטינים – זו היתה בריחת האוכלוסין הגדולה ביותר בארץ ישראל בזמן כה קצר. ירושלים המזרחית ורמאללה איבדו תושבים בשיעור בינוני עקב הבריחה, ומאות משפחות נמלטו גם משכם. בנפת חברון היתה בריחה של מספר רב יותר של תושבים. מבקעת הירדן נמלטו בסיועם של הירדנים, האו"ם

והאמריקאים כ-50,000 מתוך כ-80,000 תושבי שלושת מחנות הפליטים שמסביב ליריחו, שהתגוררו שם לאחר שברחו מישראל במלחמת העצמאות. מאוחר יותר חזרו לאזור כ-10,000 איש והתיישבו בסביבות יריחו.

למרות הבריחה של כ-30 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית בגדה, במהלך המלחמה הקצרה ולאחריה לא התרחשו בה תמורות גדולות. במובלעת לטרון, שעליה הכריז האלוף עוזי נרקיס שטח צבאי סגור, גורשו תושביהם של שלושה כפרים – עַמוּאס (אֶמְאוס), יאלו ובית נוֹבָא – ובתיהם נהרסו ב-10 ביוני 1967.

אבל אלה היו היוצאים מן הכלל. למעט חריגים, כמו הריסת רובו של הכפר נְבִי סמואל ב-1971, או מחנה פליטים ליד יריחו, בדרך כלל לא נהרסו כפרים, לא הועתקו כפריים מבתיהם, בתים נטושים לא נתפסו על-ידי עולים או אחרים, וכן לא הוקצו אדמות לקיבוצים ומושבים (שוב, פרט לכמה חריגים כמו בצפון בקעת הירדן).

עם זאת, המצב בבקעת הירדן היה שונה מהתמונה הכללית: הנטישה ההמונית של תושביה אפשרה לישראל ליישב אותה בקלות ובמהירות על-ידי בניית קיבוצים ומושבים, על-פי התפיסה של מרחב ביטחון מזרחי שנכללה בתוכנית אלון. וכפי שראינו בפרקים הקודמים, המאבק על האדמות – הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית – יתחיל מאוחר יותר, עם תחילת ההתנחלויות.

רצועת עזה, המשתרעת על 363 קמ"ר בלבד, מנתה בסוף מלחמת העצמאות כ-250,000 נפש, כשני שלישים מתוכם פליטים. ב-1967 מנתה האוכלוסייה ברצועה כ-353,000 נפש. לא היתה בריחה נוספת משמעותית של ערבים עקב כיבושה המחודש על-ידי ישראל. אשר לרמת הגולן, כ-100,000 אזרחים סורים ברחו ממנה בחזרה לסוריה עוד לפני הגעת הכוחות הישראליים.

### אלה שחוזרים, למרות הכל...

במאמרם "מימושה בפועל של 'תביעת השיבה' הפלסטינית", הגיאוגרף ארנון סופר וסא"ל גיל שָׁלוֹ עורכים אומדן של מספר הפלסטינים שחזרו לישראל. לפי הערכתם, בשנים הראשונות שלאחר מלחמת העצמאות הצליחו לחזור לגבולות הקו הירוק כ-20,000 פליטים והעלו את שיעור הערבים בישראל ב-15 אחוזים. עד חתימת הסכם אוסלו ב-1993, ישראל קלטה בתחומה הריבוני – במסגרת מה שמכונה "איחוד משפחות" (שנחשב לאקט הומניטרי ולא פוליטי) – כ-62,000 פליטים. מאז ההסכם, זכו עוד כ-30,000 פליטים לאיחוד משפחות בהסכמה ישראלית, כך שהמספר הכולל של החוזרים הגיע ל-92,000 נפש בקירוב.

אבל בכך לא מתמצה מספר השבים. מאז מלחמת ששת הימים ועד לחתימת הסכמי אוסלו, האישורים לביקורים ביטחוניים בשטחים הביאו לכך שבערך 11,000 נכנסים נשאר בתחומי ישראל כ"מבקרים מאחרים" שלא כחוק. לאחר ההסכמים גדל המספר באופן ניכר והגיע לכדי 78,000 איש. ניתן להניח שכמות "המבקרים המאחרים" הללו התרחבה לכדי 100,000 נפש גם עקב ריבוי טבעי.

### פליטים חוזרים

השנים	המספר	סיבת הכניסה
1951-1949	20,000	הסתננות
עד 1956	35,000	איחוד משפחות
עד 1967	5,000	איחוד משפחות
עד 1993	22,000	איחוד משפחות

איחוד משפחות	30,000	2006-1993
"מבקרים מאחרים" (בעיקר מירדן)	100,000	
שוהים בלתי-חוקיים	100,000	

כמו כן חל גידול רב בכניסת פלסטינים לתחומי מדינת ישראל – בדרך כלל בדרכים לא-חוקיות. "על-פי גרסאות ממעיטות", מציינים סופר ושלו, "נכנסו לתחום הנגב הצפוני כ-60,000 פליטים; כ-50,000 'שבו' לגליל; כ-10,000 'חזרו' לכפרי המשולש; וכ-120,000 נכנסו לתחום ירושלים המזרחית בשני גלים, האחרון שבהם לאחר תחילת בניית מכשול ההפרדה סביב העיר". לדבריהם, אם מוספים את אלה ששבו לישראל עד חתימת הסכם אוסלו, מדובר באוכלוסייה של למעלה מ-300,000 נפש.

### הפליטים הפנימיים

בתוך ישראל, הנימוקים הביטחוניים נגד החזרת פליטים נשארו רלוונטיים גם ביחס ל"פליטים הפנימיים", אותם פלסטינים שברחו או גורשו מכפריהם אך נותרו בתוך תחומי מדינת ישראל והפכו לאזרחיה. העמדה שנקטה ממשלת ישראל ביחס אליהם לא היתה שונה בהרבה מן העמדה שנקטה בבעיית הפליטים הפלסטיניים: למעט מקרים חריגים, הפליטים הפנימיים לא הורשו לשוב לבתיהם.

עורכת הדין טליה ששון מתארת כיצד בנובמבר 1948 מינתה הממשלה את הגורם הראשון שהיה אחראי על גיבוש ויישום המדיניות הממשלתית ביחס לפליטים הפנימיים – "ועדת השרים להעברת ערבים" – על מנת לטפל "בהעברת ערבים ממקום למקום בתחומי המשפט הישראלי". מדיניות "המקרים החריגים" שאימצה הוועדה להעברת ערבים הובילה לכך שרוב הפליטים הפנימיים לא הורשו לחזור ליישוביהם המקוריים.

המיעוט שכן חזר היה מורכב בעיקר מפליטים עירוניים מחיפה ומעכו. יותר מאלף פליטים מערים אלו חזרו אליהן בחודשים הראשונים של 1949. חלק מהם שבו לבתיהם המקוריים, והשאר נאלצו להשתכן בבתיים אחרים בעיר, לאחר שבתיהם נתפסו על-ידי יהודים. הבתים החלופיים שהוצעו להם היו בדרך כלל בתים של פליטים אחרים, שהועברו לידי האפוטרופוס על נכסי נפקדים.

בשונה מהפליטים העירוניים, הפליטים הכפריים – רובה של אוכלוסיית הפליטים הפנימיים – לא הורשו ברוב המקרים לחזור לכפריהם, במיוחד שהכפר התרוקן כולו מיושביו, ועוד יותר כשאזור שלם התרוקן מתושביו הערבים. רובם המשיכו להתגורר ביישובי המקלט שאליהם הגיעו באופן ספונטני במהלך המלחמה. ביישובים רבים שררו יחסים מתוחים, אם בגלל התנכרות והתנשאות מצד ה"קבועים", אם בשל היבדלות והתכנסות מצד ה"פנימיים". ברמאללה, שרוב תושביה היו נוצרים, הקימו התושבים מיליציה במטרה למנוע את כניסתם של פליטים מוסלמים.

כדי להקל את מצוקת הפליטים הפנימיים, ולו גם באופן חלקי, פעלה ממשלת ישראל, באמצעות הרשות לשיקום פליטים, להעביר פליטים פנימיים מיישובי המקלט שאליהם הגיעו בעצמם אל יישובי מקלט אחרים, שבהם אפשר היה למצוא להם פתרונות דיור ותעסוקה. בדרך כלל היה מדובר בכפרים ערבים שנותרו ריקים למחצה לאחר שחלק מתושביהם הפכו בעצמם לפליטים, או כפרים נטושים שמסיבות אחרות לא התאימו להתיישבות יהודית. העברת הפליטים הפנימיים לכפרים אלה לא נעשתה רק מתוך דאגה לפליטים עצמם, אלא גם מתוך מחשבה שאכלוס בתיהם הריקים של הפליטים הפלסטינים בדיירים חדשים יסייע למנוע הסתננות ולדחות דרישות שיבה של הפליטים שעזבו בתים כאלה.

עם זאת, רוב הפליטים נותרו בכפרי המקלט שאליהם הגיעו ביוזמתם. הסיבה העיקרית לכישלון היתה חוסר נכונותם של הפליטים לשתף פעולה עם הרשות לשיקום פליטים, קודם כל מפני שהבתים שהוצעו להם היו שייכים במקרים רבים לפליטים אחרים, וכן מפני שבתמורה לבתים החדשים נדרשו הפליטים הפנימיים לוותר על זכויותיהם בבתיהם המקוריים. גם תקציבה המוגבל של הרשות הקשה על יכולתה לתת מענה הולם לצרכי הפליטים.

### "טרנספר" – מרצון או שלא מרצון

לאחר שסקרנו את ארבע התקופות המרכזיות בהיווצרות סוגית הפליטים, נוכל לפנות ולתאר את התפיסות ואת האווירה שליוו את התהליך.

רעיון הטרַנְסְפֶר (העברת אוכלוסין) של ערביי ארץ ישראל – מרצון או בכפייה – ליווה את התנועה הציונית מאז היווסדה. ההנהגה הציונית סברה כי הרעיון הזה, שיאפשר לקלוט בארץ ישראל את היהודים הנפרדים, הוא פיתרון שיש לו צידוק מוסרי כשמציבים את זכויות היהודים מול זכויותיהם של הערבים בארץ ישראל; שהרי הערבים האלה אינם שונים מאחיהם שבארצות הערביות השכנות, וכל מה שצריך להבטיח הוא תמיכה כספית למהלך. היו אף כאלה שראו בזה צעד שיסייע למדינות הערביות, המשופעות בשטחים אף דלות באוכלוסייה שתפתח אותם.

"כבר ב-1934" כתב חג' אמין אל-חוסייני במאמר שהתפרסם ב-1954, "התקשרו שליחים בריטים איתי אישית ועם אישים פלסטיניים לאומיים אחרים, והציעו שערביי פלסטין יעברו לעבר הירדן המזרחי – שם ינתן להם שטח אדמה כפול מזה שהיה בבעלותם. כן הציעו שהיהודים ישלמו להם את כל הכספים הדרושים למימוש ההצעה. היה רק טבעי שהערבים ידחו הצעה מגוחכת זו".

רעיון הטרנספר הכפוי חדר בבירור לשיח המדיני בדו"ח ועדת פיל ב-1937. שר המושבות הבריטי, אֶרְמֶסְבִּי-גור, נאם ב-13 באוגוסט 1937 בפני המנדטים של חבר הלאומים וטען כי ערביי ארץ ישראל "לא ראו עצמם עד כה כפלסטינים, אלא חלק מסוריה, חלק מהעולם הערבי". לכן, המשיך השר, אין כל קושי להעביר אותם אל מחוץ לאזורים שיוקצו למדינה היהודית. לשם כך, הוא עדכן את הוועדה, בכוונתו לערוך סקר קרקעות בעבר הירדן המזרחי לאיתור מקומות יישוב חדשים למען אותם ערבים שלא ירצו להישאר במדינה היהודית, והוסיף: "אינני משוכנע שכל הערבים יהיו מעוניינים לעזוב את המדינה היהודית [...] ומקצתם יכירו בוודאי בהזדמנויות שתספק להם [...]".

ההנהלה הציונית קיבלת בחיוב את המלצות ועדת פיל, וביוני 1938 אמר בן גוריון: "אני מחייב העברה כפוי. אינני רואה בזה שום דבר לא-מוסרי".

הרעיון של טרנספר מרצון של ערביי ארץ ישראל כדי לפנות מקום לעלייה יהודית המשיך ללוות את כל המעורבים בַּנִּסיוֹן למצוא פתרונות לחלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות לאום. למשל, במצע מפלגת הלייבור הבריטית בבחירות שהתקיימו בשנת 1945, הוצע "ההסדר הבינלאומי לאחר המלחמה" שבו נכלל טרנספר מרצון לערביי ארץ ישראל. ובמילותיו של חוסייני, "להפוך את פלסטין למדינה יהודית ולהוציא ממנה את תושביה הערבים אל הארצות השכנות".

בישיבת הנהלת הסוכנות היהודית ב-1944 שדנה בהצעת מפלגת הלייבור, בן גוריון היה זהיר יותר ואמר: "אילו היו שואלים מה צריכה להיות הפרוגרמה שלנו, לא היה עולה בדעתי להגיד להם טרנספר [...] כי הדיבור על זה עלול להזיק משתי בחינות: זה עלול להזיק בדעת הקהל בעולם, כי זה עלול ליצור רושם שאין מקום [לעוד יהודים] בארץ ישראל בלי הוצאת הערבים [...] הנזק השני [הוא שהכרזות כאלה] יעמידו את הערבים [...] על הרגליים האחוריות".

משה שרת הוסיף והבהיר את המדיניות הזוהרה: "הטרנספר יכול להיות גולת הכותרת, השלב האחרון בהתפתחות המדיניות, אך בשום אופן לא נקודת המוצא". ובהמשך: "מה יהיה כאשר המדינה היהודית תיפּוֹן – ייתכן מאוד שהתוצאה תהיה טרנספר של ערבים".



## "לחשוב במושגים של מדינה"

בוועידת ראשי הממשלה הערביים בדצמבר 1947, מספר בני מוריס, נידון התרחיש הצפוי לערבים אם יקבלו את הצעת החלוקה: בתקופה הראשונה לשליטתם של "הפוליטיקאים" הציוניים הם ינהגו בערבים "ביד רכה", אך מרגע שירגישו "מספיק חזקים" הם יתחילו "ללחוץ על האוכלוסייה הערבית כדי לנשל אותה מאדמותיה [...] ובשעת הצורך מהמדינה היהודית". לאחר מכן ירחיבו את גבולות המדינה היהודית על חשבון המדינה הערבית הפלסטינית. לימים יסתבר כי בכך שמנהיגי ערב החליטו לדחות את הצעת החלוקה ויצאו למלחמה כדי לבטל אותה, הם בעצם יצרו את התנאים למימוש התרחיש שאותו רצו למנוע.

ב-8 ביולי 1947, בעדותו בפני הוועדה המיוחדת של האו"ם לארץ ישראל, הדגיש בן גוריון כי הוא מתנגד לטרנספר מרצון, ואמר כי " אין אנו טוענים שיש לפנות ולו ערבי אחד". אך בשל השיעור הגדול של ערבים הצפוי במדינה היהודית, הנהלת הסוכנות היהודית דנה בתחילת נובמבר 1947 בהצעות שונות להעניק להם נתינות של המדינה הערבית שתקום לצד ישראל. הנחת העבודה שהכול בסוכנות היו שותפים לה היתה כי הפיתרון הזה עדיף על פני נתינות במדינה היהודית, שכן אם תפרוץ מלחמה בין המדינות, המיעוט הערבי במדינה היהודית – 400,000 איש, 40% מאוכלוסיית המדינה – צפוי לנהוג בדפוס של "גיס חמישי". כך שיהיה נכון יותר לגרש אותם למדינה הערבית מאשר לאסור אותם כאזרחי המדינה היהודית.

בסוף אותו חודש, בן גוריון אף הרחיק בהערכתו מעבר לצד הביטחוני אל היבטים של זהות המדינה ויציבותה:

בהרכב כזה של אוכלוסין אין אפילו ביטחון מוחלט שהשלטון יתקיים בידי רוב יהודי [...] אין מדינה יציבה ושרירה, כל עוד יש בה רוב יהודי של 60 אחוזים בלבד [...] עלינו לבדוק כל הרגלי המחשבה שלנו [...] עלינו לחשוב במושגים של מדינה.

## נכנסים למלחמה

כמעט בכל השלב הראשון של המלחמה, עד מאי 1948, מדינות ערב לא נקפו אצבע כדי למנוע את יציאתם של ערביי ארץ ישראל או לחילופין לזרז אותה. רק סוריה ולבנון ביקשו מהוועד הערבי העליון, בדצמבר 1947, לפעול כדי להשאיר את הערבים שבגבול הצפון בבתיהם, ואף לעורר אותם להילחם אם המלחמה תגיע עד אליהם. בריחת הערבים בשלב זה נחשבה בעיני מדינות ערב, כמו גם בעיני הוועד הערבי העליון, כתופעה חולפת וחסרת משמעות מיוחדת.

רוב העוזבים עד מרץ 1948, ובעיקר בני השכבות העירוניות העשירות, ראו בעזיבתם מהלך ארעי, בדומה ליציאתם של 40,000 ערבים במרד של 1936, שבסיומו הם חזרו לבתיהם. למרות שהרגישו את חולשת בני עמם אל מול הנחישות והכוח שהפגינו היהודים, הם הניחו כי מעורבותן הצפויה של מדינות ערב תכניע את היהודים. כך נכתב בעיתון הפלסטיני **א-סריה** ב-30 במרץ 1948:

תושבי הכפר הגדול שיחי מוניס ותושבי כפרים ערביים רבים אחרים באזור תל-אביב המיטו קלון על כולנו בנוטשם את כפריהם על מקנם ועל טפם. אי-אפשר שלא להשוות מנוסה מבישה זו עם עמדתה האיתנה של היהגנה בכל היישובים המצויים באזורים ערביים. אך מה בצע בהשוואות, שהרי כולנו יודעים כי היהגנה נחלצת לקרב באומץ לב, ואילו אנו נמלטים מפני המלחמה.

קצת לפני כן, ב-8 במרץ, פרסם הוועד הערבי העליון מנשר שבו יעץ לוועדות הלאומיות לפנות מאזורי הקרבות נשים, זקנים וילדים, מתוך הערכה שהדבר יקל על הגברים הלוחמים להישאר ולהילחם. במציאות הוכח כי ההיפך הוא הנכון. בהיעדרם של הנשים והילדים מיהרו הגברים להיכנע או לברוח בעקבותיהם.

בן גוריון היה מודע לפעילות שהתלוותה ללחימה כבר בתחילתה. ב-10 בפברואר הוא מינה את יערי ריפתי, איש קיבוץ עין שמר ולימים חבר כנסת, לבדוק "תלונות והאשמות קשות על הפרעות והפקרות בקרב כמה מאנשי הארגון והפלמ"ח. שוד ערבים, רצח פלאחים וערבים בלי סיבה, או בלי סיבה מספקת, ובכל אופן בלי משפט, מעשים לא הגונים גם ביחס ליהודים. מקרי גניבות, מעילה בכסף, עינויים של ערבים בשעת חקירה וכדומה [...]".

במרץ 1948, מנהל מחלקת הקרקעות של הקק"ל, יוסף וייץ החל לנשל את הארסים הערביים שישבו על אדמות בבעלות יהודית, וזאת ללא שום גיבוי רשמי. בן גוריון, אשכול וגלילי אומנם דחו בחודשים מרץ-אפריל את ניסיונותיו של וייץ לקבל החלטה בדרג הלאומי על גירוש הערבים מכל השטח שיועד למדינה היהודית. יחד עם זאת, לקראת הפעלת "תוכנית ד" באפריל אמר בן גוריון כי על מנת לתת תוקף לניצחונות הצפויים "אנחנו ניכנס לכפרים העזובים ונתיישב בהם".

כאמור לעיל, "תוכנית ד" היתה בעיקרה מתקפת נגד של ההגנה שהופעלה באפריל 1948 במקביל לציאת הכוחות הבריטיים מכל מחוז ומחוז. מפקדי ההגנה הבכירים לא ראו בה הוראה לגירוש האוכלוסייה הערבית. אך מכיוון שהתוכנית באה על רקע הפלישה הצפויה של צבאות ערב הסדירים, ובשל העובדה שהיא כללה הרשאה לגירוש והחרבת כפרים מתוך צרכים צבאיים, לפעמים נוצלה הרשאה זו בידי המפקדים להצדיק את פעולותיהם לאחר מעשה.

עד יוני 1948, רוב הפליטים נמלטו בגלל פעילות יהודית יזומה או בגלל פחד מפעילות כזאת. כמעט בכל המקרים נטשה האוכלוסייה הערבית ביום ההתקפה ובימים שמיד לאחריה. רק כפרים מעטים קיבלו הוראת גירוש מפורשת ממפקדי ההגנה. באופן כללי, בריחת הערבים היתה תוצאה של ההתקפות ולא של מדיניות גירוש מתוכננת. ועם זאת, בחודשים אפריל-יוני פונו 15 כפרים לפי פקודות מפורשות של ההגנה.

המהלכים של "תוכנית ד" האיצו את התפוררותה של החברה הערבית. הנוכחות של "מתנדבים" מהעולם הערבי, נטישת השומרים הערביים את משמרתם והתפטרות הפקידים במנהל, כל אלה ערערו את החוק והסדר בכפרים ובערים. גם הבריחה המוקדמת של בני השכבות העשירות פגעה במורל. הנציב בריטי קאנינגהם דיווח לממונים עליו:

עליכם לדעת שהתמוטטות המורל בפלסטינה היא במידה מסוימת תוצאה של הנטייה הגוברת של אלה שצריכים היו להנהיג אותם לעזוב את הארץ [...]. למשל, ראש העיר יפו ביקש חופשה ל-4 ימים ועזב לפני 12 יום ולא חזר, ומחצית חברי הוועד הלאומי הערבי עזבו. בחיפה הסתלקו לפני זמן-מה חברי מועצת העיר, ושניים ממנהיגי צבא השחרור הערבי עזבו בזמן הקרב האחרון.

תחושת הבידוד בקרב ערביי ארץ ישראל התחזקה לאור הכישלונות הצבאיים בהדיפת כוחות ההגנה ובשל הסירוב של מדינות ערב, הוועד הערבי העליון ומוצעת ההגנה בדמשק לספק להם נשק ותחמושת. המנהיגות הערבית, בניסיונה לגייס את העולם הערבי, לא נרתעה מהעצמת האירועים, כמו בהודעה על טבח עצום שערכו היהודים בערבים בזמן כיבוש חיפה ב-21 באפריל.

לפי מחקר שערך פרופסור חיים קארש מקינג'ס קולג', לונדון, שמועות על מעשי טבח בערבים הופצו גם לאחר כיבוש יפו (תחילת אפריל), כיבוש טבריה (18 באפריל), וכיבוש צפת (תחילת מאי). התיאורים בעיתונות הערבית על אירועי דיר יאסין נועדו להלהיט את הרוחות, אבל בפועל הביא התעמולה הערבית לתוצאות בדיוק הפוכות מזו שביקשה להשיג: השמועות על אכזריותם של היהודים גרמו לפאניקה בקרב ערביי ישראל.

לדברי קארש, הכוחות הערביים שנכנסו לארץ ביזמה ערבית, ובהם גורמי "צבא השחרור הערבי" וקבוצות גרילה וטרור, ביצעו בארץ פשעים נגד בני עמם, אזרחים חפים מפשע. הקונסול הכללי האמריקאי בירושלים, רוברט מקאטי (Macatee), כתב בדצמבר 1947: "אנשים חפים מפשע, העוסקים בענייניהם היומיומיים, באוטובוסים וברחובות, נורים למוות ואף במיטותיהם". הוסיף על כך חוסייני בזיכרונותיו: "לכוח שנכנס להגן על יפו לא היתה כל השפעה על השגת המטרה שלמענה בא. אדרבא, הכוח היה מכשיר להרס מנגנון ההגנה הקודם, וגרם לבריחתם של רבים מתושבי העיר".

כל אלה יצרו אפקט דומינו ביציאת הערבים מהערים המעורבות, שלפעמים הקדימה את הבריחה מהכפרים הסמוכים להן ולפעמים באה בעקבותיה. בחודשים אפריל ומאי פונו יותר מעשרים כפרים ערביים, באופן חלקי או מלא, בהוראת מפקדים ערביים מקומיים, ממשלות ערביות או הוועד הערבי העליון, מטעמים צבאיים שקשורים לפלישה. עד סוף תקופה זו הגיע מספר הפליטים עד כמעט 300,000.

לדעת יואב גלבר, בשלב הראשון, עד להפוגה הראשונה, מנוסת הפלסטינים היתה תהליך קטיכי. היא לא כוונה ולא נשלטה על-ידי שום גורם ערבי, ובעיני הבורחים עצמם ה"פליטות" נראתה עניין זמני שיסתיים עם

הפסקת הקרבות. הפלסטינים התמוטטו תחת קשיי הלחימה. הם לא היו מוכנים למלחמה, נתפסו כשהם לא מאורגנים לאופייה השונה, הלאומי, של המלחמה ביישוב היהודי, ולא היו מודעים להשפעה העצומה של בריחתם על עתידם. הנהגת היישוב ופיקוד ההגנה, וכן גם הארגונים הפורשים, בדרך כלל לא יזמו את הגירוש ולא תכננו אותו. אבל ההתקפות הישירות על הערים ועל הכפרים היו, על-פי שירות הידיעות של ההגנה, הסיבה ל-70 אחוזים ממקרי הנטישה של כפרים וערים.

## מניעת השיבה

החל מחודש מאי 1948 החל יוסף וייץ ללחוץ על בן גוריון, שרת וקפלן להקים ועדה בראשותו לניהול "מדיניות של טרנספר", שעיקרה יהיה נקיטת אמצעים שימנעו את שיבת הערבים לבתיהם. בסוף מאי החלה ועדה זו לפעול ללא אישור רשמי או מינוי מטעם ראש הממשלה או הממשלה. בראשית יוני היא החלה בעזרת קרנות של הקק"ל, לארגן ולנהל הריסת כפרים ערביים נטושים ברחבי הארץ. בהיעדר מינוי רשמי ועל רקע התנגדות מפ"ם, הפסיק וייץ את פעולות הוועדה כבר בתחילת יולי (1948).

הריסת הכפרים נעשתה קודם כל מטעמים צבאיים. כפי שהגדיר זאת בן גוריון ב-11 במאי: "הריסת האיים הערביים ביישובים [במרחבים] היהודיים (רמלה-לוד, בית שאן, זרעין) המשמשים סכנה מיוחדת במקרה פלישה ועלולים לחייב לרתק כוחות". בהמשך, הריסת הכפרים הערביים הפכה להיות משימה פוליטית יותר מאשר צבאית, בעיקר מצד מי שביקשו להנציח את עזיבתם של הפליטים.

הלחצים הערביים לשיבת הפליטים החלו להיות משמעותיים רק בתחילת מאי 1948, שעה שהמנהיגים הערביים החלו לקלוט את מלוא המשמעות הפוליטיות, הכלכליות והצבאיות הכרוכות בבריחה ההמונית של הערבים מארץ ישראל. בתחילת מאי, בין 5 ל-15 בחודש, מדינות ערב השכנות ובראשן עבר הירדן, וכן הוועד הערבי העליון והוועדות הלאומיות, פתחו במסע הסברה גדול כדי לבלום את הגירת הפליטים מארץ ישראל ולהשפיע על אלה שברחו לחזור למקומותיהם.

למשל, ממשלת לבנון סירבה לתת לגברים בגילאים 18-50 להיכנס לשטחה ודרשה מכל הגברים הבריאים שכבר נכנסו להירשם באופן רשמי, או להיחשב זרים בלתי-חוקיים ולשאת בתוצאות. ממשלת סוריה אסרה על גברים פלסטיניים בגילאים שבין 16-50 להיכנס לתחומיה. במצרים היו כמה הפגנות גדולות שצעדו למשרדי הליגה הערבית בקהיר; באחת מהן הגישו המפגינים עצומה שדרשה ש"כל פלסטיני בריא המסוגל לשאת נשק תיאסר שהייתו מחוץ לארץ".

מנגד, המחאות נגד הפליטים הפלסטיניים הביאו את הרקטור של אוניברסיטת אל-אֶזְהַר, הסמכות הדתית המוסלמית החשובה ביותר, להוציא הוראה כי מתן מקלט לפליטים ערבים מפלסטינה הוא חובה דתית. גם הניסיונות לבלימת תופעת הפליטים, אף-על-פי שזכו לתמיכה מצד שלטונות המנדט הבריטיים, לא היו מתואמים ורצופים, והתמקדו בעיקר במתן הוראה למפקדי הכוחות הלא-סדירים וראשי הכפרים למנוע את הבריחה.

אלא שמאמצע מאי ובתחילת יוני 1948 היו מדינות ערב עסוקות במצב כוחות המשלוח שלהן, ולא נתנו ברצינות את דעת לגל הנוסף של הפליטים. רק כשנכנסה לתוקפה ההפוגה הראשונה, באמצע יוני, הן התפנו להתמודד עם סוגיית הפליטים. אבל אז היה עליהן לעשות זאת בתוך מציאות צבאית קשה ומול מדיניות ישראלית נגדית נחושה. באותו זמן החל קילוח דק של פליטים המנסים לחזור לכפרים ולערים, וצה"ל נאלץ להפעיל לחץ לעצירת החוזרים, בטענה שאם לא יעשה זאת, ישנה סכנה שעם חידוש הקרבות הוא יצטרך "שוב להפריש כוחות ניכרים לטיהור העורף ולדרכי תחבורתנו", כדברי יגאל ידין.

ב-30 ביוני 1948 פרסמה הממשלה הזמנית תקנות חירום שייפו את כוחה להכריז על כל שטח ערבי שנכבש ונתרוקן מיושביו כעל "שטח נטוש", שבו היא רשאית להחיל כל חוק קיים או להתקין תקנות בראות עיניה, לרבות הפקעה והחרמה של נכסים מכל סוג. ב-18 באוגוסט כינס דוד בן גוריון דיון מחודש בעניין הפליטים עם המנהיגים הפוליטיים הבכירים, דיון שמסקנותיו תאמו את החלטות הממשלה ב-16 ביוני. רוב המשתתפים

הסכימו כי יש למנוע את חזרת הפליטים בדרכים שונות: הריסת הכפרים שנותרו על תילם, יישוב כפרים הרוסים, עיבוד אדמותיהם של הערבים, רכישה והחרמה של קרקעות ערביות, ושכנוע הפליטים כי לא יינתן להם לשוּב. בישיבה סקר יוסף וייץ את תמונת המצב:

פּונו עד היום 286 כפרים, מהם 179 בתחום האו"ם [כלומר שטח המדינה על-פי החלטת החלוקה]. השטח הוא 3 מיליון דונם, בתוך האו"ם 1,800,000 דונם. שטח ראוי לעיבוד של הערבים הוא 1,750,000 דונם [בתוך המדינה – כמיליון] [...] רק שלוש מאות או ארבע מאות אלף דונם הם של האֶפְנָדִים.

זמן קצר לאחר מכן, המדיניות של הריסת כפרים שוב התהפכה, כתוצאה מן הצורך לספק דיור מהיר לעולים שהתחילו להגיע, אבל במחצית השנייה של 1948 צה"ל עדיין הרס כפרים ממניעים צבאיים ומדיניים, אם כי לא באורח שיטתי.

### מהריסה להתיישבות

כבר בתחילת אוגוסט החלו משרד החקלאות והקק"ל להחכיר באופן רשמי את האדמות הנטושות ליישובים, לתקופות שבין חצי שנה לשנה. בחודשים ספטמבר ואוקטובר, המוסדות שעסקו במנהל האדמות החכירו רבבות דונמים של אדמות ערביות נטושות לקיבוצים ומושבים, בתיאום עם משרד האֶפּוּטְרוֹפּוּס על נכסי נפקדים. ביפו, שעד סוף המלחמה גורשו וברחו ממנה כ-75,000 ערבים, שוכנו 45,000 עולים יהודיים.

המדיניות של גירוש לא-מוצהר לא פסחה גם על הפליטים הפנימיים. כפרי הערבים בגליל לא מיהרו לקלוט את הפליטים שהגיעו אליהם, והמדיניות היתה לעודד את התושבים הקבועים לשלוח את הפליטים ככל האפשר מזרחה. מורכבותו של המצב ניכרת ביומנו של בן גוריון, הכותב לאחר פגישתו עם יוסף וייץ, ב-26 בספטמבר 1948, את הדברים הבאים:

מה לעשות? אם לא מלחמה, יש "להטריד" [את הערבים בגליל] בלי סוף [...] גם בדרום יש להטריד ולהניח את הפליטים מזרחה [כלומר להניח להם לצאת מזרחה אל מרחב הליגיון] – כי לים לא ילכו ולמצריים לא נותנים להיכנס. מי יטפל בהטרדה? [ראובן] שילוח [מאנשי סודו של בן גוריון, איש מודיעין ולימים מקים "המוסד" ומנהלו הראשון], ותעזור לו הוועדה [ועדת הפליטים] של וייץ [...] וייץ מבקש שאתן הוראות לשילוח.

בפקודות שניתנו לקראת המבצעים "יואב" בדרום ו"חירם" בצפון, שנערכו באוקטובר 1948, לא נאמר דבר על המדיניות כלפי הערבים. המפקדים הבכירים נמנעו מלהורות על גירוש האוכלוסייה, אבל מפקדי החטיבות והמפקדים הכפופים להם אימצו את ההשקפה שמספר מועט יותר של ערבים בתחומי המדינה היהודית ייטיב את מצבה. למניעים הצבאיים במדינת ישראל, השגת מקומות מגורים לעולים חדשים ואדמות לצורכי חקלאות.

בסוף אותו חודש, עזרא דנין, איש הש"י (שירות הידיעות של ההגנה) ואחר כך איש משרד החוץ, פנה אל ראש הממשלה בן גוריון כדי לעדכן אותו בהתקדמות המגעים בין משרד החוץ לפלסטינים בגדה בנוגע לאפשרות של הקמת מדינה או אוטונומיה פלסטינית בגדה. דנין נענה בקיצור ובתוקף: "לערביי ארץ ישראל נשאר רק תפקיד אחד – לברוח".

בני מוריס תיאר את האווירה תקופה זו ביום עיון שנערך ב-10 ביוני 2004 באוניברסיטת חיפה:

מראשית אפריל והלאה למעשה שררה בארץ אווירה של טרנספר. אני לא אומר שהדבר תורגם למדיניות של גירוש, זה לא קרה. אבל בסך-הכל היתה אווירה כזאת ביישוב – עדיף שיצאו, עדיף שהם לא יהיו מאחורי קווינו אל מחוץ לארצנו [...] זה נחוץ למדינה שיהיה מיעוט ערבי כמה שיותר פחות, אם בכלל, במדינת ישראל. השינוי חל באפריל ולא עקב הפלישה הערבית.

במקביל, במחצית השנייה של 1948 גיבשו מדינות ערב עמדה אחידה השוללת קליטת פליטים בארצותיהן, וזאת מתוך שיקולים שונים: חוסר יכולת כלכלית לקלוט מאות אלפים, חשש מהפצת הקומוניזם דרך הפליטים חסרי-הכל, והנחה כי השארת הפליטים במצבם הנוכחי תביא את המערב להכריח את ישראל לקלוט אותם,

מה שיביא לקריסתה מבחינה דמוגרפית, כלכלית וצבאית. כך התבטא אז שר החוץ המצרי: "ידוע היטב שהערבים, בתביעה לשובם של הפליטים לפלסטין, מתכוונים לשובם כאדוני מולדתם, ולא כעבדים. ביתר בהירות: הם מתכוונים להשמיד את מדינת ישראל".

בתחילת 1949, נציגי 16 השבטים הבדואים בנגד, שפנו לישראל בבקשה רשמית להשאירם במקומותיהם, נענו בחיוב אך הועתקו מאזורי נדודיהם מדרום וממערב לבאר שבע לאזור מרוכז ומצומצם ממזרח לעיר. מאוחר יותר, בנובמבר 1949, גירשה ישראל מאות בדואים שחרגו מאזור זה והעבירה אותם אל הרי חברון שבגדה המערבית, ובספטמבר 1950 גורשו עוד מאות רבות של בדואים לחצי האי סיני. חודש מאוחר יותר הושלם גירושם של 2,500 ערביי אשקלון לעזה ולירדן.

הריסת הכפרים הערביים נמשכה גם במרוצת 1949 ואף בתחילת שנות ה-1950, אם כי על-פי-רוב היו אלה כפרים חרבים בחלקם שכבר אי-אפשר היה לשקם אותם. בשלב זה מטרת ההריסה היתה לפנות שטחים להתיישבות ועיבוד חקלאי על-ידי יהודים, ולא דווקא לחסום אפשרות של שיבת פליטים.

ב-1949 רוב היישובים שהוקמו לאכלוס העולם החדשים שזרמו לארץ היו מושבים: במחצית השנה הראשונה לקיומה של המדינה הגיע מספר העולם ל-143,000. כך התממשו שני הכיוונים שהתווה בן גוריון להתיישבות כבר בחודש אפריל 1948: אכלוס הכפרים הנטושים והתיישבות באזורים המאוכלסים ביהודים בדלילות – הגליל המערבי והעליון, פרודור ירושלים והנגב.

## נכסי נפקדים

ב-12 בדצמבר פרסמה הממשלה "תקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים תש"ט", שהעניקו למשרד החקלאות שליטה או חזקה על האדמות שהוכרזו כ"שטח נטוש". הִסְדָּרָה סופית של המהלכים הישראלים להפקעה והחרמה נעשתה לבסוף ב-1950 עם חקיקת "חוק נכסי נפקדים". בסיומם של המהלכים אלה הועברו לרשות המדינה כמחצית מאדמות הכפרים הערביים, ברובן אדמות השייכות לפליטים.

בדיונים על חילופי שטחים בין ישראל לירדן במסגרת הסכם שביתת הנשק בחודשים מרץ-אפריל 1949, הירדנים והבריטים חששו כי ישראל תגרום לגל חדש של פליטים מאזורים אלה, לכן כללו בהסכם סעיף מיוחד שבא להגן על הכפריים מפני גירוש והחרמת רכוש:

בכל מקום שבו עשויים כפרים להיפגע על-ידי קביעת קו שביתת הנשק [...] יהיו רשאים תושביהם של כפרים אלה לקיים בידיהם את זכויותיהם המלאות – זכויות אלו יהיו מוגנות – לגבי מקום מושבם, קניינם וחירותם. אם יחליט מי מבין התושבים לנטוש את כפרו, יהיה רשאי לקחת עימו את מקנהו ושאר מטלטליו ולקבל בלי דיחוי פיצויים מלאים תמורת קרקעותיו שעזב. לכוחות הישראליים יהיה אסור להיכנס לכפרים אלה או לחנות בהם; משטרה ערבית, שתגויס מבני המקום, תאורגן ותחנה בהם לשם ביטחון פנימי.

ישראל הבטיחה לאמריקאים כי אין בכוונתה להביא להחמרת בעיית הפליטים, וטענה כי הישארותם של הכפריים תשמש הוכחה "קבל עולם, שהיציאה ההמונית מאזורים אחרים שנכבשו היתה בעיקרה אשמתם של ערבים היסטוריים [...] ולא של הכוחות הכובשים", כדברי ולטר איתן, מנכ"ל משרד החוץ. השתלטותה של ישראל על המרחב הזה בלי לגרום עזיבה של פליטים נוספים הוכיחה כי אזהרות מפורשות מצד האמריקאים לישראל לבל תגרש את הכפריים מהאזורים שהועברו לשליטתה – זכות להקשבה, למרות שאיפתו של צה"ל לפנות את אזורי הגבול מנוכחות של ערבים. משה שרת אף ציין את הדבר במפורשת ב-28 ביולי 1949:

הפעם הערבים למדו לקח: הם לא בורחים. לא בכל מקום אפשר לסדר מה שסדרו בחורים אחרים שלנו בפלוג'ה שהבריחו את הערבים ללכת אחרי שחתמנו על התחייבות בינלאומית חגיגית. היו אזהרות מהאוי"ם וארצות-הברית בעניין זה [...] היו לפחות 25-30 אלף מוחזרים [...] שלא יכולנו לעקור אותם יותר.

מעניין לציין כאן שבפגישתו של בן גוריון עם ועדת הפיוס של האו"ם, באפריל 1949, הוא הכחיש כי ישראל גירשה את הערבים והתחייב להעניש את שגירשו אם יימצאו. יו"ר הוועדה הסכים איתו, והוסיף כי "שום ערבי לא טען בפני וועדת הפיוס כי גורש מן הארץ. הפליטים אמרו שנמלטו מפחד, בגלל הצעדים לקראת המלחמה, כשם שאלפים נמלטו ב-1940".

#### בריחה וגירוש: מדיניות הצדדים

תקופה	סיבת הנטישה	ישראל	הפלסטינים	מדינות ערב
דצמבר 1947 עד מאי 1948	עד אפריל: עזיבה מרצון; מאפריל: התקפות של ההגנה; הוראות פינוי של ההגנה ל-15 כפרים; הוראות פינוי של הערבים ל-20 כפרים	עד אפריל: הגנה, מאפריל: תוכנית ד גירוש והחרבת כפרים לקראת הפלישה; מאי-יולי: הקמת ועדת טרנספר להריסת כפרים	עזיבה של ההנהגה והשכבות העשירות; התפטרות שוטרים ופקידים, הפצת ידיעות ושמעות	מאי: מסע הסברה לבלימת הבריחה; לבנון וסוריה – "סגירת שערים"
מיוני 1948 עד 1950	גירוש במהלך מבצעים ביוזמת מפקדים; מניעת חזרה וגירוש החוזרים	הריסת כפרים, אכלוס עולים, החרמת אדמות, עיבוד אדמות, החרמת נכסים	ניסיונות חזרה	קליטת פליטים, מהלכים מדיניים

בסיומה של המלחמה היו בארצות השכנות לישראל כ-750,000 פליטים; לפי נתוני אונר"א, בשנת 2010 התקרב מספרם ל-3 מיליון נפש:

מספר הפליטים ואזורי מגוריהם (מספרים מעוגלים)

מקום	1948	2010 (נחוני אונר"א)
הגדה המערבית	180,000	779,000
רצועת עזה	190,000	1,106,000
ירדן	170,000	1,983,000
סוריה	100,000	472,000
לבנון	100,000	426,000
סה"כ	740,000	2,981,000

למספרים אלה יש להוסיף פליטים שאינם מופיעים ברישומי אונר"א, שכן המנדט של הארגון אינו כולל מדינות כמו מצרים, ערב הסעודית ומדינות המפרץ.

**והאחריות – על מי? ...**

קשה לאמוד את ממדי ההרס בשנים 1948-1949. לא ידוע כמה מתוך 417 הכפרים הערביים נהרסו כליל, כמה נהרסו בחלקם הגדול וכמה באופן חלקי. כמו כן קשה לקבוע מה משקלם של השיקולים הצבאיים, המניעים הפוליטיים והצרכים הכלכליים בהרס. גם את משקלם של הגורמים השונים שהביאו להתרוקנות 11 ערים מרוב תושביהם הערבים או מכולם, קשה מאוד לכמת. מתחילת מלחמת העצמאות ועד החתימה על הסכמי שביתת הנשק נוספו ל-279 היישובים היהודיים הקיימים 133 יישובים חדשים. כמעט כולם הוקמו על אדמות בבעלות ערבית, ועשרות מהם בשטחים שהיו מיועדים על-פי החלטת החלוקה למדינה הערבית.

הימים שאחרי המלחמה היו בצד הישראלי ימים של תנופת בנייה ופיתוח אדירה, שבמרכז קליטה מאסיבית של מאות אלפי עולים. לצד ההקלה הגדולה שהביאו הניצחון במלחמה, הרחבת הגבולות וההכרה הבינלאומית במדינת ישראל, תחושת האיום לא פגה לחלוטין. בקרב הציבור היהודי והנהגת המדינה היו רבים שהבינו כי תוצאות המלחמה אינן יכולות שלא ליצור עוינות, שנאה ויצרי נקם מתמשכים עקב נישולה של אוכלוסייה בת מאות אלפי פלסטינים, שהפכו לפליטים חסרי-כל היושבים מעבר לגבול.

בנאום ההספד המפורסם על רועי רוטנברג, חבר קיבוץ נחל עוז בן 21 שנרצח בידי פלסטינים שחדרו מרצועת עזה באפריל 1956, ביטא הרמטכ"ל משה דיין את התחושה המורכבת הזאת במבט מפקח ובמילים נוקבות:

[...] אֵל נא נטיח היום האשמות על הרוצחים. מה לנו כי נטען על שנאתם העזה אלינו? שמונה שנים הינם יושבים במחנות הפליטים אשר בעזה, ולמול עיניהם אנו הופכים לנו לנחלה את האדמה והכפרים בהם ישבו הם ואבותיהם. לא מהערבים אשר בעזה, כי אם מעצמנו נבקש את דמו של רועי. איך עצמנו עינינו מלהסתכל נכוחה בגורלנו ומלראות את ייעוד דורנו במלוא אכזריותו? [...] דור התנחלות אנו, ובלי כובע הפלדה ולוע התותח לא נוכח לטעת עץ ולבנות בית. אל נירתע מלראות את המשטמה המלכה וממלאת חיי מאות אלפים ערבים היושבים סביבנו. אל נסב עינינו פן תחלש ידנו. זו גזירת דורנו. זו ברירת חיינו – להיות נכונים וחמושים, חזקים ונוקשים, או כי תישמט החרב מאגרונו וייכרתו חיינו.

על-פי ניתוחו של יואב גלבר, אין ביסוס לטענה הישראלית המאשימה את ההנהגה הערבית בעידוד הבריחה. להיפך: הוועד הערבי העליון, צבא השחרור והממשלות הערביות התאמצו ללא הצלחה לבלום את הבריחה. ב-8 במרץ 1948 שלח המופתי תזכיר לראש ממשלת מצרים ובו כתב:

לנוכח המצב השורר בפלסטין החלו חלק מתושביה לעזוב ולהתיישב בארצות הערביות השכנות. ידוע לכבודו שתופעה זו מבאישה את ריח התנועה המפוארת של המאבק הערבי, מזיקה לשמו הטוב של העם הערבי בפלסטין, ועלולה לפגוע במוראל של עמי ערב [...]. הוועד הערבי העליון נתן דעתו לעניין חמור זה והחליט שלעמן האינטרס הפלסטיני אל לאיש לצאת את פלסטין אלא בנסיבות של הכרח [...]. בארצות ערב שוהים עתה פלסטינים אשר עזבו את הארץ בעקבות המלחמה. האינטרס הלאומי מחייב שאנשים אלו ישובו לפלסטין כדי למלא את חובותיהם, כפי יכולתם, איש איש בתחומו.

בני מוריס מסכים לקביעה זו, אבל מוסיף כי "לצד זה גם היו קריאות או הוראות או עצות של מנהיגים מקומיים וקצונה מקומית לכפריים, או להתפנות לחלוטין מכפרים מסוימים, או לשלח את ילדיהם, נשותיהם וזקניהם, שייצאו מאזור המערכה ושלא ייפגעו וגם לא יפחיתו מכוח הלוחמה של הגברים שיישארו אחורה".

הפלסטינים מטילים את האחריות להיווצרות שאלת הפליטים על ישראל, מדינות ערב, הבריטים וההנהגה הפלסטינית. כך מסביר זאת אחד הפליטים: "ברצוני להדגיש שההכרה באחריות ההיסטורית היא תנאי הכרחי ונקודת המוצא לדיון בנושא זה. ישראלים חייבים להודות במה שעשו והבריטים צריכים להודות שהם סללו את הדרך לקטסטרופה הזאת".

בסקרים שונים, חלוקת האחריות בין כל השחקנים הללו משתנה. למשל, בסקר שערך ב-2005 מכון מֶדָה אל-כרמל (המרכז הערבי למחקר חברתי ויישומי) בקרב ערביי מדינת ישראל, 83 אחוזים אמרו כי האחריות לנִכְבָּה מוטלת על ישראל, על מנהיגי המדינות הערביות וגורמים אחרים. מעניין גם להזכיר מאמר שכתב מחמוד עבאס, לימים יושב ראש אש"ף והרשות הפלסטינית, בשנת 1976, ובו אמר:

הצבאות הערביים נכנסו לארץ ישראל להגן על הפלסטינים מפני העריצות הציונית, במקום זה הם נטשו אותם, הכריחו אותם להגר ולעזוב את מולדתם, הטילו עליהם הסגר פוליטי ואידיאולוגי והשליכו אותם לגטאות [...]. מדינות ערב הצליחו לפזר את הפלסטינים ולהרוס את אחדותם [...]. הן לא הכירו בהם כעם מאוחד עד שעשו זאת מדינות העולם.

## ערביי ישראל: בין אזרחים לנפקדים ו"נפקדים-נוכחים"

המשפטניות טליה ששון ומיכל סליטרניק מצינות כי מעמדם של ערביי מדינת ישראל החדשה בתמונה הרחבה היה מיוחד. הם כללו שלוש קבוצות עיקריות: אלה שנשארו בבתיהם, אלה שצורפו בחילופי השטחים עם ירדן, והפליטים הפנימיים.

מתוך 150,000 הערבים שנשארו בישראל לאחר שנת 1948, 134,000 הפכו לאזרחי המדינה מכוח חוק האזרחות הישראלי משנת 1952. למרות זאת, הם עדיין נחשבו לקולקטיב שעלול להפוך לאויב בעת מבחן. תזכיר פנימי של הממשל הצבאי בשנות 1950 מגלה כי ישראל סברה שבמקרה של מלחמה יהיה צורך "לעורר ולתת אפשרות לחלקים מן האוכלוסייה לעבור לארצות השכנות". לכן נעשה כל העת מאמץ להפחית את מספרם. הוועדה המיוחדת של המועצה לענייני ערבים שהוקמה ביולי 1952, בראשותו של איסר הראל, הביאה עד למלחמת ששת הימים לעזיבתם של כ-3,000 ערבים את גבולות ישראל.

החשש שמא המיעוט הערבי יהיה "גיס חמישי" הביא כבר בשנת 1948 לייסוד התקנות לשעת חירות בדבר נכסי נפקדים. התקנות קבעו כי בעלים של נכס הנמצא בשטח ישראל, אדם שב-29 בנובמבר 1947 או לאחר מכן נמצא בחלק כלשהו של ארץ ישראל שמחוץ לשטח מדינת ישראל, או שעזב את מקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל, נחשב ל"נפקד". יותר מאוחר, בשנת 1950, חוקקה הכנסת את "חוק נכסי נפקדים", שהעניק לתקנות מעמד של קבע והפך ל"נפקדים" חלק לא מבוטל מאזרחי ארץ ישראל הערבים.

החוק לא הבחין בין מי שנטש, ברח או גורש מישראל במהלך מלחמת העצמאות והשתקע במדינות ערב או במדינות העולם, לבין מי שנותר בסופו של דבר במדינת ישראל. הגדרת הנפקד בחוק היתה – ועודנה – הגדרה גורפת. לצד מאות אלפי פליטים שעזבו את ישראל, היא הקיפה גם כאלה שעזבו את ביתם אך נשארו



לגור בשטח שהפך לשטחה של מדינת ישראל. מספרם של אלה שזכו לכינוי "נפקדים-נוכחים" (רובם מיישובי הגליל) הוא בין 25,000 ל-30,000.

נכסי הנפקדים הוקנו מכורח החוק הזה לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, וידו של האפוטרופוס בנכסים "כיד הבעלים" (כלומר, הוא רשאי לעשות בהם מה שנראה לו). המטרות הראשונות של החוק היו שמירה על הנכסים שננטשו, מניעת שימוש בנכסים לתמיכה באויבי ישראל, וכן שימוש בנכסים בקלף מיקוח בהסדרי השלום שיבואו. עם זאת, ככל שהעמיקה ההבנה כי הסדרי השלום אינם עומדים בפתח, המטרה של ניצול הנכסים לצורך פיתוח הארץ הפכה להיות המטרה הדומיננטית.

מדינת ישראל ראתה בהעברת קרקעות הפליטים לידיה אינטרס לאומי ראשון במעלה. בעוד שבתקופת השלטון העותומני והמנדטורי, הדרך היחידה להגשים יעד זה הייתה רכישת "דונם ועוד דונם" בשוק החופשי, כעת אפשר היה לנצל את נטישת הקרקעות ההמונית, מצד אחד, ואת סמכות החקיקה של מדינת ישראל הריבונית, מצד שני, כדי להעביר קרקעות רבות לידי המדינה במהירות וללא תמורה. ואכן, בשנת 1953 מכר האפוטרופוס כמעט את כל נכסי המקרקעין של הנפקדים לרשות הפיתוח, והיא מצידה העבירה חלק מהם לגופים ציבוריים אחרים. כיום, ערביי ישראל, שהם 20% מאוכלוסיית המדינה, מחזיקים בבעלותם רק ב-3% בערך משטחה.

## סיפורו של "המשולש"

סוגיית הפליטים הרחבה גם בעקבות ההסכמים לסיום פעולות האיבה, ולא רק בעינין. במסגרת הסכם שביתת הנשק בין ישראל לירדן, שנחתם ב-3 באפריל 1949, נקבע כי "המשולש הקטן", מסְנֵדְלָה מצפון לג'נין, דרך יישובי ואדי עארה דרומה עד לכפר קאסם (27 יישובים) – שטח שנמצא ממזרח לקו העמדות של צה"ל בתום המלחמה בהיקף של 410 קמ"ר – יעבור משליטה ירדנית לשליטה ישראלית, וקו שביתת הנשק ייקבע ממזרח לו. הסיפוח התבצע במאי 1949, ומיד לאחר מכן קיבלו תושבי השטח המסופח אזרחות ישראלית.

ערב סיפוחו של "המשולש" למדינת ישראל התגוררו בו כ-70,000 תושבים. אלה מביניהם שהיו בעלים (או נהנים, או מחזיקים) של קרקעות שנמצאו בתוך שטח מדינת ישראל, כלומר ממערב לקו העמדות של צה"ל, נחשבו לנפקדים, וקרקעותיהם בשטח מדינת ישראל – לנכסי נפקדים. חלק מהנפקדים שהתגוררו במשולש בעת הסיפוח היו פליטים, וחלקם תושבים קבועים במשולש.

על הפליטים נמנו פלסטינים שבמהלך המלחמה יצאו ממקום יישובם הרגיל בארץ ישראל ומצאו מקלט באזור המשולש, שנשלט באותו זמן על-ידי כוחות שנלחמו נגד ישראל, וכן פלסטינים שבמהלך המלחמה עזבו את מקום יישובם הרגיל בארץ ישראל ומצאו מקלט בשטחי עבר הירדן, אך לקראת הסיפוח עברו לאזור המשולש.

מספרם הכולל של הפליטים ששהו במשולש בעת הסיפוח עמד על כמה אלפים. ואולם, בשבועות הראשונים לאחר הסיפוח, רובם נדחקו מזרחה לשטחי ירדן על-ידי הממשל הצבאי ועל-ידי ראשי הכפרים, שהתקשו לשאת בנטל הכלכלי והחברתי של קליטת הפליטים ביישוביהם. רק כמה מאות בודדים של פליטים נשארו במשולש וקיבלו אזרחות ישראלית. באותה עת הם כבר היו מוגדרים כנפקדים, והנכסים שהשאירו מאחוריהם בשטח ישראל כבר הוקנו לאפוטרופוס, וזאת בהתאם לתקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים. בעקבות הסיפוח וקבלת האזרחות הישראלית, הפליטים שהתגוררו במשולש הפכו מפליטים לפליטים פנימיים, ומנפקדים "אמיתיים", או "רגילים", לנפקדים-נוכחים.

שאר הנפקדים שהתגוררו במשולש בעת הסיפוח היו תושבים קבועים של האזור, אלה שאיתרע מזלם וקרקעותיהם החקלאיות, הסמוכות למקום מגוריהם, נמצאו מצדו המערבי של קו העמדות של הכוחות הישראליים, בעוד שהם עצמם נותרו בצדו המזרחי. הללו הוגדרו כנפקדים, שהרי עד למועד הסיפוח אדמותיהם נמצאו בתוך שטח מדינת ישראל, ואילו הם עצמם נמצאו בחלק של ארץ ישראל שמחוץ לשטח מדינת ישראל. מדובר בכמה עשרות או מאות מתושבי המשולש, שהפכו גם הם בעקבות הסיפוח לנפקדים-נוכחים.

ביחס לקבוצת הנפקדים השנייה, שהינם תושבי קבע של המשולש, ראוי להבהיר כי לפי לשונם של התקנות וחוק נכסי נפקדים, גם כאשר הנסיבות שבעטיין הוגדר אדם כנפקד חדלות מלהתקיים, נפקדותו אינה מתבטלת ונכסיו אינם מוחזרים לו. מרגע שהתמלאו לגבי אדם התנאים להגדרתו כנפקד, הגדרה זו חלה עליו ללא הגבלת זמן. תושבי המשולש, שהוגדרו כנפקדים ביחס לנכסיהם המצויים בישראל משום שהם עצמם התגוררו מאז ומתמיד בשטח הנמצא מחוץ למדינת ישראל, לא חדלו להיות נפקדים לאחר שאותו שטח סופח למדינת ישראל, ונכסיהם שהוקנו לאֶפּוֹטְרוֹפּוֹס לא חזרו לבעלותם.

בפועל לא טען האֶפּוֹטְרוֹפּוֹס מעולם כי תושבי המשולש הם נפקדים ביחס לקרקעות הנמצאות בשטח המסופח, ולא התייחס לקרקעות אלו כאל נכסים מוקנים. ככל הנראה, הגורמים המדיניים האחרניים על הטיפול בנכסי נפקדים החליטו לכבד את ההתחייבות הבינלאומית שלקחה על עצמה הממשלה בהסכם רודוס.

על מנת למנוע תוצאה זו, נקבע בסעיף 3 לחוק הסדר משפט ומנהל כי אין לראות בתושבי השטח המסופח נפקדים ביחס לנכסיהם הנמצאים באותו שטח. סעיף זה, בדומה לסעיף 6 (6) להסכמי שביתת הנשק עם ירדן, נועד להבטיח כי זכויותיהם הקנייניות של תושבי השטח המסופח לא ייפגעו כתוצאה מהסיפוח. הוא לא ביטל את נפקדותם של תושבי מזרח ירושלים ביחס לנכסיהם שהיו מצויים בשטח מדינת ישראל עוד לפני הסיפוח. כלומר, תושבי מזרח ירושלים שהיו נפקדים לפני הסיפוח נותרו נפקדים גם אחריו, והשינוי היחיד שחל במעמדם שהם הפכו מנפקדים "רגילים" לנפקדים תושבי מדינת ישראל.

פליטים ונפקדים בקרב ערביי ארץ ישראל:

**מלחמת העצמאות ומלחמת ששת הימים**

השנים	ערבי	מעמד	נפקד ביחס לרכושו
1949-1949	נשאר בביתו בשטח מדינת ישראל	אזרח ישראל	לא
	עזב את שטח מדינת ישראל	פליט	כן
	תושב קבע ב"משולש" שסופח	אזרח ישראל	"נפקד נוכח" ביחס לרכושו ממערב לקו העמדות הישראלי לפני סיפוח "המשולש"; בעל רכושו שבתוך השטח שסופח
	פליט ששהה ב"משולש" שסופח	אזרח ישראל (אם לא גורש מיד)	
1967	תושב קבע במזרח ירושלים שסופחה ב-1967	תושב ישראל	"נפקד נוכח" ביחס לרכושו בתחומי הקו הירוק; בעל רכושו שבתוך השטח שסופח
	פליט במזרח ירושלים שסופחה ב-1967	תושב ישראל, "פליט פנימי"	

**"אין לדון בשאלה זו כל עוד המלחמה נמשכת"**

למרות התפיסה השונה של הצדדים בשאלת האחריות להיווצרות בעיית הפליטים וזכויותיהם, האילוצים ההדדיים הכתיבו פתרונות דומים לאורך כל השנים מאז מלחמת העצמאות. בהמשך ליוזמה הערבית ממאי 1948 להחזיר את הפליטים הערביים לכפריהם, החל האו"ם, באמצעות המתווך לשאלת ארץ ישראל, הרזן פולקה ג'רנודט, להפעיל לחצים על ישראל להתיר את שובם. עם הפוגה הראשונה, על רקע הודעתו של ברנדוט כי יבוא ב-17 ביוני לתל-אביב, התכנסה הממשלה יום קודם לכן לישיבה. שני דברים מרכזיים עלו בדבריו של בן גוריון בישיבה:

ראשית, הוא קבע כי "פלישת הצבאות הסדירים של מדינות ערב, יכולתנו לעמוד בפני צבאות סדירים אלו ובריחת הערבים, בכל אלה לא היה בשבילי משום הפתעה. ההפתעה היחידה שהופתעתי – והפתעה מרה – היא גילוי ליקויים מוסריים בתוכנו [...] כוונתי לשוד ההמוני שהשתתפו בו כל חוגי היישוב".

שנית, "ואשר להחזרת הערבים, איני מקבל הגרסה שאין לעודד חזירתם – אני גורס שיש למנוע את חזירתם. עלינו ליישב את יפו. יפו תהיה עיר יהודית. מלחמה היא מלחמה. אנחנו לא רצינו במלחמה. [...] החזרת יפו לערבים אין בה צדקות אלא איוולת. אלה שעשו בנו מלחמה – יישאו באחריותה לאחר שהפסידו [...]. אם

הערבים יחזרו עכשיו ליפו והמלחמה תתחדש – יפחתו הסיכויים לגמר המלחמה כפי שאנחנו רוצים. ועלינו למנוע בכל מחיר חזרתם בינתיים".

לברנדוט אמר שר החוץ משה שרת כי "אין לדון בשאלה זו כל עוד המלחמה נמשכת". בראשית יולי נפסקה ההפוגה הראשונה וחודשו הקרבות, והוקפאו המאמצים הדיפלומטיים.

עם תחילת ההפוגה השנייה, ב-18 ביולי, חודשה ההתעניינות הבינלאומית בסוגיית הפליטים. אליהו ששון, מנהל מחלקת המזרח התיכון במשרד החוץ, הודיע כי שיבת הפליטים תיתכן רק כחלק מהסכם שלום עם מדינות ערב וגם תהיה שיבה סלקטיבית, וכי החזרת הרכוש הערבי שהוחרם תותנה בהחזרת הרכוש של יהודי ערב שהוחרם.

אבל הלחץ הבינלאומי להחזרת הפליטים הלך וצבר כוח, בין היתר בשל התייצבותו של ברנדוט בראש המאבק. ב-28 ביולי הוא מסר לישראל אגרת תקיפה, שבה הציע כי ישראל תאמץ את העיקרון של "להתיר שיבה למספר מוגבל מתוך אלה המבקשים לעשות כן". ברנדוט נענה בשלילה. חודש לאחר מכן, ב-20 באוגוסט, גם הנציג האמריקאי בישראל, ג'יימס מקדונלד, הזהיר את בן גוריון כי ארצו מעוניינת לראות מהלכים לפתרון בעיית הפליטים ואף שוקלת לנקוט סנקציות נגד ישראל. בן גוריון טען כי מדובר בביטחון ישראל ובעצמאותה, וכי אין כל מקום להחזרת הפליטים בעת מלחמה גם אם יטילו על ישראל סנקציות.

בראשית ספטמבר 1948 כלל הלחץ האמריקאי גם הצעות טריטוריאליות כמו החלפת הגליל המערבי בנגב. הצעות אלה חזרו והופיעו בהצעתו של ברנדוט בדו"ח שנכתב ב-16 בספטמבר, ושילב את הדרישה "שישראל תשקול מספר צעדים קונסטרוקטיביים להקלת מצוקתם של הפליטים הערבים". אך בעוד שבשיחות פרטיות הפגינו בן גוריון ושרת גמישות, כמו נכונות לדון בשיבה חלקית כחלק מהסדר כולל, המדיניות הרשמית של ישראל נשארה סירוב לכל חזרה של פליטים.

ב-12 בספטמבר 1948 העבירה הממשלה למשלחת ישראל לאו"ם הוראות בנוסח "שום החזרה לפני גמר המלחמה פרט למקרים בודדים. הסדר סופי לבעיית הפליטים כחלק מהסדר כללי עם בוא השלום [...]". מוטב לפתור את הבעיה על-ידי יישוב הפליטים בארצות שכנות, לטובת ישראל ולטובת יחסיה עם שכנותיה".

ב-20 בספטמבר פורסם דו"ח ברנדוט על מאמצי התיווך שלו – שלושה ימים לאחר שהוא עצמו נרצח בידי מתנקשים מן הלח"י. מן הדו"ח עולה כי ברנדוט תמך בתוקף בזכותם של הפליטים לשוב לבתייהם "במועד מוקדם ככל שאפשר", כך כתב המתווך:

היציאה ההמונית של הערבים הפלסטינים נבעה מן החדרה שנוצרה בעקבות הקרבות שניטשו ביישוביהם, בעקבות שמועות, בין אם נכונות ובין אם לאו, על פעולות טרור נגד פלסטינים או על גירושם [...]. מספר רב של דיווחים ממקורות מהימנים ביותר מספרים על מעשי ביזה ושוד בקנה מידה גדול, על הרס כפרים ללא צורך [...].

ברנדוט הדגיש כי לא ייתכן הסדר "צודק ומלא" בלי שתוכר זכותם של הפליטים לחזור:

תהיה זו פגיעה בעקרונות הצדק הבסיסי, אם תימנע הזכות מאלה שנעשו שלא באשמתם קורבנות של הסכסוך, לשוב לבתייהם, בעוד מהגרים יהודיים נוהרים לארץ ישראל ומאיימים להחליף את הפליטים הערבים לצמיתות.

יחד עם זאת, הוא היה מודע לשינויים המהירים שעברה הארץ מאז תחילת המלחמה, ובטון מפוכח הוא הוסיף:

תהיה זו טעות להניח כי הפתרון לבעיה יבוא עם ביסוס זכותם של הפליטים לשוב [...]. יתכן כי מרבית הפליטים כבר לא נשארו להם בתים לחזור אליהם, ויישובם מחדש במדינת ישראל עלול ליצור בעיה כלכלית וחברתית סבוכה ביותר.

בתגובה שנמסרה ב-23 בספטמבר, התעלמה ישראל מקריאתו של ברנדוט להכיר בזכותם של הפליטים לחזור.

## בעקבות דו"ח ברנדוט: החלטה 194

על-פי הפרסומים של ארגון בְּדיל, מאמצי הקהילה הבינלאומית בסוף 1948 ובתחילת 1949 לפתור את בעיית הפליטים התנהלו בשני ערוצים מתואמים: ועדת הפיוס של האו"ם, שהוקמה על-פי החלטה 194 בדצמבר 1948, ופעילותה של ארצות-הברית בראש המעצמות. שני ערוצי מאמצים הללו נשענו על הדו"ח של ברנדוט מספטמבר 1948.

ליבו של הדו"ח היה ההכרה כי זכותם של הפליטים לשבות לבתיהם ולרכושם היא מוחלטת, וזכות זו באה לידי ביטוי בסעיף 11 של החלטה 194:

הפליטים שברצונם לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת במועד המוקדם ביותר האפשרי מבחינה מעשית. עבור רכושם של אלה שיעדיפו לא לעשות כן ישולמו פיצויים לפי עקרונות המשפט הבינלאומי [...]. על ועדת הפיוס לסייע לשיבתם למולדת [repatriation], יישובם מחדש, וכן לשיקום הכלכלי והחברתי של הפליטים.

מאז 1948, מדי שנה חוזרת העצרת הכללית ומאשרת את הנוסח המקורי של החלטה 194 ללא כל שינוי.

החלטה 194 קבעה את המסגרת לפתרון מצוקת הפליטים. תת-סעיף 1 של סעיף 11 מונה שלוש זכויות מובחנות שהפליטים זכאים להן לפי המשפט הבינלאומי – שיבה, השבת רכוש ופיצויים. כמו כן, ההחלטה קובעת כי אותם פליטים שיבחרו לא לממש את זכותם לשוב, זכאים ליישוב-מחדש בארץ אחרת ולפיצויים על הנזקים שנגרמו להם. תת-סעיף 2 של סעיף 11 מורה לוועדת הפיוס לדאוג למימוש מכלול הפתרונות לבעיית הפליטים. אלה כוללים, לפי סדר הבאתם: שיבה, יישוב-מחדש, פיצויים ושיקום כלכלי וחברתי.

בהחלטה 194 נקבעו כמה עקרונות הקשורים ליישום ההחלטה:

- ראשית, ההחלטה מזהה בבירור את המקום הספציפי שאליו זכאים הפליטים לחזור – לבתיהם. בבחירת המונח "לבתיהם" קבע מזכיר האו"ם כי העצרת הכללית התכוונה במפורש לכך שכל פליטי יחזור ספציפית "לביתו או לנכסיו" ולא רק באופן כללי "למולדתו". העצרת דחתה את הצעת תיקון שהתייחסה באופן כללי ל"שטחים שמהם באו [הפליטים]".

- שנית, ההחלטה מאשרת כי השיבה חייבת להיות בחירתו האישית של כל פליט. לפי הדו"ח של המתווך מטעם האו"ם, שמורה לפליטים "הזכות הבלתי-מותנית לבחור באופן חופשי ויש לכבד זכות זו". בסקירת ההיסטוריה של החלטה 194 קבע מזכיר האו"ם כי כוונת סעיף 11 היתה "להעניק לפליטים כפרטים את זכותם לבחור באופן חופשי את עתידם". היועץ המשפטי למשלחת הסקר הכלכלי של האו"ם הגיע לאותה מסקנה: "המילה 'לבחור' מבציעה על כך שהעצרת הכללית הניחה שהעיקרון יוגשם במלואו, וכן שלכל הפליטים תינתן האפשרות לבחור אם ברצונם לחזור לביתם או לא".

עיקרון הבחירה החופשית אף הוכלל זמן קצר לפני-כן במנדט שקיבל ארגון הפליטים הבינלאומי, שהוקם ב-1947 כדי לקדם פתרונות עבור פליטי מלחמת העולם השנייה באירופה, ולאחר מכן הפך לעקרון-מפתח בקביעת הפתרונות למקרים של זרימה המונית של פליטים. במילים אחרות, מדובר בזכות אישיות המונעת מגורם אחר לוותר עליה.

- שלישית, החלטה 194 קובעת את מסגרת הזמן לשיבת הפליטים: "במועד מוקדם ככל האפשר". הניסוח של סעיף 11 מצביע על כך שכוונת העצרת הכללית היתה שישראל צריכה לאפשר את חזרת הפליטים הפלסטיניים בלי לחכות להסכם שלום כלשהו עם הצדדים האחרים בסכסוך. ושוב, בסכמו את ההיסטוריה של ניסוח הסעיף והדיון בו, אמר המזכיר הכללי של האו"ם כי "העצרת קבעה שהפליטים יורשו לחזור כאשר המצב התייצב". יש הסבורים כי תנאי זה התקיים עם חתימת ארבעת הסכמי שביתת הנשק ב-1949, ויש הטוענים כי זה עדיין לא קרה, והסכסוך חי ונושם.

רביעית, החלטה 194 מטילה על ישראל את החובה להבטיח את התנאים שיאפשרו את שובם של הפליטים. בהבהרת הנוסח האומר ש"יש להרשות" לאותם פליטים שיבקשו זאת את זכותם לחזור לבתיהם, ציין מזכיר האו"ם כי הוראה זו מחייבת "להבטיח את שלומם של הפליטים החוזרים ולהגן עליהם מפני גורם המבקש לפגוע בהם".

החלטה 194 ניתנה למרות שכל המעורבים היו תמימי דעים למדי כי ישראל תסרב לשיבה המונית וכי פליטים רבים יימנעו מלשוב לחיות כאן תחת שלטון ישראל. הכוונה הייתה לנסות וליישב אותם במדינות ערב. כתב על כך הקונסול הכללי האמריקאי בירושלים, ויליאם בֶּרְדֵּט (Burdette):

מאחר שארצות-הברית תמכה בכינונה של מדינה יהודית, עליה לפעול בתוקף לכך שתהיה זו מדינה הומוגנית, בעלת הסיכוי הטוב ביותר ליציבות. שיבת הפליטים תיצור "בעיית מיעוט" מתמדת ותהווה פיתוי קבע הן להתקוממות מבפנים והן להתערבותן של מדינות ערב השכנות מבחוץ.

הוא הוסיף כי יש לפעול לקליטה והתיישבות מאורגנת של הפליטים בארצות ערב, אחרת הם ישמשו עילה למעורבות גוברת של ברית-המועצות.

יואב גלבר עומד על ההבדלים בגישות ובעמדות של השחקנים המרכזיים לגבי סוגיית הפליטים ולגבי האיזונים שיצרה על האינטרסים שלהם. הבריטים הבינו שאי-אפשר להחזיר את הגלגל לאחור, ולכן העיקר בעיניהם היה יישובם מחדש של הפליטים בלי להתנות זאת במציאות פתרון מדיני כולל ליחסי ישראל-ערב. האמריקאים, לעומתם, ביקשו לחבר את תביעת הפליטים לזכות השיבה עם שיקומם במסגרת הסדר מדיני כולל. הם חתרו לפתרון שיתבסס על החזרת חלק משמעותי מן הפליטים ויישובם מחדש של האחרים. ישראל אימצה את הגישה האמריקאית, אבל רק בחלקה. היא סירבה לקלוט את כל הפליטים, אך היתה מוכנה להסכים לקליטת מספר קטן מהם במסגרת הסכמי שלום עם מדינות ערב. מדינות ערב סירבו ליישב אותם בתחומיהן.

בקרב הערבים עצמם שררה מחלוקת, במיוחד עקב עמדתו של עבדאללה מלך ירדן. עבדאללה אומנם הצטרף פומבית להחלטת הליגה הערבית שהתקבלה במרץ 1949 ותבעה את שיבת הפליטים לבתיהם, אך לא התעקש על זכות שיבה. בשיחות שקיים עם חברי ועדת הפיוס, ראש הממשלה הירדני הביע נכונות לקבל את העיקרון של יישוב מחדש של הפליטים. עבדאללה אף הלך אחד נוסף, ובשיחתו עם הקונסול האמריקאי גרס כי יש ליישב מחדש את כל הפליטים, שכן שיבה המונית תיצור לדעתו מקור קבוע של מתיחות בין ישראל ובין מדינות ערב.

במחצית השנייה של 1949 ניהלו ישראל וירדן משא-ומתן לשלום. ירדן כרכה את סוגיית הגבולות והפליטים במקשה אחת: ככל שישראל תעביר לירדן יותר שטח, בעיקר לוד ורמלה, הירדני יהיו מוכנים לקלוט יותר פליטים. ישראל דחתה את הנוסחה הזאת, ואף תבעה מהירדנים להעביר לה שטחים נוספים, כמו טול כרם וקלקליה.

### **ועידת לוזאן: ניסיונות להידברות?**

בוועידת לוזאן שנפתחה ב-27 באפריל 1949 עמדו לדיון שלושה נושאים שהעסיקו את העולם הערבי כולו: הפליטים, ירושלים והשטחים שיועדו למדינה הערבית. הנושא החשוב ביותר מבחינת הערבים היה בעיית הפליטים, ולכן בפועל עסקה הוועידה בעיקר בשאלה זו.

עמדת ישראל לעניין הפליטים התבססה על שתי הנחות יסוד:

■ ישראל אינה רואה את עצמה נושאת באחריות ליצירת בעיית הפליטים, אך למרות זאת היא נכונה לתרום ולסייע בפתרון מתוך שיקולים אנושיים.

▪ כל פתרון הכולל את שיבתם של הפליטים מסכן את קיומה של מדינת ישראל.

לקראת הוועידה קבעו בן גוריון ושרת כי ישראל תהיה מוכנה לקבל רק מספר מצומצם של פליטים ולשלם פיצויים עבור הקרקעות הנטושות. עם זאת, צעדים אלה יוכלו להיעשות מבחינתה רק כחלק מהסכם שלום כולל באזור, שבמסגרתו תזכה ישראל לקבל פיצוי כספי הולם ממדינות ערב לנזקי המלחמה, וכן פיצויים עבור הרכוש היהודי שהשאירו יהודי ערב בארצות מוצאם עם עלייתם לארץ.

מזכיר המדינה של ארצות-הברית, דין אַצ'סון (Acheson), נפגש ב-5 באפריל 1949 עם שר החוץ משה שרת. בפגישה הביעה אַצ'סון את עמדתו שעל ישראל להסכים להעניק זכות שיבה לכרבע מן הפליטים הערביים. אַצ'סון רמז כי מחווה מסוג כזה מצד ישראל תאפשר לנשיא ארצות-הברית, הארי טרומן, להמשיך בתמיכתו במדינת ישראל. כמו כן הבטיח המזכיר כי יעשה ניסיון להתקדם לקראת הסכם כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי. שרת ובן גוריון סירבו להיענות להצעת ארצות-הברית, והסכימו להחזיר מספר מוגבל של פליטים במסגרת איחוד משפחות ולתת פיצויים לאחרים.

רבים בווינגטון ראו בישראל את הצד המכשיל את תהליך השלום. באיגרת ששלח טרומן לבן גוריון ב-29 במאי 1949, האשים הנשיא האמריקאי את ראש ממשלת ישראל בכך שגרם לקיפאון בלוזאן. כמו כן איים הנשיא על ישראל בהטלת סנקציות ובעיון מחדש ביחסיה של ארצות-הברית עם המדינה היהודית. בנוסף למשלוח האיגרת, הממשל האמריקני איים להשעות מְלוּוּה של מאה מיליון דולר למדינת ישראל.

גם אליהו ששון, חבר המשלחת הישראלית, ראה את הדברים באופן דומה:

אין כל סיכויים להתקדמות [...] כזאת בעתיד [...]. שיחות לוזאן עקרות הן, וסופן – כישלון. ראשית: היהודים סבורים שאפשר להשיג את השלום ללא מחיר מקסימלי או מינימלי. הם רוצים להשיג את ויתור הערבים על כל השטחים המוחזקים היום על-ידי ישראל, את הסכמת הערבים לקליטת כל הפליטים בארצות השכנות, את הסכמת הערבים לתיקון הגבולות הנוכחיים במרכז, בדרום ובאזור ירושלים לטובת ישראל בלבד [...] ועוד ועוד.

בני מוריס מתאר כיצד שני הערוצים – האמריקאי, שדרש מישראל את שובם של 250,000 פליטים, וזה של ועדת הפיוס – לא נשאו פרי. שני המאמצים התלכדו לתקופה קצרה במרץ 1949 ב"תוכנית עזה", שעיקרה היו: ישראל תספח את רצועת עזה על כל תושביה, לרבות 200,000 פליטים שיורשו לחזור לבתיהם בתוך ישראל; בתמורה תפצה ישראל את מצרים או את ירדן בשטח בהיקף מסוים, ככל הנראה בנגב הדרומי.

ישראל הסכימה לספח את רצועת עזה ולקלוט את הפליטים. היא הודיעה לוועדת הפיוס בסוף מאי 1949 כי "תהיה מוכנה להעניק אזרחות ישראלית לכל הערבים הנמצאים כעת ברצועת עזה, תושבים כמו פליטים", והתחייבה לדאוג ליישובם מחדש ולשיקומם. ישראל התנתה זאת בסיוע בינלאומי נרחב. מצרים התנגדה לתוכנית, ומשלחתה בוועידת הפיוס בלוזאן מסרה כי "לא זו בלבד שמצרים לא תוותר על עזה, אלא גם תעמוד בתוקף על כך שתקבל את הנגב הדרומי". בן גוריון החליט להציע ביוני למצרים פיצוי טריטוריאלי בנגב הצפוני-מערבי, לאורך הגבול עם מצרים. אך למרות מאמצי ארצות-הברית ובריטניה לשכנע את המצרים לאמץ את ההצעה, מצרים דחתה אותה באופן רשמי ב-29 ביולי 1949.

ביוני 1949 המשיכו האמריקאים ללחוץ על ישראל לנקוב במספר של פליטים שהיא מוכנה לקלוט ללא עזה. ישראל המשיכה להתעקש לכרוך בכך את נכונותה לקלוט פליטים בהסכמי שלום בלבד. הנציג האמריקאי לוועידת הפיוס, מרק אֶתְרִידְג' (Ethridge), הודיע ביולי על התפטרותו, ובמקומו בא פול פורטר. אֶתְרִידְג' נימק את צעדו בעיקר בכך שישראל גורמת לקיפאון בשיחות לוזאן:

ישראל היא מדינה שהוקמה על יסוד תפיסה מוסרית, ועליה להיות מושתתת על בסיס מוסרי. יחסה כלפי הערבים ראוי לכל גנאי מבחינה מוסרית וקצר-ראות מבחינה מדינית. כל ביטחונה ביחסי ידידות עם שכנותיה [...] בכל מועד שהוא במרוצת חייה של הוועדה, יחס נדיב ומרחיק-ראות מצד היהודים היה עשוי לפתוח את הדרך לשלום.

ולמרות כל איומי האמריקאים, בן גוריון לא מיהר לפעול. דעתו היתה כי אין לוותר על אינטרסים חיוניים לישראל מתוך שיקולים הנובעים מלחץ. ההישג היחידי שנזקק ללחץ האמריקאי היה הסכמתה של ישראל לאיחוד משפחות שהביא עד ספטמבר 1951 לשובם של פחות מ-2,000 פליטים.

## איך נולד המספר 100,000?

בסבב השני של השיחות בלזאן הודיעה ישראל ב-3 באוגוסט 1949, לאחר ויכוחים מרים בתוכה, כי היא מוכנה לקלוט לתחומה 100,000 פליטים. דבר שר החוץ שרת, בוויכוח שהתקיים במפא"י ב-28 ביולי על הצעת ישראל לקלוט 100,000 פליטים, משקפים את יחסה של ישראל לשאלת חזרת הפליטים:

היתה תקופה שגם אצלנו היתה הנחה שעקירת הערבים האלה היא לשעה ולא לדורות וטבעי הדבר שהערבי יחזור לכפרו. זו היתה ההנחה הרווחת בציבור שלנו [...] כאשר משרד החוץ החל לדבר בפומבי נגד החזרה – הוא הדגיש שהוא מדבר לא רק כלפי חוץ והוא קודם כל מנסה לגבש דעת קהל נגד החזרה הזו [...]. במשך זמן הבין הציבור מה קרה, התרגל לדבר זה, והבין שיכול להיות אסון אם תהיה החזרה המונית, והתגבשה עמדה זו. היא נתנה תוצאות מכריעות. היא הוכיחה לגורמי חוץ שאין מה לדבר על הפתרון בדרך של החזרה רבתי [...] אם עכשיו מדברים ברצינות גם באנגליה וגם באמריקה על התיישבות [של פליטים] בארצות אחרות – זאת [תוצאה] של הדגש המוחלט שהעמדנו בשאלה זו.

הודעה על נכונותה של ישראל לקלוט לתחומה 100,000 פליטים נמסרה לאמריקאים כבר ב-28 ביולי 1949, אבל צורפו לה שתי התינות:

- קבלת תוכנית כוללת ליישובם של כל הפליטים.
- התקדמות של ממש לקראת הסכמי שלום.

ההצעה לא התקבלה על-ידי הערבים, שהמשיכו לתבוע שכל הפליטים יוחזרו לישראל. יחד עם זאת, היו בקרב הנציגים הערבים בוועידה כאלה שהודיעו באופן לא-רשמי שאם ישראל תקלוט 340,000 פליטים, מדינות ערב יקלטו את 410,000 הנותרים. הקונסול האמריקאי בירושלים בְּרָדְט צידד בעמדת הערבים וטען כי הצעת ישראל אינה אלא "מעשה מרמה". האמריקאים טענו שהצעת ישראל "לא הניחה בסיס ראוי לשמו כדי לתרום לפתרון שאלת הפליטים הפלסטינים".

ב-20 באוגוסט פרסמה את ממצאיה הוועדה הטכנית לפליטים, שוועדת הפיוס הקימה ב-14 ביוני 1949 כדי לעמוד על היקפה וטיבה של בעיית הפליטים. לפי ממצאיה, מספר הפליטים הגיע ל-711,000. הוועדה מצאה כי מספר מכריע של פליטים רוצים לשוב לבתיהם אבל ישראל מתנגדת ומונעת זאת מהם. הוועדה גרסה כי "אין להחזיר את מחוגי השעון לאחור", בעיקר לנוכחות גידול היישוב העברי ב-50 אחוזים" מאז יציאת הפלסטינים ונהירתם של עולים לישראל בקצב של 800 איש ליום.

ועידת לוזאן הסתיימה בספטמבר 1949 ללא הסכמי שלום.

בשולי הדברים, ראוי לספר את הסיפור הבא. אך-על-פי שהצדדים למשא-ומתן היו מדינות בלבד, לוועידת לוזאן הגיעו גם 4-5 נציגים של הפליטים הפלסטינים להשמיע את עמדתם. נסיעתם מומנה מכספי הפליטים. המשלחת היחידה שהסכימה להיפגש איתה היתה... משלחת ישראל. המשלחות הערביות סירבו לפגוש אותם, וכאשר ניסו להיפגש עם המשלחת המצרית – הם גורשו מהחדר בכוח.

וגם זאת ראוי לספר: באפריל 1949, לפני החתימה על הסכם שביתת הנשק, הציע חוסני א-זַעִים, רמטכ"ל צבא סוריה שחודש קודם תפס את השלטון בהפיכה, לקלוט בסוריה בין 250,000 ל-500,000 פליטים, במסגרת הסכם שלום נפרד עם ישראל. המימון ליישובם ופיתוחם של מקורות תעסוקה עבורם יבואו ממדינות



המערב. בתמורה הוא תבע כי קו הגבול החדש יעבור במרכז נהר הירדן, מה שיעניק לסוריה מחצית ממימיו וממי הכינרת. בן גוריון סירב להיפגש איתו ודחה כל ויתר על שטח או מים.

בשנים שבין המלחמות, הנוכחות ההמונית של הפליטים במדינות ערב היתה עדות להשפלת העולם הערבי על-ידי ישראל. הפלסטינים הטילו את האחריות לפליטים על הליגה הערבית, שנכשלה בהצלת פלסטין ועל-כן היה עליה לסייע להם. הפליטים הפכו לגורם המערער את יציבות המשטרים הערביים, בין היתר בשל תופעת ההסתננות ופעולות התגמול הישראליות שגררו בעקבותיהן.

בסוריה, בלבנון ובמצרים נותרו הפליטים חסרי כל נתינות ושוכנו במחנות. בירדן הם נהנו מאזרחו אך נמנעה מהם האפשרות להתגייס לליגיון הירדני או לזכות במשרות ציבוריות. באותן שנים הם ראו רק פתרון אחד לבעייתם – השמדת ישראל ושיבה מלאה לבתייהם. בעיתון אל-גומהוריה, קהיר, נכתב ב-27 ביוני 1961 כי "הפליטים לא ישובו כל עוד מתנוסס דגל ישראל על אדמת פלסטין. הם יחזרו כשדגל פלסטין יתנוסס מעל פלסטין הערבית".

את ההתנגדות לתוכניות שיקום הפליטים במדינות ערב הוביל מופתי חג' אמין אל-חוסייני. הוא הפך את רעיון השיבה לקונצנזוס מקודש, שבמשך עשרות שנים איש בעולם הערבי לא העז לערער עליו.

## מ-242 לאוסלו

מלחמת ששת הימים שמה קץ לתקווה הערבית להשמיד את ישראל. במקום שתהיה "יום הגשמת התקווה הערבית לשובם של פליטי פלסטין [עם] חיסולה של ישראל", כדברי עבדאללה אל-יאפי, ראש ממשלת לבנון, ב-29 באפריל 1966, המלחמה המיטה אסון נוסף על הפלסטינים, וכמסופר לעיל הביאה לגל נוסף של קרוב לרבע מיליון פליטים מן הגדה המערבית.

נושא הפליטים שב ועלה בדיון שקיימה ממשלת ישראל ב-18 ביוני 1967. בוועדת השרים שקדמה לדיון עלתה האפשרות ליישב פליטים ערבים במדינות ערב, בהן מרוקו ואלג'יריה. השאלה שנשאלה בדיון היתה כללית יותר: האם מתייחסים בכלל לסוגיית הפליטים בפומבי, כך שישראל מקבלת אחריות לפתרון הבעיה בעצמה, ואם כן – היכן מיישבים אותה?

שר המשטרה, אליהו ששון, יליד דמשק, זעם בדיון על הצעת הוועדה המנותקת לתפיסתו מהמציאות האזורית:

אני רואה החלטות אלו החלטות אבסורדיות. במשך 19 שנה לא יכולנו ליישב אף פליט אחד באף ארץ ערבית, ואתם רוצים ליישב את הפליטים במרוקו, באלג'יריה ובארצות אחרות? אתם רוצים להרחיב את הסכסוך ולהחריף את האיבה? להכניס לעניין מדינות לא היה להן כל קשר אתנו לעניינים אלה?

שר החקלאות חיים גבתי המליץ לגבש תוכנית ליישוב מחדש של הפליטים בחצי האי סיני ובגדה המערבית במסגרת המשא-ומתן האזורי?

יש לזה ערך פוליטי גדול אם נציג בפני העולם תוכנית ליישוב הפליטים. הדבר ירפא אחת ולתמיד את הפצע הזה, שאחרת לעולם לא ייתן להבריא את המצב במזרח התיכון. אנחנו צריכים באופן מעשי לגשת להכנת תוכנית כזאת, להציג אותה ולהגיד: בעזרת המעצמות הגדולות אנחנו יכולים לקבל על עצמנו גם לתכנן וגם לעזור בביצוע, בין אם זה בטריטוריה שלנו, בין אם זה בגדה המערבית ובין אם זה בחצי האי סיני.

שר האוצר פנחס ספיר שאל אותו: "נניח שיש מקומות ליישב אותם בישראל?"

גבתי ענה: "אני לא מדבר על ישראל, אני מדבר על הגדה המערבית, על בקעת הירדן בין יריחו לבין שכם".

ספיר המשיך והקשה: "זה מחוץ לגבולות ישראל?"

גבתי הבהיר: "אם נהר הירדן זה גבול ישראל אז זה בתוך ישראל. אני מדבר על שני מקומות – בקעת הירדן ואל-עריש".

גם האו"ם נפנה להתייחס לסוגיית הפליטים, בהחלטת מועצת הביטחון 242, שבאחד מסעיפיה נאמר כי "מועצת הביטחון [...] מוסיפה ומאשרת [...] את הצורך להשיג יישוב צודק של בעיית הפליטים". הסעיף הזה העלה שוב את התביעה הפלסטינית לחזרתם של כל הפליטים, אך השאלה כלל לא הגיעה לדיון בהעדר משא-ומתן משמעותי כלשהו בין ישראל לעולם הערבי עד 1977, עת החלו השיחות בין ישראל למצרים.

בשיחות אלה, הדיון אודות הפלסטינים התמקד בשאלת עתידם המדיני של השטחים. מצרים, שפתחה בתביעה להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, נסוגה במהרה מתביעה זו והסתפקה בתוכנית ה"אוטונומיה", שהדיונים עליה מוסמסו על-ידי ישראל עד להורדתה הסופית מן הפרק ב-1982. בני מוריס מציין כי שיחות יולי 1978, שהתמקדו בנושא הפלסטיני, לא נשאו פרי, אבל משה דיין ככל הנראה הסכים עקרונית לכך שהפליטים שנעקרו ב-1967 ישובו אל הגדה המערבית ורצועת עזה. שר החוץ המצרי כאמל דרש מישראל להסכים לשיבת כל הפליטים, מ-1948 כמו מ-1967. דיין פסל את הרעיון.

ועידת מדריד ב-1991 לא קידמה במאום את המשא-ומתן או את הפליטים, אבל באותה שנה הוקם בישראל "ועד העקורים", שחשש מפני ויתור של אש"ף בסוגיית הפליטים ומפני הסכמתו למודל של שתי מדינות לשני העמים, שאש"ף אישר ב-1988. הוועד מקיים ביום הנקבה תהלוכות לכפרים שנהרסו במלחמת העצמאות. כך התבטא מוחמד נופל, פליט מספרייה (ציפורי) שליד נצרת, הגר היום במחנה הפליטים עין אל-חילוןה בלבנון:

[...] אנו פונים עכשיו בבקשה לנציגים הפלסטינים, לנציגים הערבים ולמדינות הערביות, שלא יעשו מניפולציות בשאלת הפליטים. אין כל תחליף לשיבה לפלסטין – לא קבלת פיצויים, לא הישארותנו כאן ולא יישובנו מחדש. כמו כן אנו מסרבים לכל נושא ההגירה מכאן. אין כל תחליף לשיבה.

ממשלת ישראל והנהגת אש"ף הגיעו למשא-ומתן על שאלת הפליטים רק לאחר החתימה על הסכם אוסלו בספטמבר 1991. שאלת הפליטים נדחקה במהירות לשלב הדיונים על הסדר הקבע, ועלתה לראשונה על שולחן המשא-ומתן רק בשנת 2000. בעת ניהול המשא-ומתן, ההנהגות – בשני הצדדים – התייחסו לסוגיה באופן יותר פרגמטי מאשר הציבור. בפומבי נשמעו – בעיקר מהצד הפלסטיני – הצהרות נוקשות הרבה יותר ביחס לזכות השיבה ומימושה בפועל.

לגבי הנרטיב של סוגיית הפליטים, ההנהגה הפלסטינית הכריזה שאם ישראל תכיר בזכות השיבה, ותבקש סליחה או תביע חרטה על חלקה בדינאמיקה של היווצרות שאלת הפליטים, הפלסטינים יהיו מוכנים להכיר במציאות שנוצרה מאז, לרבות קיומה של ישראל כמדינה ריבונית ולגיטימית. הישראלים, מצידם, סבורים שכל הכרה ישראלית בזכות השיבה משמעה הודאה באחריות ליישוב נושא הפליטים, וגם אם זכות זאת לא תמומש בפועל בשלב הראשון, עצם ההכרה טומנת בחובה את קיצה של ישראל כמדינה יהודית.

נציגי אש"ף ביקשו להבחין בין ההכרה בזכות השיבה לבין מימושה בפועל באופן שלא יאיים על הרוב היהודי בישראל. נציגי ישראל שאפו להתעלם לגמרי מזכות השיבה ולהתרכז יותר בהיבטים המעשיים של הפתרון – קליטת הפליטים מחוץ לישראל, בין במדינת פלסטין ובין במקומות מגוריהם הנוכחיים, או מתן פיצויים. שתי ההנהגות הסכימו שכל פתרון ימומש באמצעות מנגנון בינלאומי.

שני הצדדים הגיעו לדיון עם תובנת היסוד המוצקה שלהם ביחס לשאלת הפליטים, אבל גם עם הכרת עמדתו של הצד שכנגד. הפלסטינים החזיקו, מצד אחד בעמדה כי מוקנית להם באופן מוחלט זכות השיבה אל שטחי ישראל, ומצד שני הבינו לחלוטין את חוסר ההיתכנות שלה. אמירה ברורה בעניין הזה נשמעה מפי אבו איאד, סגנו של ערפאת, כבר ב-1988. במכתב תשובה ל-15 שאלות שנשאל על-ידי משרד החוץ האמריקאי, אמר אבו איאד:

זכות השיבה לא יכולה להתממש תוך פגיעה באינטרסים של ישראל, אלא חייבים להביא בחשבון את המצב שנוצר מאז 1948 [...] אנחנו מבינים ששיבה מוחלטת אינה אפשרית עוד [...] אין אנו

לגמרי לא-מציאותיים כאשר אנו שוקלים כיצד לממש את הזכות הזאת [...] אסור לה להיות מכשול בלתי ניתן לגישור.

קשה לומר שקיימת תמימות דעים בנושא הזה במחנה הפלסטיני. רחוק מכך. חבר הוועד הפועל של אש"ף ומחזיק תיק העקורים והפליטים בארגון, דוקטור אסעד עבד רחמן, כתב ביוני 1999 – ללא כל ביסוס עובדתי – ש"המספרים מגלים כי למעלה מ-78% מהאוכלוסייה היהודית חיים באזור ששטחו אינו עולה על 15% משטחה הכולל של ישראל [...] האזור הנותר הוא בעיקרון אדמת הפליטים הפלסטינים. פרט לכמה מרכזי התיישבות [...] אזורים אלה נטושים. חיים בהם 154,000 יהודים [...] לכן שיבת הפליטים לא תגרום לעקירת מספר גדול של מהגרים יהודים ממושבם הנוכחי". הוא גם חישב (בשיטות השמורות עמו) וקבע שישראל חייבת לכל פליט פיצוי כספי של 114 אלף דולר.

כיום, שטחם של 140 יישובים ערביים שהתקיימו גם לפני 1948 נמצאים בשימושם של יישובים ישראלים שקמו עליהם, גם אם היישובים הישראליים עצמם לא ממוקמים ממש על השטח הבנוי של הכפרים הערביים. אדמתם של 152 יישובים נוספים נמצאת בשימושם שונים, שהעיקריים שבהם: 57 לחקלאות, 32 למרעה, 10 ליערות ו-19 שאינם בשימוש.

הישראלים, מצידם, היו נאמנים לתפיסת היסוד שהנחתה את עמדתם מאז ומתמיד. התפיסה נשענה על הרעיון הציוני, המבקש לשים קץ למצב שבו יהודים הם מיעוט בכל מקום שבו הם חיים. העובדה שהפליטים נטשו את בתיהם במלחמת העצמאות אפשרה את קיומו של רוב יהודי מוצק, ולא היה בכוונת הנושאים-ונותנים הישראלים לשנות את המצב הזה. יחד עם זאת, למנהיגות הישראלית היה ברור שיש צורך למצוא פתרון יצירתי שיעמעם את חוסר נכונותה לקלוט פליטים, וכי פירוש הדבר ללכת לקראת הפלסטינים בפתרון סוגיות אחרות, כמו ירושלים.

## מהסכם ביילין-אבו מאז אל קמפ דיוויד 2000

ההזדמנות הראשונה להתמודדות מעשית עם המתחים ועמדות היסוד הללו ולהכין קווים מנחים לפתרון עלתה על הפרק ביוזמתה של יוסי ביילין ואבו מאזן ב-1995, שנה לפני המועד המוסכם לקיום השיחות הרשמיות על הסדר הקבע. בהסכם הלא-רשמי "ביילין – אבו מאזן" נאמר כי הפלסטינים מבינים שלא יוכלו ליישם את מה שנראה להם כזכותם לשוב לבתיהם, כי הצד הישראלי מכיר בסבל החומרי והנפשי שנגרם לפליטים הפלסטינים, וכי שני הצדדים מבקשים להקים ארגון בינלאומי, בראשות ממשלת שוודיה, לטיפול בנושא הפיצויים. ישראל תשתתף במימון קרן בינלאומית שתפצה את הפליטים ותמשיך לקלוט פליטים במסגרת איחוד משפחות ומקרים הומניטריים מיוחדים.

יש לציין כי בקיץ 2000, עם כישלון שיחות ישראל-סוריה בעירייה שֶפֶרְדֶקְטָאון, ניסו הסורים להציב מכשולים על דרכם של הפלסטינים להסדר עם ישראל על-ידי החלטות כובלות בוועידות ערביות ואסלאמיות שונות, אך נתקלו בהתנגדות פלסטינית תקיפה.

עם זאת, גם בקמפ דיוויד 2000 לא היתה כמעט שום התקדמות בסוגיית הפליטים. ישראל שללה כל קליטה של פליטים. הפלסטינים תבעו הכרה ישראלית בזכות השיבה, אך גם הציעו ליצור מסגרות בינלאומיות לשיקום ולקליטת הפליטים, שיהפכו את השיבה האמתית לישראל לאופציה זניחה. עד סוף הפסגה לא נוצרה שום הסכמה בין הצדדים, לא לגבי תיאור אופן היווצרות הבעיה, לא לגבי הפיצויים, ולא לגבי מספר הפליטים שייקלטו בישראל.

הכישלון הזה, ופריצתה של האינתיפאדה השנייה, החזירו שוב את הפלסטינים אל משבצת הפתיחה. בנובמבר 2000, אבו מאזן – בעצמו פליט מצפת – כתב ביומון אל-ח'אית היוצא לאור בלונדון:

נושא הפליטים לא היה חשוב פחות מנושא ירושלים [...] נתקלנו ועוד ניתקל בהתנגדות קשה מצד הממשלה הישראלית, משום שמשמעות הדבר, בשורה התחתונה, שינוי האופי הדמוגרפי

שהישראלים מבקשים לשמר [...]. כשאנו מדברים על זכות השיבה, אנו מדברים על שיבת הפליטים לישראל, משום שהיא זו שגירשה אותם ומשום שרכושם מצוי שם [...].

ובכל זאת, בפגישה של יוסי ביילין עם מנהיג פלסטיני בכיר מאוד בנובמבר 2000, נאמר לו כי מאז שאש"ף קיבל את עיקרון שתי המדינות, היה ברור למנהיגות כי זהו ויתור על זכות השיבה למדינה היהודית, ומתן אפשרות למימוש הזכות הזאת במדינה הפלסטינית הלאומית שתקום. המנהיג הפלסטיני הוסיף והסביר כי העמדה הפלסטינית הוקשחה על רקע התסכול מאי קידום תהליך השלום, ועקב הלחץ של הפליטים, בעיקר אלה החיים בלבנון. לדבריו, אם ישראל תסכים לקלוט בין 70,000 ל-100,000 פליטים במהלך שנים אחדות, הבעיה עשויה להיפתר.

### הצעת קלינטון וטאבה

חידוד נוסף של שאלת הפליטים הגיע בהצעת הנשיא קלינטון מדצמבר 2000. נאמר בה כי ישראל תכיר בסבל הנפשי והחומרי של הפליטים הפלסטינים כתוצאה ממלחמת 1948 ובצורך לסייע לקהילה הבינלאומית לטפל בבעיה. לפליטים יוענקו חמש אפשרויות לקליטה:

- במדינה הפלסטינית.
- בשטחים שישראל תעביר במסגרת חילופי השטחים.
- במדינות שבהן הם חיים כיום.
- במדינות שלישיות המוכנות לקלוט אותם.
- בישראל, על-פי אישורה הפרטני.

עדיפות תינתן לפליטים בלבנון. שני הצדדים יקבעו שזהו מימוש החלטת עצרת האו"ם 194. יובהר כי זכות השיבה של הפליטים לא תוכל להתממש באופן חופשי בישראל, ויאמר כי לפלסטינים יש זכות שיבה לפלסטינה ההיסטורית או ל"ביתם הלאומי". ההסכם יציין את סוף הסכסוך.

על בסיס הצעות הנשיא קלינטון נפנו הצדדים פעם נוספת לסבב של שיחות בטאבה בינואר 2001. את המשא-ומתן על הפליטים בטאבה ניהלו יוסי ביילין ונביל שעת'. הנציג הפלסטיני פתח והדגיש את מרכזיותה של שאלת הפליטים ואת מצבם של הפליטים בלבנון, וציין – תוך ציטוט מחקרים ישראלים רבים – את חלקה של ישראל ביצירת בעיית הפליטים. ביילין, מצידו, הזכיר לשעת' את העובדה שהערבים דחו את הצעת החלוקה ואת החלטה 194 שהתקבלה לפני סיום המלחמה, וגם את ההצעה הישראלית בוועידת לוזאן לקלוט 100,000 פליטים.

לאור הפער שנוצר בנְרְטיבים לגבי האחריות ליצירת בעיית הפליטים ולגבי זכות השיבה, הוסכם שכל צד ייתן תיאור תמציתי של השתלשלות העניינים כפי שהדברים נראים בעיניו, ופרשנות נפרדת להחלטה 194, תוך הסכמה שמימושה יהיה כפוף להצעת קלינטון. המפגשים הנוספים בטאבה הוקדשו לדרכים למימוש ההחלטה. הם היו יותר מעשיים, ונדונו בהם האפשרויות לקליטת הפליטים מלבנון בפלסטין או במדינות שלישיות המוכנות לקלוט אותם.

אשר לשטחי ישראל שמלפני 1967, נאמר כי יהיה ניתן לבנות שיכונים בשטחים שיועברו למדינה הפלסטינית במסגרת חילופי שטחים. ישראל תמשיך באיחוד משפחות במקרים הומניטריים מיוחדים. הצדדים נגעו בעקרונות לפיצויים שייתרמו על-ידי מדינות העולם וייתנו גם למדינות שהפליטים נקלטו בהן. דובר גם על הקשר לפיצויים ליהודי ערב על רכושם. הוסכם כי אונר"א תיסגר תוך חמש שנים.

בסיומו של הסבב, הוחלפו טיוטות בין הצדדים, התגבשה הסכמה באשר להשתלשלות העניינים, ונוצרה הסכמה כמעט מלאה לגבי העקרונות לפתרון הבעיה. הפיצוי הכספי שישראל תממן נותן לשלב הסכם הקבע, ואילו ההתייחסות למספר הפליטים שישראל תהיה מוכנה לקבל באופן סמלי נותרה להכרעת המנהיגים, לקראת החתימה על הסכם המסגרת.

אבל ועידת טאבה הסתיימה ללא הסכם. כפי שסופר, עם בחירתו של אריאל שרון לראשות הממשלה בפברואר 2001 הוקפא המשא-ומתן על הסדר הקבע בין ישראל לאש"ף. על רקע הקיפאון המדיני הועלו הצעות שונות, שהחשובה בהן היא זו שנדונה בישיבתה של הליגה הערבית שהתכנסה בבירות ב-2002, והמוכרת גם בשמות "יוזמת השלום הערבית" ו"היוזמה הסעודית".

ביחס לסוגיית הפליטים התקבלו בישיבה שני סעיפים: בראשון, המשמעותי מביניהם, מדובר על "הגעה לפתרון צודק של בעיית הפליטים הפלסטיניים, שעליו יוסכם בהתאם להחלטה 194 העצרת הכללית של האו"ם". בסעיף השני נוספה, בלחץ סוריה ולבנון, ההסתייגות כי "הוועידה ערבה לסרב לכל צורה של יישוב קבע של הפליטים הפלסטיניים העומדת בניגוד לנסיבות המיוחדות במדינות הערביות המארחות".

למרות האישור החוזר שניתן ליוזמה זו ב-2007 בפגישת הליגה הערבית בריאד, ישראל לא השיבה עד היום להצעה זו.

### יוסי ביילין

פוליטיקאי ישראלי, נולד ב-1948 בפתח תקווה וגדל בתל-אביב. בשנים 1969-1979 היה עיתונאי בכיר בעיתון דבר, ובשנים 1977-1984 שימש כדובר מפלגת העבודה. למד באוניברסיטת תל-אביב וב-1981 קיבל תואר דוקטור במדע המדינה. בשנים 1984-1986 היה מזכיר הממשלה, ולאחר מכן מונה למנכ"ל מדיני של משרד החוץ. בתפקידו זה פעל בין השאר כדי לצנן את הקשרים החמים בין ישראל לדרום אפריקה של משטר האפרטהייד.

בשנת 1988 נבחר לראשונה לכנסת מטעם המערך וכיהן כסגנו של שמעון פרס במשרד האוצר. בעוד מפלגת העבודה באופוזיציה הקים ביילין, יחד עם יאיר הירשפלד, רון פונדק, נמרוד נוביק ובעז קרני, את הקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF). בשנים 1992-1993 יזם את "תהליך אוסלו" והיה אחד השותפים הראשיים בו.

ביולי 1995, בממשלת רבין, התמנה לשר הכלכלה והתכנון, וגיבש יחד עם מחמוד עבאס (אבו מאזן) את הבנות "ביילין – אבו מאזן" כבסיס להסדר קבע אפשרי בין ישראל ומדינה פלסטינית עתידית. ההבנות לא נחתמו מעולם כהסכמים רשמיים, אבל הן שימשו בסיס ליוזמות אחרות. לאחר רצח רבין כיהן בממשלת שמעון פרס כשר במשרד ראש הממשלה.

ביוני 1997 התמודד ביילין על ראשות מפלגת העבודה אך הגיע למקום השני אחרי אהוד ברק. הוא מונה לשר המשפטים בממשלת ברק והחל לפעול למען יציאה חד-צדדית של צה"ל מלבנון (הנסיגה מומשה לבסוף בשנת 2000). עם נפילת ממשלת ברק היה מראשי המתנגדים להצטרפות מפלגת העבודה לממשלת שרון. לקראת הבחירות לכנסת ה-16 פרש ממפלגת העבודה לרשימה בהנהגת מר"צ, אבל לא נבחר לכנסת.

בשנת 2003, לאחר תהליך ממושך בחסות בינלאומית, הגיעה קבוצת ישראלים בראשות יוסי ביילין להבנות עם אישים פלסטיניים בראשות יאסר עבד רבו על מבנה אפשרי להסכם קבע בין ישראל ומדינה פלסטינית עצמאית עתידית. אלה היו הבנות ז'נבה.

בבחירות שנערכו ב-16 במרץ 2004 נבחר ביילין לראשות מפלגת מר"צ. הוא התנגד לתוכנית של שרון להתנתקות מרצועת עזה, בטענה שישראל אינה צריכה לנקוט צעדים חד-צדדיים אלא לשאוף למשא-ומתן, ברוח הבנות ז'נבה. אולם עם הזמן שינה את דעתו והוביל את מפלגתו לתמוך בתוכנית.

בדצמבר 2007 פרש ביילין מראשות המפלגה, וכשנה לאחר מכן הודיע על פרישתו מהחיים הפוליטיים. כיום הוא משמש יו"ר יוזמת ז'נבה.

הבנות מפורטות ומעניינות ניתן למצוא ב"הבנות ז'נבה" הלא-רשמיות שפורסמו בסוף 2003, שבהן לא הוזכרה כלל זכות השיבה. שאלת הפליטים מצא את פתרונה במרכיבים המעשיים. נאמר בה כי הפתרון המוסכם לסוגיית הפליטים הפלסטיניים יביא קץ למעמד הפליטות ויכלול מרכיב של פיצוי כספי ומגורי קבע. בפני כל פליט יעמדו מספר אפשרויות באשר למגורי הקבע שלו. האפשרות היחידה שתהיה פתוחה אוטומטית בפני כל פליט היא להתגרר במדינה הפלסטינית, ביתו הלאומי. האפשרויות האחרות הן: להישאר במקום מגוריו הנוכחי או לעבור לאחת המדינות השלישיות שיקלטו את הפליטים. מימוש האפשרויות הללו כפוף להחלטתן הריבונית והבלעדית של כל אחת מאותן מדינות.

ישראל תהיה אחת מן המדינות השלישיות שישתתפו במאמץ לשיקום הפליטים. בנוגע למספר הפליטים שישובו לישראל, נקבע כי ישראל תציע מספר שיתחשב במוצא של מספר הפליטים שייקלטו בארצות שלישיות (הכוונה היא לארצות שאינן פלסטין או מדינות ערב המארחות), מה שהעמיד את המספר – על-פי נתונים שהעבירו מדינות שלישיות כמו ארצות-הברית, קנדה ואחרות – על כ-15 אלף פליטים. ההסכם יביא לפתרון קבוע ומלא של סוגיית הפליטים, ולאחריו לא יהיו שום תביעות נוספות בנושא.

קבוצת AIX, שהוקמה ב-2002 בחסות אוניברסיטת פול סזאן שבערים אֶקס-אן-פרובנס ומְרֶסֶי שבצרפת, בתיאום עם מרכז פרס לשלום בישראל ומרכז DATA ללימוד ומחקר ברשות הפלסטינית, התייחסה לסוגיית עלות פתרון בעיית הפליטים בפרמטרים הללו. בדו"ח משנת 2007, העריך צוות העבודה של AIX בנושא הפליטים באופן נפרד את העלות היישוב מחדש ואת עלויות השיקום (דהיינו, הוצאות למימון התוכניות שיועדו לפליטים שיבחרו לא לשנות את מקום מגוריהם).

לפי ההערכה שגיבש הצוות, כדי ליישם תוכניות מקיפות ליישוב מחדש, המנגנון הבינלאומי שיקום יזדקק למימון בסדר גודל של 8-19 מיליארד דולר לתקופה של 10 שנים, בהתאם למספר הפליטים שיבחרו באופציה של יישוב מחדש. כדי ליישם תוכנית שיקום, יזדקק המנגנון הבינלאומי למימון בסדר גודל של 10-14 מיליארד דולר, בהתאם למספר הפליטים שיבחרו באופציה לא לשנות את מקום מגוריהם, ובהתאם לשאלה אם אלה שיחליטו כך מתגררים כרגע במחנות פליטים או מחוצה להם.

השאלה של הסדרת התביעות בנוגע לרכוש שאבד וההיבט הכספי של שאלה זו הם מורכבים עד מאוד. הקבוצה הגדירה את המושג "פיצוי מלא והוגן", שייקבע באופן אובייקטיבי על-ידי ועדת מומחים שתלווה את המנגנון הבינלאומי. הקבוצה מעריכה כי תידרש לשם כך קרן של 22 מיליארד דולר. להערכת הקבוצה, סדר גודל של ההוצאות הכספיות בכל פתרון של בעיית הפליטים נע בין 55 ל-85 מיליארד דולר, והוא מתייחס ליישוב מחדש ושיקום של 4.5 מיליון בני אדם והסדרת תביעות ביחס לרכוש שאבד.

בסוף 2007 חודש המשא-ומתן בין ישראל והפלסטינים במסגרת ועידת אנאפוליס. במשא-ומתן בין מחמוד עבאס לאהוד אולמרט הסתכמו העמדות הבאות ביחס למספר הפליטים שתקלט ישראל: אולמרט הסכים לקליטתם של 1,000 עד 5,000 פליטים מידי שנה במשך חמש שנים, ואילו עבאס נצמד למספרים הקודמים ודיבר על קליטה של 10,000 פליטים כל שנה במשך עשר שנים. ראוי לציין את התבטאותו של עבאס ב-2008 לגבי הדרך שבה הוא הבין את העמדה הישראלית: "זה היה בלתי הגיוני לבקש מישראל לקלוט חמישה מיליון פליטים או אפילו מיליון פליטים [...] משמעות הדבר תהיה סופה של ישראל".

יש להוסיף ולציין כי לחמאס יש עמדה משלו לגבי סוגיית הפליטים. הארגון הודיע מספר פעמים כי הוא מוכן ל"הוד'נה" (שביתת אש זמנית) עם ישראל למשך עשרות שנים – בכמה תנאים, שאחד מהם הוא שיבת הפליטים כולם לבתיהם שבישראל. במילים אחרות – אם ישראל תהפוך למדינת בעלת רוב ערבי, החמאס יכיר בקיומה.

אפשר לסכם את התפתחות עמדות הצדדים מסיום מלחמת העצמאות ועד שיחות אנאפוליס בטבלה. כפי שניתן לראות מסקירה מהירה של השלבים השונים, בוועידת אנאפוליס – ועוד יותר בהסכמות הלא-רשמיות של יוזמת ז'נבה – ישראל ואש"ף צמצמו מאוד את הפער ביניהם בכל הקשור לפתרון בעיית הפליטים, אם כי לא הצליחו "לסגור עסקה" ולסכם את הסדר הקבע ביניהם. זו היתה אחת הסיבות לדבריו של ראש הממשלה

לשעבר, אהוד אולמרט, במאי 2012, כי באנאפוליס היינו "במרחק נגיעה" מהסכם שלום עם הפלסטינים. "הפערים היו קטנים מאוד", אמר אולמרט, "אנחנו הגענו כבר לישורת האחרונה".

#### הצעות ועמדות בסוגיית הפליטים

המועד	ההצעה	העמדות
מרץ – יולי 1949	תוכנית עזה: ישראל תספח את רצועת עזה ותקלוט את פליטיה בתמורה להעברת שטח למצריים	ישראל השיבה בחיוב, מצריים סירבה ואף תבעה את הנגב הדרומי
אפריל – מאי 1949	במשא-ומתן עם ישראל הציעה ירדן לקלוט רבים מהפליטים בתחומה להעברת חלק מהשטחים שכבשה ישראל	ישראל סירבה ותבעה שטחים נוספים במרכז הארץ, כמו טול כרם וקלקליה.
	שליט סוריה חוסני א-זעים הציע הסכם שלום נפרד עם ישראל וקליטה של 250,000 פליטים בתמורה למחצית מי הירדן והכינרת	ישראל דחתה את ההצעה
אוגוסט 1949	ועידת לוזאן: ישראל הביעה נכונות לקלוט 100,000 פליטים במסגרת הסכמי שלום, במימון מערבי ועם פיצוי על רכוש יהודי ערב	מדינות ערב תבעו קליטה של כל הפליטים; הקהילה הבינלאומית סברה שעל ישראל לקלוט יותר
1995, הסכם "ביילין – אבו מאזן" (לא-רשמי)	ישראל תמשיך לקלוט פליטים במסגרת איחוד משפחות ובמקרים הומניטריים; תוקם קרן בינלאומית למימון פתרון שאלת הפליטים	
קמפ דייוויד 2000	אש"ף הציע הכרה בזכות השיבה, עם שיבה סמלית בפועל	ישראל התנגדה להכרה ולכל שיבה

הצעת קלינטון דצמבר 2000	הכרה ישראלית בסבל הפלסטיני; חמש חלופות למגורי הפליטים; פיצויים	
טאבה ינואר 2001	הכרה בסבל של הפליטים; אפשרויות לקליטת פליטים במדינות שלישיות	
יזמת ז'נבה 2003 (לא-רשמית)	חמש חלופות למגורי הפליטים; פיצויים במנגנון בינלאומי	
אנאפוליס 2008	ישראל: קליטה של עד 25,000 בחמש שנים; אש"ף: קליטה של עד 10,000 בעשר שנים	

#### ושוב נסוגים

ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו, שנבחרה במרץ 2009, הציבה בפני הפלסטינים דרישה ברורה להכרה במדינת ישראל כמדינה יהודית. נתניהו הוסיף והדגיש בספטמבר 2011 כי בתואר "יהודית" כוונתו למשמעות הלאומית ולא הדתית. העילה לתביעה היא שהצהרה כזו תבטא את הכרתו של העם הפלסטיני בזכותו של העם היהודי למדינת לאום משלו בארץ ישראל – הכרה בזכות, ולא רק השלמה זמנית עם קיומה של מדינת ישראל בשל עליונותה הצבאית והמציאות הגיאוגרפית העולמית.

מחמוד עבאס סירב להכרה זו מסיבות רבות:

- ראשית, הוא טען כי אין בנוהג העולמי דרישה להכיר באופייה ובזהותה של מדינה; זהו עניין פנימי של המדינה עצמה. מה שנדרש הוא הכרה בריבונותה של המדינה על גבולותיה המוכרים. כמו כן הנוהג העולמי אינו דורש ממדינה חדשה להכיר מחדש במדינה קיימת.
- שנית, הוא שב וציין כי ב-1988 אש"ף קיבל כבר את החלטת האו"ם 181 (החלטת החלוקה), שבה צוין כי מדובר בהקמת מדינה יהודית ומדינה ערבית, ואש"ף מכבד את החלטת האו"ם כפי שהיא.
- שלישית, ב-1993, עת התקיימו חילופי מסמכים להכרה הדדית בין ישראל לאש"ף, נאמר בהם כי "אש"ף מכיר בזכותה של ישראל להתקיים בשלום ובביטחון". זו היתה הדרישה הישראלית לכניסתם של הצדדים להליך השלום, ואש"ף נענה לה במלואה.
- רביעית, עבאס טען שישראל עלולה, כפי שעשתה במספר חוקים שהכנסת חוקקה תחת ממשלת נתניהו, ליישם בעקבות הכרה כזאת אפליה ממוסדת נגד ערביי ישראל.
- חמישית, הפלסטינים טוענים שדרישה זו היא ניסיון ישראלי להסיר את סוגיית הפליטים באחת מעל שולחן המשא-ומתן.



## אפשר כן, ואפשר גם אחרת

סוגיית הפליטים מניחה לפתחם של הפלסטינים את הצורך להכריע ארץ למדינה בדיוק כפי שסוגיית הטריטוריה דורשת זאת מן היהודים. אם יחליטו הפלסטינים להעניק את הבכורה לארץ, פירוש הדבר שהם מבקשים לממש את זכות השיבה בלי להתחשב בעמדתה של ישראל, מה שהופך את סיכויי ההסדר לאפסיים. אבל אם ידרשו במקום זה את זכותם להגדרה עצמית שתעניק להם אזרחות במדינתם, הזכות הזאת יכולה להתממש במסגרת "תפיסת 1967". על-פי המומחה לאסלאם עילאי אלון, גישה זו מתיישבת עם תפיסת הצדק באיסלאם: הצדק לחברה גובר על הצדק לפרט, והאחרון עשוי להיות מוקרב למען האינטרס של הראשון. כך גם היהודים. אם יעדיפו את הארץ על פני המדינה, הם יאבדו את זהותם היהודית ויכריזו את החזון הציוני. אבל אם יראו את חזון הציונות במדינה יהודית ודמוקרטית, הם יצטרכו להכריע לטובת ויתור על חלקים מארץ ישראל ההיסטורית.

במילים אחרות, הבסיס לפתרון שאלת הפליטים, כמו גם לשאלת הזהות היהודית והמשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל, טמון בכך ששני הצדדים יאמצו פשרות על-פי העקרונות של החלטה 242: ישראל תידרש להסכים לכך שתקום לצידה מדינה פלסטינית בגבולות 1967, עם חילופי שטחים מוסכמים, והפלסטינים יידרשו לקלוט במדינתם את הפליטים שיבקשו לשוב.

במאמר "מולדת" מ-2011, אומר הסופר א.ב. יהושע: "הקשר הראשוני והטבעי למולדת הוא אבן היסוד, שעליה צומחת ונבנית כל זהות לאומית. הקשר לטריטוריה קודם בחשיבותו גם לשפה לאומית משותפת, גם לדת משותפת ובוודאי גם להקשר היסטורי משותף". ארץ ישראל היתה מולדת מחדשת לעם ישראל, אבל גם לתושביה הערביים. לפיכך, מוסיף יהושע:

חלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות איננה רק הפיתרון המדיני היחיד, אלא גם צו מוסרי. מי שנוגס בטריטוריה של הפלסטינים כמו שמדינת ישראל עושה יום-יום בשטחים, עליו לדעת שהוא חומס את ציפור הנפש הזהותית של תושביה ופוגע בה [...]. עם זאת, זהות המולדת של הפלסטינים היא כמעט הפוכה מזהות המולדת שלנו [...]. מול עם שהחליף מולדות כמו נוסע מתמיד, בעיני פלסטינים רבים המולדת מצטמצמת לפעמים לכפר ולבית, ולכן כל עקירה מהם יוצרת טרגדיה ושבר. הפלסטינים במחנות הפליטים ברצועת עזה ובגדה המערבית יושבים במרחק קילומטרים לא רבים מהבתים ומהכפרים שמהם ברחו או גורשו במלחמת 1948. אף שהם עדיין יושבים במולדת הפלסטינית, בתחושתם הם לא גלו רק מהכפר ומהבית, אלא מהמולדת עצמה [...]. זכות שיבה למולדת, שהיא לגיטימית, נהפכה זכות השיבה לבית בישראל, שהיא בלתי אפשרית ובלתי הכרחית.



## Fund for Jewish Expulsion

Guy Guterman

On December 11, 1948, the United Nations General Assembly passed Resolution 194. This non-binding resolution would become the cornerstone of the debate over the right of return of Palestinian refugees who were expelled from or abandoned their homes throughout the 1948 Arab-Israel War. Specifically, Article 11 of the resolution makes two important declarations; “refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbors should be permitted to do so,” and “compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property”<sup>2</sup>. As with many of the issues surrounding this conflict, it was not until the 1990’s that attempts at negotiations and compromise began to take place<sup>3</sup>. Unfortunately, there was lack of foresight and consequent lack of reaction in comprehending the wider consequences of the birth of the State of Israel. The plight of the almost one million Jewish refugees who fled or were expelled from Arab Muslim countries in the decades following 1948 has been largely unaccounted for in discussions of final status agreement between Israel and Palestine.

By the end of Israel’s War of Independence, or Al-Nakba to the Palestinians, a commission established by the United Nations estimated that roughly 700,000 Palestinians became refugees<sup>4</sup>. Today, that number stands at around five million people, including the descendants of the initial refugees<sup>5</sup>. Although the exact numbers and definitions of these refugees differ according to the perspective of the person or group assessing them, one thing that has been a constant for the past two decades is the claim that in some way these refugees must be compensated for their losses and displacement. The Israeli side holds that the “Right of Return” mentioned in Resolution 194 is an unfeasible demand as it would eliminate the Jewish majority in Israel, effectively ending the Jewish nature of the state. In accordance with this, the prospect of monetary compensation has been instituted in hopes of moving past this seemingly insurmountable roadblock. At the Camp David Summit of July 2000, Israeli negotiators for the first time offered a reparation package amounting to thirty billion USD in the form of an international fund to be distributed to the Palestinian refugees of 1948<sup>6</sup>. This offer was swiftly rejected by Palestinian leader Yasser Arafat<sup>7</sup>. Since then, while there has been no breakthrough in terms of a waiver of the Right of Return, discussions in the diplomatic arena and the media have fervently continued as a solution is searched for.

On the other side of the coin exists the Jewish exodus from Arab Muslim countries during the years following the establishment of the State of Israel. The numbers and reasons for the mass fleeing

<sup>2</sup> United Nations General Assembly. *United Nations General Assembly Resolution 194*. 3<sup>rd</sup> Session, 1948.

<sup>3</sup> The particular attempt was a non-formal agreement between negotiators Yossi Beilin and Mahmoud Abbas that took place in 1995, titled the “Beilin-Abu-Mazen agreement”. In it they discussed organizing a commission that would be partially funded by Israel totaling 30 billion USD for the compensation of Palestinian Refugees not permitted to return to Israel.

<sup>4</sup> United Nations Conciliation Commission for Palestine. *General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine*. A/1367/Rev 1, 1950.

<sup>5</sup> United Nations Works and Relief Agency. *In Figures*. As of January 1<sup>st</sup>, 2012.

<sup>6</sup> Sher, Gilead. *The Israeli-Palestinian Peace Negotiations 1999-2001: Within Reach*. London; Routledge, 2006.

<sup>7</sup> Makovsky, David. *Taba Mythchief*. Washington Institute for Near East Policy. *The National Interest* – Spring 2003.

from these countries vary from source to source but estimates state that roughly 800,000 Jews emigrated from hostile nations with approximately 600,000 arriving in Israel and the remainder ending up in countries like France and the United States<sup>8</sup>. Countries like Morocco, Algeria, and Iraq, with populations prior to 1947 at 265,000, 140,000 and 135,000 respectively, enacted anti-Jewish laws that were accompanied by riots and in many cases deaths of Jewish citizens<sup>9</sup>. Tunisian and Egyptian Jews also saw their communities in these countries dissolve more than 98% from roughly 100,000. Jews living in Yemen and Libya, with a combined population of nearly 100,000, suffered greatly before and after Israel's independence. After 1948 though, the situation became so dire that Jews were forced to leave "en masse", aided by the help of "Operation Magic Carpet" which took place from 1949 to 1950 mainly from Yemen. The chart below shows the drastic emigration over a thirty year period, with most of the figures from 1978 drawing closer to 0 up until present day. The mass influx of Jewish immigrants making their way from hostile Arab countries during the nascent years of Israel's existence increased its population twofold<sup>10</sup>.

#### Jewish Exodus from Arab Countries (Estimated)<sup>11</sup>

	1948 POPULATION	1978 POPULATION
<b>MOROCCO</b>	265,000	17,000
<b>ALGERIA</b>	140,000	500
<b>IRAQ</b>	135,000	400
<b>TUNISIA</b>	105,000	2,000
<b>EGYPT</b>	100,000	200
<b>YEMEN</b>	55,000	1,000
<b>LIBYA</b>	38,000	20
<b>SYRIA</b>	30,000	4,350
<b>ADEN</b>	8,000	0
<b>LEBANON</b>	5,000	150
<b>TOTAL</b>	881,000	25,620

On the surface, it can be assessed that the expulsion of Jews during these years resembled in many ways the expulsion of Palestinians from Israeli lands during the same time. The difference lies in the aftermath. While Palestinians were forced into camps in Jordan, Syria and Lebanon, Arab Jews were assimilated into Israeli society as rapidly as possible. The situation today for these two groups, who

<sup>8</sup> Aharoni, Ada. *The Forced Migration of Jews from Arab Countries and Peace*. The Neaman Institute. Haifa, 2002. Accessed 25 March 2013. <http://www.hsje.org/forcedmigration.htm>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

share a history of suffering and hardship, is hardly comparable. But this does not alter the reality that in order for a final status agreement to take place, considerations for reparations for all refugees must be discussed and resolved.

So why has there been such a lack of discourse on the struggle of Jewish refugees from North Africa and the Middle East? The United Nations has no shortage of resolutions calling on Israel to resolve the Palestinian refugee question and all negotiations since the Oslo Accords have considered the Palestinian refugee question to be of central importance to a final status agreement<sup>12</sup>. Even in the Arab Peace Initiative, both in 2002 and 2007, there was no mention of what is to be done about the Jewish refugees who were persecuted and forced to abandon their homes. The only official recognition of the necessity to integrate a solution for both sets of refugees came during the 1977 Camp David Accords in a brief statement claiming both sides must together to establish a “just and permanent implementation of the resolution of the refugee problem”<sup>13</sup>.

In recent years there has been partial advancement on the issue. With advocacy groups such as the Jews for Justice from Arab Countries (JJAC), the World Organization of Jews from Arab Countries (WOJAC), and Jews Indigenous to the Middle East and North Africa (JIMENA) fighting for recognition of the Jewish refugee plight, progress is being made in the international arena. The biggest victory to date comes from the United States House of Representatives in the form of House Resolution No. 185. In the bill it details the United States’ commitment towards finding an “agreement [that] must address and resolve all outstanding issues relating to the legitimate rights of all refugees, including Jews, Christians, and other populations, displaced from countries in the Middle East”.

For proper closure on this issue on the Israeli side, two demands must be met. The first is a fund similar to the one proposed for the Palestinian refugees that attempts to adequately compensate individuals who fled from Arab countries in the years following the 1947 United Nation Partition Plan. The details of this fund are outside the scope of this section and will be handled by the negotiators during final status talks. The second demand is restitution directly to the Israeli government. The financial burden the government faced when forced to absorb over half a million immigrants in such a short period of time severely affected Israeli nascent economy. A Israel will most likely have to put forward a fair sum of money to the Palestinian refugee fund, agreements can be made to erase the balances needed to put up by both sides. Ultimately, the issue of compensation is more a matter of symbolism than practicality. Nevertheless, the adversities that both the Palestinian refugees and Jewish refugees underwent should not go unaccounted for. The hope of this section is to raise awareness for an unappreciated and internationally neglected struggle.

<sup>12</sup> Most of these talks avoided specifying a group of refugees, but the general consensus has been that the Palestinian refugee issue is of greater pertinence.

<sup>13</sup> Camp David Accords. 1978.



## Palestinian Refugees: The Regional Perspective

Nadim Shehadi

### Summary points

- Chatham House's work on the Palestinian Refugee issue, known as the Minster Lovell Process, looks beyond the narrow Israeli-PLO bilateral negotiations and provides a critical regional perspective. It is inclusive of the host countries and the refugees, bridging regional communication gaps and involving international stakeholders.
- Refugees and host countries will have no legal obligation to go along with the results of a process in which they have no part and which are likely to leave them worse off than before. The political costs of difficult compromises may also be too heavy to bear for any of the stakeholders.
- Negotiators have reached agreements that they cannot sell to their own people. They have been one step away from a solution but this is a major step involving issues such as right of return of refugees, acknowledgment of responsibility and reconciling narratives. The internal debate on each side is as complex as the differences between them. In addition both sides in the conflict have to contend with the views of an international diaspora.
- Should an agreement be reached, the landscape will look radically different. The parties, both local and international, have barely anticipated many of the problems of implementing an agreement. In addition, the regional perspective changes the equation – one cannot talk of permanent resettlement activities given that the distances involved are comparable to that of an average Western commute.

### Introduction

This paper seeks to describe the Palestinian refugee issue from a broader regional perspective which includes those of the host countries and the refugees living outside the occupied Palestinian territory (oPt). This is intended to contrast with the bilateral perspective gained from looking at the issue through the prism of Israeli-PLO negotiations from 1993 onwards. This approach provided the rationale for the Minster Lovell Process initiated by Chatham House in 2000. The process builds on the experience of the Middle East and North Africa Programme at Chatham House in working on Jordanian-Palestinian relations and that of the Centre for Lebanese Studies in Oxford, on Lebanese-Palestinian relations.<sup>14</sup> The project went through several stages and evolved under the titles of 'The Palestinian Refugee Issue in the Search for Middle East Peace' and 'The Palestinian Refugee Issue, A

<sup>14</sup> Mustafa Hamarneh, Rosemary Hollis and Khalil Shikaki, *Jordanian-Palestinian Relations: Where to? Four Scenarios for the Future* (London: Royal Institute of International Affairs, 1997); Mary-Louise Weighill and Nadim Shehadi, 'Palestinians in Lebanon', Special Issue of the *Journal of Refugee Studies* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

Regional Perspective'. Support was provided by the European Commission, the International Development and Research Centre (Canada) and the Foreign and Commonwealth Office.

A total of 29 meetings were held under the auspices of the project, most of them in the Oxfordshire village of Minster Lovell. Meetings were kept small to facilitate discussion and involved combinations of participants from a wide network of experts, officials, NGOs and international organizations, both from the region and from the international community. The meetings were held strictly under the Chatham House rule and reports were subsequently posted on the Chatham House website. It is beyond the scope of this briefing paper to summarize the findings and recommendations of every meeting. All the participants – whether attending every session or transient – will have reached different conclusions and learnt different lessons depending on their initial conceptions and vantage points. This briefing paper is presented as a personal interpretation of what the author learned through direction of the project and participation in these meetings. Where relevant, references to meeting reports are made. These include lessons about running such a process with its very varied participation at times when the situation on the ground was changing rapidly.

### **Too hot to handle**

The displacement and dispossession of the Arab population of Palestine during the 1948 war, which followed the declaration of the state of Israel, is the central issue in the Arab–Israeli conflict. The Palestinian refugees, numbering over 700,000 at the time, dispersed into the surrounding countries, mainly into Jordan, Syria and Lebanon but also to Egypt and the Gulf. The refugees have developed a significant and active presence in these countries and further afield. The impact of what was perceived as an Arab defeat was also a factor in changing the character of the region. In the 1950s and 1960s, the liberal, mostly pro-Western regimes in the region were perceived to have failed and were gradually overthrown and replaced by more authoritarian and Arab nationalist regimes modeled on variations of Nasser's revolution in Egypt. Popular sympathy with the refugees and the political activism that accompanied the creation of the Palestine Liberation Organization (PLO) in 1964 was a cause of concern to the governments of the region. Thus the Palestinian leadership was put under pressure in Egypt and moved to Jordan where, in 1970, it clashed with the Jordanian army. It was then expelled and moved to Lebanon where it flourished and set up a 'state in exile'.<sup>15</sup> This produced another clash with the Lebanese army, split the country, and was eventually a factor in the outbreak of the civil war and the Israeli invasion of 1982 which led to the expulsion of the PLO from Lebanon.

The PLO was attractive as a revolutionary movement and activists from every Arab country joined, including from the host countries of Jordan, Syria and Lebanon. It also interacted with other revolutionary and liberation movements in Europe, Asia and Latin America and was a great influence on radical politics in the region. The PLO was a hot potato: too hot to handle wherever it was based and often seen as a threat to the establishment, even from a distance. Competition to gain influence with it and to control it was rife and the main players – including Egypt, Libya, Iraq, Syria, Saudi Arabia and the Gulf countries – often adopted, financed or created organizations which in turn

<sup>15</sup> Yezid Sayigh, *Armed Struggle and the Search for a State: The Palestinian National Movement, 1949–1993* (Oxford: Clarendon Press, 1997).



clashed and reflected inter-Arab rivalry between the radical and more conservative states. The refugee population was often caught in the middle and suffered as a result of the tensions between the Arab states and the PLO. Thus Palestinians were expelled from Kuwait and other Gulf countries in the aftermath of the Gulf War following Yasser Arafat's support for the Iraqi invasion of Kuwait. Palestinians were victimized in Lebanon during and after the civil war and were subjected to restrictions in Jordan after 1970. For the Arab states and most of all for the host countries which possessed a large Palestinian refugee population, the refugee issue affected local, regional and international relations.

### **A host of concerns**

Jordan, Syria and Lebanon have hosted refugees since 1948 and are considered by the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) to constitute three distinct fields of operation. The economic, political and social situation of the refugees in these three countries is affected by the level of sensitivity of the issue, the political system and the history of the country's interaction with the PLO and other Palestinian organizations. Each of the host countries will be deeply affected by the form which the resolution of the refugee issue might take.

#### *Jordan*

More than half of Jordan's population is of Palestinian origin, most of them registered refugees. However, they are also citizens of the kingdom and theoretically enjoy full legal rights. Jordanians are very sensitive to any suggestions of tension between Jordanians of Palestinian origin (from the west side of the Jordan River) and Jordanians with deeper roots on the east side who are often called 'East Bankers'. A similar dilemma exists in the representation of refugees within the peace process. Since they are citizens, the rights of refugees in Jordan can only be represented in negotiations by the Jordanian state, but Palestinian refugees are also represented by the PLO. Jordanian-Palestinian relations are complex and have been greatly affected by the aftermath of the 1970 clashes between the Jordanian army and the PLO in what became known as 'Black September'. Other factors which influence relations include the Jordanian annexation of the West Bank after 1948, its subsequent disengagement in 1988 and the uncertainty of the kingdom's future, with the possibility that over half of its population would have to choose their allegiance were a Palestinian state created. These issues come up periodically and cause controversy, especially when associated with rumors of a confederation or a Benelux-type arrangement with Palestine and Israel. The often-heard Israeli suggestion that Jordan is Palestine is even more sensitive and controversial. For Jordan, the resolution of the refugee issue raises existential questions.

#### *Lebanon*

Lebanon has a very turbulent history with regard to Palestinian refugees. In the late 1970s and early 1980s, the PLO was stronger than the Lebanese state and controlled much of the country. Lebanon also remains the only country outside the oPt where there is active Palestinian political expression

and where rival Palestinian organizations compete for influence. The fact that such activity is tightly controlled in other host countries makes the competition in Lebanon much more intense. Gaining influence over the refugees in Lebanon is a way of controlling the expatriate Palestinian debate. The weak Lebanese state has had no say in the refugee camps since the 1969 Cairo Agreement which gave the PLO semi-autonomy in controlling the camps and the right to conduct operations from Lebanon.

The gradual departure of the PLO in the 1980s left a huge vacuum in Lebanon, paving the way for even more intense competition for control of the camps and the Palestinian scene by various factions and states. Syria eventually gained the upper hand in the 1990s and sponsored organizations which remain in rivalry with the PLO there today and which opposed the Oslo peace agreement (see below) – largely on grounds connected with the refugee issue. The living and security conditions in the refugee camps are the worst in the region and constitute a security threat to both the refugees and the Lebanese, as demonstrated by the war between Fateh el-Islam and the Lebanese army in the refugee camp of Nahr el-Bared in 2007. The Lebanese government only properly engaged with the refugee issue for the first time in 2005, soon after the Syrian withdrawal from the country.

The controversial nature of the refugee issue in Lebanese politics stems from the heavy legacy of Palestinian involvement in the civil war, as well as fear of permanent settlement of refugees in the country. The Lebanese constitution prohibits such settlement – a reflection of the sensitivity of the issue both politically and demographically. Lebanon holds very high stakes in the refugee component of any resolution of the Arab–Israeli conflict.

### *Syria*

Syria too has high stakes in the outcome of the peace process, and the refugee issue is one area where it has considerable influence. It is the only Arab state with land still occupied by Israel. The competition between the Syrian and Palestinian tracks of the peace process in the 1990s was a significant factor in Syria's negotiations with Israel. Syria also led the opposition to the 'Oslo process' (see below), and organized and sponsored Palestinian groups. Since the mid-1970s, the Syrian regime has been in conflict with the PLO in Lebanon, where they have competed for control of the Palestinian camps.<sup>16</sup> Of all the host countries, Syria has the fewest problems with the refugees resident in its territory: they have the same rights as Syrian citizens, are well integrated and controlled in the country, and constitute less than 5% of the population.

### **From isolation in Tunis to centre stage in Oslo**

By the early 1990s, the PLO found itself in exile in Tunis, fragmented, bankrupt and isolated. It had been expelled from Egypt, Jordan, Lebanon and Kuwait, and the refugee population had paid a price in every instance. In the late 1980s, the PLO had given up its armed struggle and the objective of

<sup>16</sup> Ghada Hashem Talhami, *Syria and the Palestinians: The Clash of Nationalisms* (Gainesville, FL: University Press of Florida, 2001).

liberating the whole of Palestine, accepting the concept of the creation of a separate Palestinian state. The Arab countries were engaged in negotiations with Israel under the Madrid peace initiative,<sup>17</sup> and the PLO did not even have a place at the table. All these factors paved the way for what became known as the Oslo Agreement, which was reached through secret negotiations between Israel and the PLO, facilitated by Norwegian mediation.

The PLO by then had wound down most of its institutions and lost influence in the refugee camps as radical and Islamic groups began to take over its revolutionary mantle. When the PLO signed the Oslo Agreement it had been recognized both by the Arab League and by Israel as the sole and legitimate representative of the Palestinian people and yet it had little or no coordination either with the refugees, who felt abandoned, or with the host states. However, by agreeing to the Oslo deal the PLO again took centre stage and the focus of international attention turned to making the bilateral Israeli–PLO peace process a success.

### **Bilateral final status package**

In the Oslo process, the refugee issue was part of a package of ‘permanent status issues’ to be negotiated bilaterally between the PLO and Israel. The idea was to postpone the difficult issues and discuss them after an interim period designed to build confidence. The five permanent status issues are: Jerusalem, refugees, water, borders and settlements. One of the initial assumptions of the Chatham House project was that this type of arrangement put the refugee issue in a very weak position *vis-à-vis* the other issues within the package and thus threatened the collapse of the whole process. Such a package increases the likelihood of a trade-off between the two parties involving the different permanent status issues, with each side choosing to make concessions on one issue in order to make gains on another, according to their respective priorities.

Of the five permanent status issues, only the refugee issue cannot be discussed or resolved in a purely bilateral context. Both parties, Israel and the PLO, control most of the elements of the other issues and can reach agreements or compromises which do not directly involve other parties. But any compromise or agreement reached between Israel and the PLO on the refugee issue will involve and possibly put at risk the vital interests of host countries and refugees outside the Palestinian National Authority (PNA).<sup>18</sup> Thus there is a risk, under such an arrangement, that the PLO and Israel could reach a compromise on the refugees which would be at the expense of other stakeholders, namely the host countries and the refugees themselves.

### **Legal issues**

There are also questions about the legality and viability of any bilateral agreement on refugees. Other stakeholders are not likely to accept any agreement that adversely affects them and in which they have no say, nor would they consider it legally binding if they were not consulted or party to its

<sup>17</sup> See Rex Brynen, *The Past as Prelude? Negotiating the Palestinian Refugee Issue*, MEP/PR BP 08/01 (London: Chatham House, 2008).

<sup>18</sup> See Exploratory Workshop Report, 4–5 March 2000, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/9851\\_040300report.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/9851_040300report.pdf).

formulation.<sup>19</sup> Participation and inclusion are the key to the problem. An investigation of possible legal exit clauses for individual rights is also needed because some individual rights, such as the right to own property, are not affected by any collective agreements.<sup>20</sup>

In such a bilateral process there is also a risk that the legitimacy of the PLO's representation could be compromised, leading to the creation of another, more radical Palestinian organization. Palestinian political activism mainly occurred in the diaspora, outside the occupied West Bank and Gaza (WBG). Before the first Intifada which began in 1987, Israel had relatively few problems in the occupied Palestinian territory; its problem mainly lay with the refugees outside who were mobilizing politically and had created the PLO which launched attacks on Israel and gathered international support. Now that the PLO leadership was mostly in the PNA, creating a bilateral agreement with them which would satisfy neither the refugees nor the host countries would leave the problem unresolved for Israel. Even with a successful bilateral agreement, Israel would end up where it started, with a relatively stable WBG, while constituencies outside would remain opposed to the agreement. It was also unlikely that the PLO leadership would, when the time came, be able to sign any agreement that would effectively turn it into a Vichy-type regime and risk another movement emerging in exile to take over its mantle.

### **A question of mechanism**

The Oslo process also created a communications gap. In the early days of the Madrid negotiations, there were open channels of communications between all parties and coordination between the Arab parties. The assumption was that when an agreement was reached, it would be a comprehensive one. The Oslo process severed these channels of coordination and eventually created a situation of competition between the various tracks. In the aftermath of Oslo, the PLO emerged with few, if any, channels of communication with the host countries and the refugees. In fact, the Arab stakeholders had better channels of communication with Israel than with each other. An inclusive framework that would address the concerns of all the stakeholders in the refugee issue and increase the likelihood of a viable and comprehensive solution was missing. However, achieving such a framework is not without complications; although the host countries would like to be consulted, they are not keen on bearing the political cost of participating in any compromise and would prefer the PLO to proceed on its own.

Furthermore a comprehensive mechanism cannot easily be created for the refugee issue alone; participation by other parties would effectively give those parties veto power over the whole process, not just on the refugee component, and would further complicate matters. The choice is between reaching a bilateral agreement without consultation and then trying to sell it later and dealing with the problems it creates, and expanding the mechanism by making it more

<sup>19</sup> See 'Refugees and Host Countries in International Law' Report, 7–8 September 2002, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/9894\\_070902summary.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/9894_070902summary.pdf).

<sup>20</sup> See 'Individual Rights and the Palestinian Question: An International Law Perspective' Report, 7–8 October 2000, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/9855\\_071000report.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/9855_071000report.pdf).

comprehensive, thereby compromising the representation of the PLO and making an agreement much more difficult owing to the multiplicity of players and interests.<sup>21</sup> The Chatham House project tried to bridge these gaps in communications, creating an informal discussion channel between stakeholders that would raise awareness of these issues and help minimize the damage.

### **Plus ça change**

Looking at the position of the refugee issue within the negotiations in terms of mechanism shows the changes between the various stages of the Middle East peace process: Madrid, Oslo, the Roadmap and Annapolis. The position of the refugee issue within each stage is different. All except Madrid maintain the unity of the bundle of final status issues and keep the refugee issue within the bilateral Israeli–PLO process as first formulated in the Oslo process. In the three stages of the Roadmap, final status is in stage three; it follows the completion of the first two stages which relate to security and the creation of a provisional Palestinian state. So permanent status negotiations would then take place between players with modified status, one of which had achieved the status of a provisional state. In the Roadmap, stage three is inaugurated by an international conference in which the regional players are participants – thereby giving the regional dimension a role – and the aim is to achieve a comprehensive solution.

Different proposals have since toyed with the sequencing of the stages of the Roadmap, such as the Spanish-French proposal of 2007 which amounted to skipping stage one and moving to stage two. The Annapolis conference is the equivalent of jumping to stage three. Starting with permanent status has the advantage of answering the question ‘Roadmap to Where?’ It was a missed opportunity not to give prominence to the Arab Peace Initiative (API). All of the above variations still concentrate on the bilateral Israeli–Palestinian track when it comes to permanent status issues, including the refugees, and contain the same risks as the Oslo process. The recent Olmert–Abbas discussions are a case in point: the sensitive issues of Jerusalem and refugees were postponed and not discussed.

### **The Laurens Principle**

The bottom line, according to the Laurens Principle, is that refugees and host countries will not go along with a process which is likely to leave them worse off than before.<sup>22</sup> The PLO remained the sole and legitimate representative of the Palestinian people but it had little or no consultation with the other stakeholders. This situation increased tension and mistrust of the ability of the Oslo process ability to address the issue of refugees in an inclusive and comprehensive manner. Refugees were afraid that they were going to be sold down the river in a compromise that would not take their demands into consideration; and host countries were concerned that their stability would be threatened by the burden of angry and radicalized refugees. In addition, there were rumors as early

<sup>21</sup> Nadim Shehadi, ‘Who Can Discuss What? The Need for a Comprehensive Mechanism’, discussion paper presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, 17–20 June 2003. [http://network.idrc.ca/es/ev-33128-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://network.idrc.ca/es/ev-33128-201-1-DO_TOPIC.html).

<sup>22</sup> Professor Henri Laurens, in conversation with the author in 1994.

as the mid-1990s that UNRWA was being wound down, which would leave the host countries to pick up the resultant responsibilities. This fear also led to the tightening of restrictions on the movement of refugees between host countries as a pre-emptive measure, and any improvement in their conditions became hostage to the peace process. Indeed, the situation of the refugees became worse rather than better as a result of the peace process.

The Chatham House project aimed at facilitating informal discussions between the stakeholders and exposing the international community to the complexities of the issue. Inter-Arab communication was identified as a crucial gap and so facilitating communications between the stakeholders on the Arab side was one of the main objectives of the project.

### **The Arab Peace Initiative**

The Saudi initiative – which was adopted by the Arab states at the Arab League Summit of 2002 and became known as the Arab Peace Initiative – does not deal with the regional dimension of the refugee issue, but does offer a guarantee of a comprehensive regional acceptance of the bilateral process. The 22 Arab countries did not offer to negotiate the initiative with Israel. They offered normalization of relations with Israel if and when certain conditions were satisfied, namely ending the occupation of the West Bank and Gaza according to UNSC resolutions 242 and 338; the establishment of an independent Palestinian state with Jerusalem as its capital; and a just solution to the Palestinian refugee problem, to be agreed upon in accordance with section 11 of UN General Assembly Resolution 194. The carefully selected wording places the onus on the bilateral Israeli–PLO process to achieve these conditions. None of the Arab countries – least of all Saudi Arabia and Jordan, both of which had a role in launching the initiative – would be able to bear the political costs of contributing to any compromise that failed to satisfy these conditions. The importance of the API is that it remains the only link between the bilateral Israeli/PLO track and the regional dimension.

### **Right of return and the politics of exile**

The Palestinian demand for the right of return with reference to UN General Assembly Resolution 194 is a relatively recent phenomenon and an indirect consequence of the acceptance of the idea of a two-state solution. Before that, the idea of return meant something different: the liberation of Palestine. It is difficult to pinpoint exactly when the right of return was first raised in this manner, but it was probably around 1995–96. A global right of return movement did not emerge until the year 2000 with conferences in Boston and later in Toronto. The demand for and acceptance of a two-state solution went hand in hand with a demand for the right of return. Underlying this is a symmetric formula by which both Israel and Palestine would be able to protect their broader geographically dispersed populations, each of which would have the right to belong to its respective state and a right of return to Palestine.

The rejection of permanent settlement of refugees in the host countries is the other side of this coin. Palestinian emigration turned the right of return into an international lobby with presence and support in many countries, including in North America and Europe. Palestinian refugees were a people waiting for return. Being refugees became part of their identity over three generations, and

the right of return and rejection of permanent settlement became part of their vocabulary in the search for an acceptable solution. This is now a factor that the negotiators on both sides have to contend with. Any agreement that fails to take this into account, together with its intangible or moral dimension, will continue to leave the refugees as a society in waiting – but in this case waiting for nothing, and this would be unacceptable.

### **One (big) step away from a solution**

Negotiators have often announced that at a given moment they are, or were, one step away from an agreement. That step has been mainly related to the refugee issue but also to the internal debates within each side. If it is true, as is often repeated, that we already know what the eventual agreement will look like and that both parties need external help in reaching it, then the ability to sell the agreement to domestic constituencies is also missing. The challenges to implementing the agreement are more often related to the internal Palestinian and Israeli debates over the refugee issue than to the lack of clear options for implementation.

The Palestinian debate over the issue is sophisticated and has become a conflict of priorities. The ultimate choice is between achieving justice and a long-term solution for the refugees, and the immediate aim of creating a viable Palestinian state that would give protection to Palestinians wherever they are – the eternal ‘justice vs. peace’ question. An important component of an agreement which would be common to both these options is Israeli recognition of responsibility. Inter-Palestinian debate heats up when it addresses intangible aspects of the conflict. Closure can never be achieved without reconciling the narrative of dispossession and exile with whatever solution is proposed and without the achievement of some sense of justice. There is much less enthusiasm in the inter-Palestinian debate for discussing practicalities such as mechanisms of implementation and compensation.

In contrast, the Israeli internal debate over the refugee issue is almost non-existent. When it does occur, Israelis are much more comfortable discussing sophisticated systemic models of implementation and compensation than touching on the moral or intangible aspects of the refugee issue.<sup>23</sup> Dealing with such issues as recognition of responsibility and the right of return is too sensitive and risky for any Israeli politician in need of re-election.

### **Blessed are the negotiators**

Over the past fifteen years, Palestinian–Israeli negotiations have involved a large number of individuals who have acquired extensive experience of the issues. However, the refugee issue remains the least discussed of the key questions. The positions of both sides are often so far apart that discussion may be a non-starter. Present and past negotiators have also been involved in several ‘Track II’ activities with international participation, and this process has been accompanied by the evolution of a common language and framework for discussions. This ‘negotiations culture’ is

<sup>23</sup> Orit Gal, *Israeli Perspectives on the Palestinian Refugee Issue*, MEP/PR BP 08/02 (London: Chatham House, 2008).

often more closely shared between the negotiators on opposite sides than it is between them and their respective constituencies. It is relatively easy to bring Palestinian and Israeli members of this 'club' together, and they have made significant advances in understanding each other. The main constraint is that they are not able to sell the ideas internally to their own constituencies, with which they have to use a different language. The negotiations culture tends to ignore the regional and broader dimension of the conflict and allows negotiators to avoid the elements which are most sensitive.<sup>24</sup> It is thus more interesting, and more difficult, to bring to the same table a group of people who nominally belong to the same side: promoting the internal debate both on the Arab and on the Israeli side is potentially more productive.

### **Reconciling the internal narratives**

The intra-Palestinian debate is complex and is conducted between diverse actors. The fact that Palestinian society is fragmented and dispersed among different environments also produces a wide range of different perspectives: from Palestinians living in Israel – with Israeli citizenship and full integration in the system – to refugees living in Lebanon or Syria who have never met an Israeli, to those who have only experienced the Israelis as aggressors or occupiers in the WBG or as tourists as in Jordan. A relatively new element is the presence of a Palestinian diaspora in the West, with access to the media and lobbying techniques, which uses an international language often borrowed from other contexts – for example, comparisons with South Africa or the Jewish context in the use of the term '*Nakba* [dispossession] denial'. There are many tensions between the various Palestinian constituencies and much competition between different groups regarding their ownership of the cause, the extent of their suffering and their contribution to the struggle. There are also competing priorities among these groups and it is difficult for the Palestinian negotiators to reconcile all these perspectives.<sup>25</sup>

The Chatham House meetings have concentrated on the internal debate on the Arab/Palestinian side, excluding Israeli participants from such meetings so as to secure maximum representation from host countries and refugee groups and not to divert from the issues. Some meetings were conducted in Arabic for ease of expression. In order to ensure that the project took account of Israeli perspectives, one meeting was convened exclusively with participants from Israel and examined the Israeli internal debate.

The Israeli internal debate seems, on the surface, more constrained in dealing with the refugee issue. After the collapse of negotiations in early 2001, the Israeli peace camp disintegrated in the face of Palestinian demands over the refugee issue.<sup>26</sup> The moral or intangible aspects are more difficult to handle on the Israeli side since they touch on questions such as recognition of responsibility, the right of return and the Jewish character of the state, all of which are considered

<sup>24</sup>Rex Brynen, *The Past as Prelude? Negotiating the Palestinian Refugee Issue*, MEP/PR BP 08/01 (London: Chatham House, 2008).

<sup>25</sup> Abbas Shibliak, *The Palestinian Refugee Issue: A Palestinian Perspective*, MENAP/PR BP 2009/01 (London: Chatham House, 2009).

<sup>26</sup> Shehadi, 'Who Can Discuss What?', p. 1 (see note 8 above).



fundamental and existential.<sup>27</sup> The Israeli demand for an end to all claims represents a desire to terminate the discussion over the question of responsibility and to remove the moral and historical dimension.

Intangibles contained in the narratives on both sides are the most difficult aspect of the conflict. It is a situation where the absolute bottom line of one side of the conflict is a complete non-starter for the other. The language of the preamble is what can make or break any agreement. This is as much concerned with the internal debate as with the issues between the conflicting parties.

### **Years of living with no solution**

The consequences of the halt in negotiations and the freeze in the peace process fundamentally altered the dynamics both internally and between the parties. The last seven years have taken their toll on both Palestinian and Israeli societies and have led to transformations in both. One of the objectives of the Chatham House project was to investigate the consequences of the cessation of negotiations for the region and to create awareness of these changes. The absence of a solution is different from the absence of the prospect of a solution – the former is merely a halt in the process whereas the other represents the failure of a political agenda based on the possibility of a negotiated settlement. This has had repercussions for the internal debates in both Palestinian and Israeli societies and also for the regional level where complex dynamics have been unleashed. The halt in negotiations has thus strengthened the radical opposition to the Oslo process and led to the election of Hamas as an alternative to the failed PLO programme for a negotiated solution. This division is also reflected regionally in a new Arab Cold War, which became more obvious in the various Arab League meetings held during the January 2009 attack on Gaza.<sup>28</sup> The way has also been paved for an alternative – a return to the legitimacy of armed resistance, which threatens both the Arab Peace Initiative and those who advocate it.

### **Refugee–host country relations**

The continuing absence of a solution changes the relationship between refugees and host countries as well as between the refugees in the diaspora and the PNA. The prospect of reaching an agreement adds to tensions between host countries and refugees: here even the PNA can be considered a host country. Host country–PLO relations deteriorated in anticipation of the cost of a bilateral solution, and the refugees bear the consequences. Whereas progress on refugee–host country relations was hostage to the negotiations while these were ongoing, the halt in negotiations provides a space for inter-Palestinian dialogue which was brokered by Egypt. One important development in host country–refugee relations is the gradual acceptance of the principle that the political rights of the refugees are not related to their living conditions and that an improvement of these conditions would not adversely affect the refugees' prospects within the peace process. Acceptance of this principle evolved during the debates over the improvement of refugee camps in

<sup>27</sup> Orit Gal, *Israeli Perspectives on the Palestinian Refugee Issue*, MEP/PR BP 08/02 (London: Chatham House, 2008).

<sup>28</sup> The Doha meeting on 16 January, attended by Hamas and other factions opposed to the peace process instead of the PLO, illustrates the Arab split.

Jordan, the reconstruction of Jenin, the rehabilitation of the Neirab refugee camp in Syria and the new policy of camp improvements in Lebanon.<sup>29</sup>

One of the aims of the Chatham House project was to increase communications, first between the host countries and the PLO, and secondly between these countries and the refugees residing in their territories. Two meetings were held about host country legal concerns and the positions adopted by host countries. Host countries must be prepared and equipped in advance of the time when a solution is reached: this preparation must include consideration of their right to compensation and the rights of their citizens, some of whom were also refugees or had interests in Palestine.<sup>30</sup> The project also held a separate consultation on Palestinian refugees in Lebanon: this consultation preceded the change in government policy and paved the way for dialogue with the refugees.<sup>31</sup>

### **Confusion about the interlocutor**

Since the signing of the Oslo agreement in 1993 when Israel recognized the PLO's representation of all Palestinians, the bilateral negotiations have been conducted between the PLO and Israel. The PNA is technically not a legal entity yet and it has no formal position in the negotiations; it is a creation of the PLO in agreement with Israel. This may seem a simple distinction but there is much confusion. When Yasser Arafat was Chairman of the PLO and President of the PNA, he was also head of Fatah, which was dominant in both the PNA and the PLO, and this blurred the distinction between them. Even when it was suggested that the PNA should have a prime minister and a constitution – in order to give the Prime Minister powers and to curb those of the president – that prime minister was Mahmoud Abbas, also from Fatah, and the distinction was still not very apparent. After the death of Yasser Arafat, Abbas became president and chairman of the PLO but the leadership of Fatah went to Farouk Kaddoumi, who lived outside the PNA. Eventually the position of prime minister was taken by Hamas after the elections of 2006, and the distinction between the PLO and PNA became much more relevant. Hamas is not part of the PLO, and the fact that Hamas won the elections further dents the PLO's claim to be representative of the Palestinian people.

The fact that the PLO and Fatah are in crisis has been accentuated by Arafat's death. The PLO is badly in need of reform and restructuring but it is still the legal – indeed only – interlocutor in the Middle East peace process. There have been several attempts to discuss the controversial issue of PLO reform within the Chatham House process. It has once again become a hot topic after the January 2009 Israeli attack on Hamas in Gaza.

There are many symptoms of this confusion over whether the PNA or the PLO is the interlocutor. When Hamas won the 2006 elections, one of the conditions for engagement with it stipulated by the Quartet<sup>32</sup> was that Hamas should recognize all previous agreements. This condition was only relevant because of the confusion over the fact that Hamas was now the PLO's successor in the

<sup>29</sup> See 'Host Countries Re-visited' Report, 29–30 November 2007, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/11573\\_1107report.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/11573_1107report.pdf).

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Palestinian Refugees in Lebanon, 16–18 September 2005, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/13870\\_0905workshop.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/13870_0905workshop.pdf).

<sup>32</sup> The Quartet for the Middle East was set up in 2002 and comprises the US, Russia, the UN and the EU.

negotiations, having taken over the government of the PNA. There is also the impression that a division exists between Hamas and Fatah, represented by their respective control of Gaza and the West Bank, and that Israel is only talking to the West Bank under Fatah. When Israel talks to Abu Mazen, it is speaking with the Chairman of the PLO, not to a member of Fatah, and the PLO represents not only the WBG but also the Palestinians outside, most of whom are refugees.

One of the issues to be resolved if the PLO is to be reformed is representation of refugees, especially those outside the PNA. So far, elections have only been held in the PNA; there is no mechanism of representation for the Palestinians outside.<sup>33</sup> Discussion is also taking place on what would happen to the PLO after the creation of a state of Palestine. One possibility is that it would dissolve into the institutions of the state as the National Liberation Front (FLN) did in Algeria. Another possibility is that the PLO would remain in existence and its main function would be to manage the affairs of the diaspora or the refugees remaining outside the state but with the right to return. This would be similar to the model provided by the World Zionist Organization after the establishment of the state of Israel.

#### **Agreement on refugees: the day after**

If an agreement were reached between the PLO and Israel, one of the problems to be faced would be the lack of preparation for its implementation, especially on the refugee issue. Most drafts call for international assistance in the creation of an implementation and compensation mechanism. Further preparatory work on such a mechanism is needed among the international community. Who would lead the process? What would happen to UNRWA? Are the necessary resources available, and from where would they be obtained? What share would be paid by each party? Is there a possibility of a joint strategy on implementation? How long should the implementation period take? What would be the impact of any of the options on host countries, and the impact of all the funds that will be spent as compensation? All these questions and more were brought up during the simulation and discussed in a special Minster Lovell meeting on the Implementation Mechanism.<sup>34</sup>

There is also a need to anticipate and prepare for the problems that will arise on the regional level after an agreement is reached. Refugees should be presented with clear choices and a carefully crafted implementation arrangement. Since an agreement may not be satisfactory for all the parties concerned, there needs to be a process to deal with this eventuality too. Many of the parameters and ideas that exist the day before an agreement is reached will necessarily change the day after, but very little work is being done on post-agreement scenarios.

<sup>33</sup> *Palestinians Register: Laying Foundations and Setting Directions, Report of the Civitas Project* (Oxford: University of Oxford, 2006).

[http://www.nuffield.ox.ac.uk/Projects/Civitas/index\\_english.aspx](http://www.nuffield.ox.ac.uk/Projects/Civitas/index_english.aspx).

<sup>34</sup> See Simulation Exercise Report, 23–25 June 2008,

[http://www.chathamhouse.org.uk/files/12092\\_prsimulation0608.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/12092_prsimulation0608.pdf),

The Regional Dimension of the Palestinian Refugee Issue, 1–2 November 2008,

[http://www.chathamhouse.org.uk/files/13869\\_pr\\_cwr0908.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/13869_pr_cwr0908.pdf)

### **Right of return, for lunch?**

The question of the right of return looks very different from a regional perspective than from a narrow bilateral one. This is because of both the long passage of time and the relatively small distances within the region.

It is over sixty years since the *Nakba* and the creation of the refugee problem. This represents three generations of refugees, many of whom lived or live in the host countries, and at least two generations of whom were born in these countries. An agreement on refugees will present these populations with choices, one of which may be to go back 'home' to Palestine. After sixty years, many of them will find that 'home' is as much the place where they were born and brought up as it is the original village of their ancestors. If choices are to be made clear, they should also be reversible. Refugees cannot be expected to make such important choices as return, settlement or emigration without more information and without experience of what these choices mean. The passing of time has made displacement and refugee status part of the Palestinian identity, and the desire to return home is part of that identity, regardless of the distance. On this level, refugees in the West Bank will face the same problem as refugees in more distant host countries or indeed in Toronto.

Adopting a broader regional perspective also reveals the significance of another specificity of the Palestinian refugee issue: most of the refugees have moved to adjacent countries or areas and the distance between where they reside now and their place of origin is not great. In order to return to their original villages or to the state of Palestine, refugees in camps in Lebanon, Jordan, Syria, the West Bank and Gaza would have to travel a shorter distance than many commuters in major Western cities. The significance of this will only become apparent when the prospect of peace and open borders becomes more imminent. Proposals which suggest resettling people less than an hour's travel away from where they have spent the last sixty years must be seen in the context of the small distances involved. It is not far-fetched to imagine a scenario where refugees would live in one country, have Palestinian nationality, and work in a third country. It is also not far-fetched to think of this scenario applying to non-refugees in the future.

The passage of time and the short distances offer a different perspective for a post-agreement world. Mobility cannot be regarded as irreversible in such a small region. A refugee may decide to exercise a right of return and then decide to go back to where he or she was born and brought up. A returning refugee may want to check out the place that is being proposed for resettlement. The right of return may even be exercised for one afternoon or twice a week or just for lunch and on public holidays. This is not dissimilar to the conditions which existed before the first Intifada in 1987, when residents of the West Bank could drive to Haifa for a day at the beach and refugees could even visit their places of origin. With distances like these, one-way permanent resettlement anywhere in the region is not realistic.