

# **HET FALEN VAN VERZOENING**

## ***DE UNITED NATIONS CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE***

Auteur:	S. Smid
Studentnummer:	0200379
Opleiding:	Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief
Universiteit:	Universiteit Utrecht
Thesisbegeleider:	Dr. A. H. M. van Ginneken
Datum:	7 maart 2011

## INHOUDSOPGAVE

<b>INLEIDING</b> _____	<b>4</b>
Probleemstelling _____	4
Status quaestionis _____	6
<b>HOOFDSTUK 1 - DE CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE: EEN CHRONOLOGIE</b> _____	<b>9</b>
De totstandkoming van resolutie 194 (III) _____	9
Samenstelling van de <i>Conciliation Commission for Palestine</i> _____	10
Resolutie 194 (III) en het mandaat van de <i>Conciliation Commission for Palestine</i> _____	11
De bijeenkomst in Beiroet _____	12
De Conferentie van Lausanne _____	13
Resolutie 302 (IV) en resolutie 303 (IV) _____	15
De bemiddelingspogingen van de <i>Conciliation Commission for Palestine</i> _____	17
De Conferentie van Parijs _____	19
De behandeling van technische kwesties door de <i>Conciliation Commission for Palestine</i> _____	20
<b>HOOFDSTUK 2 - DE STANDPUNTEN EN HOUDING VAN DE ARABISCHE STATEN EN ISRAËL: EEN ONOVERBRUGBARE KLOOF?</b> _____	<b>23</b>
Vasthouden aan de <i>status quo (ante)</i> _____	23
Terugkeer of hervestiging van de Arabische vluchtelingen _____	25
Directe versus indirecte onderhandelingen _____	27
<b>HOOFDSTUK 3 - BESLISSINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES EN HET FUNCTIONEREN VAN DE CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE: EEN OPEENSTAPELING VAN FOUTEN?</b> _____	<b>32</b>
Negatief uitgekapt beleid _____	32
De commissiesamenstelling en het gegeven mandaat _____	33
Het uitkleden van de <i>UNCCP</i> _____	35
Valse start en verkeerde agenda _____	36
Tactische missers _____	39
<b>HOOFDSTUK 4 - DE BELANGEN VAN DE COMMISSIELEDEN EN DE UITWERKING VAN HET BELEID EN DE STEUN VAN DE VERENIGDE STATEN: INCONSISTENTIE EN PARTIJDIGHEID?</b> _____	<b>44</b>
Beperkende belangen _____	44
Het (inconsistente) beleid van de Verenigde Staten _____	46
Afwezige of niet afdoende druk? _____	48

Amerikaanse steun voor de commissie	50
<b>CONCLUSIE</b>	<b>52</b>
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	<b>56</b>
<i>BRONNEN</i>	56
Jaarboeken	56
Memoranda (op datum)	56
Rapporten (op datum)	56
Resoluties, conceptresoluties en amendementen (op datum)	58
Verslagen	59
Werkdocumenten ('working papers')	59
<i>LITERATUUR</i>	59
Artikelen	59
Boeken	60

## **INLEIDING**

In resolutie 65/98 van 10 december 2010 deed de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties vooralsnog haar laatste oproep aan de *United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)*. Sinds 1966 heeft de *UNCCP* echter geen activiteiten meer ontplooid. De commissie, ingesteld om de VN-pogingen ten behoeve van het beslechten van het Midden-Oostenconflict vorm te geven, is verworden tot een slapend orgaan.

De Verenigde Naties behandelden de kwestie Palestina voor het eerst in april 1947. Op verzoek van Groot-Brittannië, dat het gebied als mandaat van de Volkenbond bestuurde, kwam de Vergadering bijeen om een oplossing te zoeken voor de escalerende situatie in het mandaatgebied. De Algemene Vergadering besloot het gebied op te splitsen in een Joods en een Arabisch deel die beide in een economische unie verenigd zouden zijn en waarbij Jeruzalem een *status aparte* zou worden toegekend. De verheviging van vijandelijkheden eind 1947 en begin 1948 maakte de uitvoering van deze *partition resolution* echter zo goed als onmogelijk. Het uitroepen van de staat Israël op 14 mei 1948 en het binnenvallen van de legers van Egypte, Jordanië, Syrië, Libanon, Irak, Saoedi-Arabië en Jemen de daaropvolgende dag veegden het plan definitief van tafel. De VN werd gedwongen zich te manifesteren als vredebewaarder en tevens een nieuwe poging te doen duurzame vrede en stabiliteit tot stand te brengen. De Algemene Vergadering stelde in dit licht Graaf Folke Bernadotte aan als *United Nations Mediator on Palestine* met als taak het treffen van een vreedzame regeling. Kort voor zijn moord op 17 september 1948 bracht de bemiddelaar een voortgangsrapport uit waarin hij onder andere de aanbeveling deed een verzoeningscommissie op te richten. De Vergadering stelde daarop de *Conciliation Commission for Palestine* in. Zij zou uiteindelijk falen in haar primaire taak Israël en de Arabische staten met elkaar te verzoenen.

### **Probleemstelling**

In de literatuur over de *UNCCP* worden verschillende factoren genoemd die niet hebben bijgedragen aan een succesvolle vervulling van haar taak. Deze geconstateerde belemmeringen zijn onder te verdelen in drie hoofdoorzaken. Ten eerste de standpunten en de houding van Israël en de Arabische staten. Vervolgens de door de Verenigde Naties genomen beslissingen en het functioneren van de commissie zelf. En ten derde de belangen van de commissieleden, en het beleid van de Verenigde Staten en de Amerikaanse steun voor de commissie in het bijzonder. Het langs deze drie hoofdlijnen inzichtelijk maken van de door de literatuur genoemde factoren leidt tot een omvattend beeld van het falen van de commissie. De probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

‘Welke factoren hebben bijgedragen tot het falen van de *United Nations Conciliation Commission for Palestine* om haar doelstellingen en in het bijzonder haar doelstelling van verzoening te bereiken?’

Om een antwoord te geven op deze vraag beschrijft het eerste hoofdstuk de totstandkoming, het mandaat en de ontplooiende activiteiten van de *UNCCP*, waarbij de nadruk ligt op de periode 1949-1952. Dit chronologische overzicht is noodzakelijk om de in de volgende hoofdstukken genoemde factoren te kunnen plaatsen en beoordelen. In het tweede hoofdstuk staat de deelvraag ‘In hoeverre speelden volgens de literatuur de standpunten en houding van Israël en de Arabische staten een rol?’, centraal. De standpunten die een verzoening van beide partijen met behulp van de commissie in de weg stonden, komen aan bod. Ook de invloed van de Arabische en Israëliëse houding ten opzichte van de *Conciliation Commission for Palestine* komt in dit hoofdstuk ter sprake. Het derde hoofdstuk draait om de deelvraag ‘In hoeverre speelden volgens de literatuur de door de Verenigde Naties genomen besluiten en het functioneren van de *Conciliation Commission for Palestine* zelf een rol?’. Het hoofdstuk behandelt het beleid en de beslissingen van de VN die negatieve gevolgen hadden voor het succes van de *UNCCP*. Vervolgens komt het functioneren van de commissie zelf aan bod. Het vierde hoofdstuk gaat in op de deelvraag ‘In hoeverre speelden volgens de literatuur de belangen van de commissieleden en in het bijzonder het beleid van de Verenigde Staten en de Amerikaanse steun voor de commissie een rol?’. De nationale belangen van de commissielidstaten en de invloed van deze op het functioneren van de *UNCCP* worden besproken. Hoofdzakelijk wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het effect van het door de Verenigde Staten gevoerde Midden-Oostenbeleid en de Amerikaanse steun voor de commissie.

In de conclusie wordt een analyse gemaakt van de door de literatuur benoemde factoren om zo antwoord te geven op de probleemstelling. Alvorens tot een afgewogen oordeel te komen is het noodzakelijk de aangehaalde auteurs te plaatsen in het historiografische debat over de verzoenings- en bemiddelingspogingen van de *UNCCP*. De gebruikte literatuur bestaat uit werken van verschillende auteurs met expertise op het gebied van de *Conciliation Commission for Palestine*, de tussenkomst van de Verenigde Naties in het Midden-Oostenconflict, of het conflict en internationale bemiddeling in bredere zin. De keuze voor de literatuur is beperkt tot Engelstalige publicaties. Aangezien meerdere Israëliëse academici ook in het Engels hebben gepubliceerd, maken zij samen met Angelsaksische academici het merendeel van de aangehaalde auteurs uit. Zoals reeds genoemd, ligt de nadruk in deze thesis op de binnen de literatuur geuite factoren met betrekking tot het falen van de *UNCCP* in haar verzoeningstaak. Memoires en andere egodocumenten zijn derhalve buiten beschouwing gelaten, omdat deze vanzelfsprekend gekleurd zijn door eigen ervaringen en frustraties. Wel zijn primaire bronnen,

namelijk documenten van de Verenigde Naties en de commissie zelf, gebruikt. Deze zijn voornamelijk aangewend voor het schetsen van de geschiedenis van de *Conciliation Commission for Palestine* en het achterhalen van de door de commissie zelf geconstateerde factoren met betrekking tot het niet slagen in haar taak.

### **Status quaestionis**

De politieke en maatschappelijke gevoeligheid omtrent het Midden-Oostenconflict zorgt ervoor dat de studies over de in deze thesis behandelde onderwerp en periode, ondanks de afstand in tijd, een verhoogde kans lopen gekleurd te zijn. Het gevaar ligt in het laten prevaleren van het politieke standpunt van de auteur boven het historische, zoveel mogelijk objectieve, perspectief. De vraag van gekleurdheid en betrouwbaarheid wordt in het bijzonder opgeworpen bij publicaties van academici met een verleden in de diplomatie. Door het openbaar worden van Israëlische, Britse en Amerikaanse archieven kennen academische werken over de beginperiode van het Midden-Oostenconflict vanaf de jaren zeventig een grotere historische diepgang en een kritischer houding ten aanzien van Israël en zijn rol in het conflict.<sup>1</sup> Alle binnen deze thesis aangehaalde literatuur is geschreven na 1950 en het gros bestaat uit publicaties uit de jaren tachtig en negentig.

De eerste groep auteurs legt de hoofdoorzaak van het falen van de *Conciliation Commission for Palestine* bij de onverenigbaarheid van de standpunten van de Arabische staten en Israël. De Israëlische en zionistische academicus Benny Morris bezigt dit argument in *The Birth of the Palestinian Refugee Problem* (1987). Naar zijn mening waren de verzoeningspogingen van de UNCCP vanaf het aanvangen van haar werkzaamheden gedoemd te mislukken. De groep Israëlische academici waartoe hij behoort, de *New Historians*, bekijkt de semiofficiële historiografie over de vooravond, het verloop en de nasleep van de Arabisch-Israëlische oorlog in 1948 met een zeer kritische blik. Binnen deze semiofficiële historiografie wordt de schuld voor het uitblijven van vrede in de eerste jaren van het Midden-Oostenconflict bij de Arabische staten gelegd en het slachtofferschap van Israël benadrukt. Volgens Nathan A. Pelcovits was het eveneens de onoverbrugbare kloof tussen de posities van beide partijen die de weg naar een overeenkomst versperde. De Amerikaanse academicus en oud-diplomaat gaat in zijn werk *The Long Armistice* (1993) in het bijzonder in op de slechte relatie tussen Israël en de Verenigde Naties. Ook de Canadese historicus Neil Caplan wijst in 'A Tale of Two Cities: The Rhodes and Lausanne Conferences, 1949' (1992) en *The Lausanne Conference, 1949* (1993) de starre houding en standpunten van zowel de Arabische staten als Israël aan als hoofdoorzaak. Zijn werk kenmerkt zich door onthouding van het beantwoorden van de schuldvraag, dit in

---

<sup>1</sup> Norman G. Finkelstein, *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict* (Londen 2003); Edward Said, 'Spurious scholarship and the Palestinian question', *Race and Class. A Journal for Black and Third World Liberation*, 29 afl. 3 (winter 1988) 23-39; Kenneth W. Stein, 'A Historiographic Review of Literature on the Origins of the Arab-Israeli Conflict', *The American Historical Review*, 96 afl. 5 (december 1991) 1450-1465.

tegenstelling tot bepaalde *New Historians*. Zo is de visie van politicoloog en historicus Ilan Pappé dat de historicus niet alleen de geschiedenis uiteen dient te zetten, maar deze ook dient te voorzien van een waardeoordeel. In *The Making of the Arab-Israeli Conflict* (1992) concludeert deze *New Historian* dat beide conflictpartijen de verantwoordelijkheid dragen voor het falen van de *UNCCP*. Hij legt evenwel de schuld meer bij de Israëlische dan bij de Arabische leiders. Itamar Rabinovich, die behoort tot de Israëlische historici die de semiofficiële historiografie over het uitblijven van vrede in de eerste jaren na het ontstaan van de staat Israël onderschrijven, is juist de tegenovergestelde mening toegedaan. In zijn werk *The Road not Taken* (1991) stelt de zionistische academicus en oud-diplomaat dat het niet sluiten van een overeenkomst eind jaren 1940 en begin jaren 1950 te wijten is aan pragmatische overwegingen en het ontbreken van flexibiliteit onder de toenmalige Arabische leiders. Als laatste bedeeft ook Saadia Touval een rol aan de standpunten van beide partijen, zij het niet als belangrijkste factor. In *The Peace Brokers* (1982) legt de Israëlische politicoloog de nadruk op de Arabische en Israëlische perceptie dat elk van de conflictkwesties raakte aan het eigen overlevingsvermogen.

De aanpak van de *UNCCP* en haar houding en die van de Verenigde Naties ten aanzien van het conflict vormen volgens de tweede groep auteurs de doorslaggevende redenen voor het uitblijven van een succesvolle uitvoering van het mandaat van de commissie. Een drietal publicaties noemt de ont koppeling van de militaire en politieke kwesties als gevolg van het ondertekenen van de wapenstilstandverdragen tussen Israël en de verschillende omringende Arabische staten als belangrijkste factor. In *United Nations Peacemaking* (1972) onderschrijft David D. Forsythe dit argument. De Amerikaanse politicoloog ziet het koppelen van militaire overwegingen aan vredesonderhandelingen als noodzakelijk voor het slagen van deze besprekingen. Door het ontbreken van deze koppeling nam de bereidheid onder de Arabische staten en Israël tot het sluiten van een akkoord sterk af. Ook Touval wijst het missen van de benodigde druk aan als één van de belangrijkste factoren. Het ontbreken van militaire noodzaak ziet hij als de oorzaak van deze afwezigheid. Voor Janice Gross Stein bepaalden eveneens de ongunstige voorwaarden die de situatie destijds oplegde het uitblijven van succes. In haar artikel 'The Alchemy of Peacemaking' (1983) legt zij de nadruk op de afwezigheid van een militaire impasse en dus het ontbreken druk. Caplan benoemt in *Futile Diplomacy. Volume 3* (1997) de specifieke benadering van de Verenigde Naties en de Verenigde Staten ten aanzien van het Midden-Oostenconflict. Het openlijk onder druk zetten van zowel Israël als de Arabische staten om op cruciale kwesties concessies te doen deed de posities van beide partijen verharderen in plaats van versoepelen. Sydney D. Bailey noemt in *Four Arab-Israeli Wars* (1990) het onvermogen van de commissie zelf de standvastige houding van de betrokken partijen te versoepelen. De Britse quaker uit daarnaast kritiek op de moeilijkheden die werden afgeworpen door de samenstelling van de *Conciliation Commission for Palestine* als drie-

statencommissie. Ook de jurist Fuad S. Hamzeh concludeert dat haar falen de commissie zelf is te verwijten. De Arabisch-Palestijnse auteur bekijkt in *United Nations Conciliation Commission for Palestine 1949-1967* (1968) het werk van de commissie vanuit juridisch perspectief en meent dat zij haar taak en mandaat verkeerd interpreteerde. Forsythe noemt eveneens de samenstelling en het mandaat van de *UNCCP* als factoren, maar benadrukt juist het ontbreken van overleg met en aanvaarding door de betrokken partijen met betrekking tot deze twee punten. Het rapport *Making Peace Among Arabs and Israelis* (1992) wijst de door de *UNCCP* toegepaste vorm van onderhandelingen aan als contraproductief. Het door Amerikaanse (oud-)diplomaten en academici opgestelde rapport sluit hierin aan bij Touval en Gross Stein. Zij beoordelen het streven van de commissie een omvattend akkoord tot stand te brengen als vruchteloos. De Amerikaanse historicus Michael R. Fischbach bekritiseert in *Records of Dispossession* (2003) juist de door de *Conciliation Commission for Palestine* gekozen methode van het in kleine delen splitsen van de kernkwesties. De Israëliische politicoloog Shlomo Perla concentreert zich in zijn artikel 'Israel and the Palestine Conciliation Commission' (1990) op de verstandhouding van Israël vis-à-vis de commissie. Hij legt de nadruk op de negatieve gevolgen van de verzoeningspogingen van de *UNCCP* voor de jonge Joodse staat. Ook volgens Pelcovits stelde het werk van de commissie, evenals VN-bemiddeling in bredere zin, Israël voor een veiligheidsdilemma. Mordechai Gazit ten slotte legt in 'Mediation and Mediators' (1981) de schuld zowel bij de VN, de commissie zelf, als haar meest invloedrijke leden, de Verenigde Staten en Frankrijk. De academicus en oud-diplomaat behoort tot de groep Israëliische, zionistische historici die de semiofficiële en orthodoxe historiografie met betrekking tot de beginperiode van het Midden-Oostenconflict onderschrijven.

Voor de laatste groep auteurs vormt het beleid van de Verenigde Staten de bepalende achtergrond van het falen van de *Conciliation Commission for Palestine*. In 'Deadlock at Lausanne' (1987) legt Norma Spungen de oorzaak voor het mislukken van de Conferentie van Lausanne bij het meest invloedrijke commissielid, de VS. De Amerikaanse archivaris wijt het uitblijven van succes aan de lage prioriteit die het conflict kreeg toebedeeld binnen het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. In het in 2002 verschenen artikel 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation' wijst Fischbach de beleidsgrenzen van de Verenigde Staten aan als oorzaak. De Amerikaanse historicus voegt hier in *Records of Dispossession* de onwil onder de commissieleden om de conflictpartijen onder druk te zetten aan toe. Morris spreekt eveneens van onwil dan wel onmacht bij de VS om voldoende druk uit te oefenen op de Arabische staten en Israël. Ten slotte benoemt ook Touval het Amerikaanse beleid als factor.



## **HOOFDSTUK 1 - DE CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE: EEN CHRONOLOGIE**

### **De totstandkoming van resolutie 194 (III)**

In september 1948 werd voor het eerst gerept over het in het leven roepen van een verzoeningscommissie. Graaf Folke Bernadotte, de toenmalige bemiddelaar van de Verenigde Naties in Palestina, raadde in het *Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine* van 16 september 1948 aan een verzoeningscommissie op te richten.<sup>2</sup> Op voorstel van Bernadotte verzocht de Secretaris-Generaal de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het voortgangsrapport op de agenda van haar derde sessie te plaatsen. De Vergadering verwees daarop het rapport voor beraad en verslag door naar het Eerste Comité.<sup>3</sup>

De vertegenwoordigers van Israël en de Arabische staten (inclusief die van het *Arab Higher Committee*) maakten tijdens de zittingen van het comité kenbaar de conclusies van het rapport te verwerpen. Zij wezen hiermee ook de totstandkoming van een verzoeningscommissie af. Ondanks deze afwijzing door de betrokken partijen werd op 4 december 1948 een Britse ontwerp-resolutie aangenomen waarmee een verzoeningscommissie zou worden opgericht, bestaande uit drie lidstaten van de Verenigde Naties.<sup>4</sup> De beoogde commissie zou dus niet, zoals bij de aanstelling van de bemiddelaar nog het geval was, bestaan uit individuen. De Verenigde Staten steunden de ontwerp-resolutie nadat de paragraaf waarin de conclusies uit het rapport van de bemiddelaar werden onderschreven, was geschrapt en de taakomschrijving van de in te stellen commissie was aangepast. Deze conclusies stonden namelijk op gespannen voet met het door de VS beleden principe van instemming door de betrokken partijen met betrekking tot territoriale kwesties.<sup>5</sup> De Sovjet-Unie daarentegen stemde tegen omdat zij van mening was dat de betrokken partijen door directe onderhandelingen, vrij van buitenlandse inmenging, tot een overeenkomst moesten komen en dat daarnaast de *partition resolution*<sup>6</sup> de enige juiste en billijke basis was voor een oplossing van het conflict.<sup>7</sup>

De aangenomen ontwerp-resolutie werd op 11 december door de Algemene Vergadering behandeld. Hier werd deze samen met enkele amendementen aangenomen als resolutie 194

---

<sup>2</sup> 'Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine', *Official Records of the General Assembly, Third Session (A/648, 16 september 1948) Part One § 8 Conclusions*.

<sup>3</sup> The Disarmament and International Security Committee. Dit comité houdt zich onder andere bezig met internationale veiligheidskwesties.

Het Eerste Comité besprak tijdens haar 161<sup>ste</sup> tot en met 166<sup>ste</sup> zittingen (tussen 15 en 20 oktober 1948) en tijdens haar 200<sup>ste</sup> tot en met 228<sup>ste</sup> zittingen (tussen 15 november en 4 december 1948) het voortgangsrapport.

<sup>4</sup> 'Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator. Report of the First Committee', *Official Records of the General Assembly, Third Session (A/776, 7 december 1948)*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> 'Future Government of Palestine', *Official Records of the General Assembly, Second Session (181 (II), 29 november 1947)*.

<sup>7</sup> United Nations Department of Public Information, 'The Palestine Question', in: *Yearbook of the United Nations 1948-49* (New York 1949) 170-171.

(III) met vijfendertig stemmen voor, vijftien tegen en acht onthoudingen.<sup>8</sup> Het belangrijkste aangenomen amendement behield het schrappen van de verwijzing naar de resoluties van de Algemene Vergadering van 29 november 1947 en 14 mei 1948<sup>9</sup>, het voortgangsrapport van Bernadotte en de resoluties van de Veiligheidsraad met betrekking tot een wapenstilstand. Daarnaast zouden de betrokken partijen ‘met’ in plaats van ‘door’ de verzoeningscommissie tot overeenstemming moeten komen.<sup>10</sup>

### **Samenstelling van de *Conciliation Commission for Palestine***

Na de goedkeuring van resolutie 194 (III) kwamen de permanente leden van de Veiligheidsraad in een comité van de Algemene Vergadering bijeen om overeen te komen welke lidstaten zij zouden voordragen als leden van de *United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)*.<sup>11</sup> Vier van de vijf leden stemden in met de voordracht van de Verenigde Staten, Frankrijk en Turkije als commissieleden en de Algemene Vergadering keurde daarop dit voorstel goed. De Sovjet-Unie ging als enige van het comité niet akkoord met de voordrachten aangezien zij van mening was dat de commissie uit vijf, kleine, lidstaten zou moeten bestaan.<sup>12</sup>

Elk van de aangewezen commissieleden stelde in december 1948 een vertegenwoordiger aan die in de commissie zou plaatsnemen. Parijs benoemde Claude de Boisanger, een diplomaat en voormalig consul-generaal in San Francisco, als hoofd van de Franse delegatie. Hij werd in juli 1951 vervangen door Léon Marchal, eveneens een diplomaat. Turkije stelde Hüseyin Cahid Yalçın aan, een journalist. In de zomer van 1950 zou de politicus Tevfik Rüştü Aras, minister van Buitenlandse Zaken onder Atatürk, de Turkse vertegenwoordiging overnemen. De Verenigde Staten ten slotte benoemden Joseph Keenan als vertegenwoordiger. Keenan vroeg voor de eerste commissievergadering echter om persoonlijke redenen ontslag aan en werd vervangen door Mark F. Ethridge, een journalist en voorzitter van een adviescommissie voor Amerikaanse publieksdiplomatie. In 1947 was hij de Amerikaanse afgevaardigde voor de *United Nations Commission of Inquiry concerning Greek Frontier Incidents*.<sup>13</sup> In juli 1949 verving de advocaat Paul A. Porter Ethridge als hoofd van de Amerikaanse delegatie voor de

---

<sup>8</sup> ‘Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator’, *Official Records of the General Assembly, Third Session* (194 (III), 11 december 1948).

Voor de stemverdeling: United Nations Department of Public Information, ‘The Palestine Question’ 174.

<sup>9</sup> ‘Appointment and terms of reference of a United Nations Mediator in Palestine’, *Official Records of the General Assembly, Second Session* (186 (S-2), 14 mei 1948).

<sup>10</sup> ‘Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator. Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, France and New Zealand: Amendments to the draft resolution proposed by the First Committee (A/776)’ *Official Records of the General Assembly, Third Session* (A/789, 11 december 1948).

United Nations Department of Public Information, ‘The Palestine Question’ 172.

<sup>11</sup> Zoals voorzien in § 3 van resolutie 194 (III).

<sup>12</sup> United Nations Department of Public Information, ‘The Palestine Question’ 176.

<sup>13</sup> Op 16 december 1946 stelde de Veiligheidsraad deze onderzoekscommissie in met als taak de feitelijke situatie met betrekking tot de vermeende grensschendingen in het noorden van Griekenland te achterhalen. Zij bestond uit vertegenwoordigers van alle leden die in 1947 zitting hadden in de Veiligheidsraad.

*UNCCP*. Ethridge zelf droeg Porter, met wie hij in 1947 in Griekenland in contact had gestaan toen laatstgenoemde de *American Economic Mission to Greece*<sup>14</sup> leidde, voor. Pas met de aanstelling in oktober 1949 van Ely E. Palmer, de voormalige ambassadeur in Afghanistan, benoemden de Verenigde Staten een diplomaat als vertegenwoordiger. Vanaf april 1952 zouden de drie commissielidstaten van de *UNCCP* vertegenwoordigd worden door hun permanente delegaties voor de Verenigde Naties in New York.

### **Resolutie 194 (III) en het mandaat van de *Conciliation Commission for Palestine***

Met resolutie 194 (III) richtte de Algemene Vergadering de *United Nations Conciliation Commission for Palestine* op. De commissie kreeg de taken van de *UN Mediator* toegekend, evenals de taken die de Vergadering of de Veiligheidsraad eventueel in de toekomst aan haar zou toewijzen. Daarnaast somde de resolutie ook een aantal specifieke taken op. Deze waren onder te verdelen in vier kwesties: de status van Jeruzalem en de Heilige Plaatsen, het vluchtelingenprobleem, het bijstaan van de strijdende partijen in het komen tot een definitief akkoord, en het assisteren bij het economisch ontwikkelen van het voormalige mandaatgebied Palestina.

Alleen het mandaat met betrekking tot de eerste twee kwesties was duidelijk uitgewerkt. Jeruzalem en de andere Heilige Plaatsen moesten respectievelijk onder bestuur en onder toezicht komen te staan van de VN. Tijdens de eerstvolgende sessie van de Algemene Vergadering werd de commissie opgedragen gedetailleerde voorstellen te doen voor een internationaal regime in Jeruzalem.<sup>15</sup> Aangaande de vluchtelingenkwesie besloot de resolutie dat de vluchtelingen die wilden terugkeren hiervoor zo snel mogelijk toestemming moesten krijgen; degenen die niet wilden terugkeren moesten financieel worden gecompenseerd. Het was de taak van de *UNCCP* “to facilitate the repatriation, resettlement (...) and the payment of compensation”.<sup>16</sup>

Het mandaat met betrekking tot de derde kwestie, die van onderhandelingen, was vaag en dubbelzinnig. De strijdende partijen werden opgeroepen om tot een overeenkomst te komen door middel van onderhandelingen met de *UNCCP* of door directe onderhandelingen. De commissie werd geïnstrueerd om de betrokken regeringen bij te staan om tot een definitieve overeenkomst inzake alle kwesties te komen. Welke specifieke stappen hiertoe genomen moesten worden, was niet duidelijk. Ditzelfde gold voor de vierde taak van de commissie, het

---

<sup>14</sup> Een onderzoekscommissie die de naoorlogse economische situatie in Griekenland en de mogelijkheden voor de Verenigde Staten bij te dragen aan het Griekse herstel en wederopbouw inzichtelijk moest maken. De VS wenste de Griekse regering te ondersteunen in haar strijd tegen de communisten.

<sup>15</sup> ‘Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator’ (194 (III), 11 december 1948) § 7 en 8.

<sup>16</sup> *Ibidem*. § 11.

treffen van een regeling met Israël en de Arabische staten om de economische ontwikkeling van het gebied te bevorderen.<sup>17</sup>

### **De bijeenkomst in Beiroet**

Op 24 januari 1949 vestigde de *Conciliation Commission for Palestine* haar hoofdkwartier in Jeruzalem. Twaalf dagen eerder waren op Rhodos de wapenstilstandonderhandelingen begonnen tussen Egypte en Israël onder voorzitterschap van waarnemend VN-bemiddelaar Ralph Bunche. In de daaropvolgende maanden vonden ook onderhandelingen plaats tussen Israël en Libanon, Jordanië en Syrië afzonderlijk. De commissie besloot zich niet te mengen in deze onderhandelingen omdat zij het niet raadzaam achtte het voorzitterschap midden in de besprekingen over te hevelen van Bunche naar zichzelf en zo het succes van de wapenstilstandonderhandelingen op het spel te zetten.<sup>18</sup>

De *UNCCP* wenste als eerste contact tot stand te brengen met de verschillende partijen om vervolgens te bepalen hoe de vredesonderhandelingen, waar resolutie 194 (III) toe opriep, zouden moeten plaatsvinden. Zij bracht hiertoe in februari officiële kennismakingsbezoeken aan alle betrokken regeringen en kwam tot de conclusie dat allereerst zou moeten worden bepaald welke plaats het vluchtelingenprobleem zou innemen binnen de vredesonderhandelingen. De Arabische staten werden uitgenodigd hun standpunten met betrekking tot het vluchtelingenprobleem uit te wisselen met de commissie tijdens een bijeenkomst die plaats zou vinden in Beiroet tussen 21 maart en 5 april 1949. Aldaar verklaarden de verschillende Arabische delegaties dat het vluchtelingenprobleem prioriteit had boven alle andere kwesties, en dat dit probleem moest worden opgelost alvorens te kunnen komen tot een overeenkomst op andere punten of tot een vredesakkoord. Een oplossing voor dit probleem hing af van de Israëlische erkenning van het recht op terugkeer van Arabische vluchtelingen zoals geformuleerd in resolutie 194 (III).<sup>19</sup> De gesprekken tussen de commissie en de Arabische delegaties leidden evenwel tot een beperkt resultaat. De Arabische staten lieten de oplossing van het vluchtelingenprobleem als voorwaarde voor het starten van besprekingen over andere kwesties vallen.

Volgend op de bijeenkomst met de Arabische staten vond op 7 april 1949 een gesprek plaats met de minister-president van Israël. Deze verklaarde dat de eventuele terugkeer van Arabische vluchtelingen naar hun woonplaats binnen Israël pas kon plaatsvinden na het sluiten van vrede met de Arabische staten. Daarnaast stelde hij dat zijn regering hervestiging van het merendeel van de vluchtelingen binnen de Arabische staten beschouwde als de beste

---

<sup>17</sup> Ibidem. § 10.

<sup>18</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. First Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/819, 15 maart 1949) § 3.

<sup>19</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Second Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/838, 19 april 1949) § 4.

oplossing voor het vluchtelingenprobleem.<sup>20</sup> De *UNCCP* maakte uit het contact met beide partijen op dat er geen overeenstemming bestond over de plaats die de vluchtelingenkwestie binnen de vredesonderhandelingen moest innemen, maar dat zij deze onderhandelingen wel kon starten.

### **De Conferentie van Lausanne**

Op 27 april 1949 begon de door de *Conciliation Commission for Palestine* georganiseerde Conferentie van Lausanne. De bijeenkomsten in deze neutrale stad hadden ten doel “to continue the exchanges of views between the Commission and the respective delegations on a broader basis and in circumstances which would make possible the achievement of concrete and positive results”.<sup>21</sup> Daarbij stond het de betrokken partijen vrij om directe onderhandelingen te starten, wat echter niet gebeurde door de weigering van de Arabische delegaties de Israëliische delegatie te ontmoeten. Tijdens de officiële besprekingen traden de Arabische afvaardigingen op als één partij en wensten zij *en bloc* benaderd te worden door de commissie. Deze opstelling dwarsboomde de wens van de Israëliische delegatie om iedere kwestie met de betrokken staat of staten afzonderlijk te bespreken.

De *UNCCP* stelde tijdens de conferentie een protocol op dat moest dienen als basis en kader voor de besprekingen tussen zichzelf en elk van de partijen. Dit protocol kwam voort uit het commissiestandpunt dat de onopgeloste kwesties sterk onderling verbonden waren en dat het daarom essentieel was dat de delegaties de standpunten van hun regeringen ten aanzien van deze kwesties kenbaar maakten.<sup>22</sup> Het Protocol van Lausanne werd op 12 mei 1949 door beide partijen apart ondertekend en bestond uit de aanvaarding van het bijgevoegde werkdocument, een kaart met de verdeling van Palestina zoals voorzien in resolutie 181 (II) van 29 november 1947 (de *partition resolution*), als uitgangspunt voor de besprekingen.<sup>23</sup>

Ondanks de ondertekening van het Protocol van Lausanne door zowel de Arabische als Israëliische delegatie kwamen beide partijen niet tot overeenstemming op één of beide van de grote vraagstukken, te weten het vluchtelingenprobleem en de territoriale kwestie. De commissie zag het koppelen van deze twee vraagstukken als haar meest urgente uitdaging. Een succesvolle koppeling werd voor aanvang van het conferentiereces<sup>24</sup> echter onmogelijk gemaakt door de tegengestelde uitgangspunten van de delegaties. De Arabische partijen verlangden allereerst het vluchtelingenprobleem te behandelen, terwijl de Israëliërs de territoriale kwesties wensten te beslechten.<sup>25</sup> Zo deed de Israëliische delegatie een aantal

---

<sup>20</sup> Ibidem. § 26.

<sup>21</sup> ‘United Nations Conciliation Commission for Palestine. Third Progress Report’, *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (A/927, 21 juni 1949)* § 5.

<sup>22</sup> Ibidem. § 10.

<sup>23</sup> Ibidem. Annex A, B en C.

<sup>24</sup> Het reces duurde van 1 tot 18 juli.

<sup>25</sup> ‘United Nations Conciliation Commission for Palestine. Third Progress Report’ § 39 (Conclusie).

voorstellen met betrekking tot de grensbepaling tussen Israël en de aangrenzende Arabische staten met daarbij een voorstel tot inlijving van Gaza en aanvaarding van alle daar aanwezige Arabische bewoners en vluchtelingen als Israëlische burgers. De Arabische delegaties verwierpen de Israëlische voorstellen aangezien deze in hun ogen niet in de lijn lagen van het Protocol van Lausanne. Zij deden op hun beurt een voorstel met als inzet de onmiddellijke terugkeer van de Arabische vluchtelingen afkomstig uit de gebieden zoals in de *partition resolution* toegewezen aan de Arabieren en de erkenning van deze gebieden als Arabisch grondgebied. Het antwoord van de Israëlische afvaardiging op dit voorstel was afwijzend omdat zij binnen de huidige situatie een evenredige verdeling van het grondgebied van Palestina niet als uitgangspunt voor een territoriale overeenkomst kon accepteren.

Na hervatting van de conferentie op 18 juli 1949 ging de Israëlische delegatie akkoord met de agendering van het vluchtelingenprobleem als eerste onderdeel van de algemene besprekingen. Vervolgens deelde zij mee dat de Israëlische regering akkoord ging met de terugkeer van 100.000 Arabische vluchtelingen naar het grondgebied dat op dat moment in Israëlische handen was, afhankelijk van economische en veiligheidsoverwegingen. De *UNCCP* achtte dit voorstel ontoereikend<sup>26</sup> en bracht het slechts officieus over aan de Arabische delegaties die afwijzend reageerden en aandroegen dat het voorstel niet in de lijn lag van noch resolutie 194 (III) noch het Protocol van Lausanne.

Om de verschillende delegaties te bewegen hun standpunten te verhelderen stuurde de commissie hun een memo toe waarin een aantal principes werd geformuleerd met betrekking tot het vluchtelingenprobleem en de territoriale kwestie. Daarnaast werd hun houding gepolst ten aanzien van een in te stellen economische missie die de mogelijkheden zou onderzoeken voor het verbeteren van de economische situatie in de regio om zo de sociale en economische herintegratie van de vluchtelingen te faciliteren. De reacties van beide partijen op het memo brachten een doorbraak in de besprekingen niet dichterbij. De *UNCCP* besloot hierop geen verdere suggesties te doen betreffende het vluchtelingenprobleem in afwachting van het rapport van de door haar ingestelde *Economic Survey Mission for the Middle East*. Aangezien volgens de commissie de voorstellen van de verschillende delegaties aangaande territoriale aanpassingen de grenzen van het Protocol van Lausanne te buiten gingen en constructieve onderhandelingen onmogelijk maakten, schortte zij de bijeenkomsten in Lausanne op 12 september 1949. Zij wenste de betrokken regeringen de tijd te geven hun standpunten te heroverwegen en nieuwe voorstellen voor te bereiden.

De commissie boekte tijdens de conferentie een beperkt resultaat betreffende het veiligstellen van de rechten en eigendommen van Arabische vluchtelingen in Israël. Het onderscheid tussen deze kwestie en die van de terugkeer, hervestiging en sociale en economische

---

<sup>26</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Fourth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (A/992, 22 september 1949)* § 10.

herintegratie van de vluchtelingen werd tijdens de conferentie vastgesteld. Hierop voortbordurend slaagde de *UNCCP* er in een gemengde commissie van experts te vormen die de kwestie van het vrijgeven van geblokkeerde rekeningen in zowel Israël als een aantal Arabische staten zou bestuderen, onafhankelijk van een algemene oplossing voor het vluchtelingenprobleem. Daarnaast kwamen de betrokken partijen overeen de kwestie van familieherenigingen te bespreken binnen de *Mixed Armistice Commissions*.<sup>27</sup> De Commissie poogde tevens een gemengde commissie in te stellen ter bestudering van de kwestie van de citrusvruchtboomgaarden<sup>28</sup>, maar was hierin niet succesvol omdat Israël een dergelijke commissie afwees.

### **Resolutie 302 (IV) en resolutie 303 (IV)**

In de maanden volgend op de Conferentie van Lausanne hielden zowel de Arabische staten als Israël vast aan de eerder door hun geuite standpunten en gedane voorstellen. Na de hervatting van de bijeenkomsten tussen de *Conciliation Commission for Palestine* en elk van de betrokken partijen<sup>29</sup> brachten de verschillende delegaties hun opvattingen over de door de commissie te volgen werkmethode naar voren. De Arabische afvaardigingen drongen aan op een actievere houding van de *UNCCP* en verlangden dat zij, in plaats van alleen de voorstellen van beide partijen door te geven, zelf voorstellen zou doen. De Israëlische delegatie daarentegen achtte het zelfstandig vervaardigen van voorstellen tegenstrijdig met het mandaat van de commissie en niet wenselijk. De *UNCCP* verklaarde dat buiten de taak van verzoening de Algemene Vergadering wel degelijk ook de taak van bemiddeling aan haar had toebedeeld, mocht de commissie dit nodig achten. Zij verwachtte dan ook, gezien de omstandigheden, over te gaan tot het aan de betrokken partijen voorleggen van afgewogen voorstellen.<sup>30</sup>

Tijdens de Vierde Sessie van de Algemene Vergadering werden naast de eerste vijf voortgangsrapporten van de *UNCCP* ook het voorlopige rapport van de *Economic Survey Mission for the Middle East* en het conceptplan voor de toekomstige status van Jeruzalem besproken in de *Ad Hoc Political Committee*. Het voorlopige rapport van de *Economic Survey Mission for the Middle East* voorzag in het opzetten van een programma van openbare werken naast het voorlopig voortzetten, waar nodig, van de hulpverlening aan de vluchtelingen. Het programma van openbare werken zou de productiviteit van de regio vergroten en de

---

<sup>27</sup> De *Mixed Armistice Commissions* hadden tot taak toe te zien op de uitvoering van de bepalingen uit de wapenstilstandverdragen en hieruit voortvloeiende claims en klachten te behandelen. Hierbinnen viel ook het aanpassen van de regels en restricties met betrekking tot grensoverschrijdend verkeer van personen. De comités bestonden uit drie Israëlische leden, drie leden van de respectievelijke Arabische staat en een vertegenwoordiger van de *United Nations Truce Supervision Organization*.

<sup>28</sup> Het ging hier om het behoud en de cultivatie van boomgaarden eigendom van Arabische vluchtelingen die op dat moment in het door Israël beheerste grondgebied lagen.

<sup>29</sup> De bijeenkomsten werden in New York hervat vanaf 19 oktober.

<sup>30</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Fifth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (A/1252, 14 december 1949) § 15 (Conclusie)*.

vluchtelingen in staat stellen in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Wat betreft de definitieve oplossing van het vluchtelingenprobleem door ofwel terugkeer ofwel hervestiging van de vluchtelingen, concludeerde de missie dat deze politieke beslissingen vereiste waar zij geen zeggenschap over had.<sup>31</sup> Op 8 december 1949 nam de Algemene Vergadering resolutie 302 (IV) aan waarin de genoemde aanbevelingen werden overgenomen en de *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)* werd opgericht om leiding te geven aan zowel de hulpverlening als het programma van openbare werken.<sup>32</sup> De resolutie bracht een scheiding aan in de aanpak van het vluchtelingprobleem door de Verenigde Naties: de aspecten van hervestiging en herintegratie kwamen onder *UNRWA* te vallen terwijl de *UNCCP* verantwoordelijk bleef voor de aspecten van terugkeer en compensatie evenals voor de uiteindelijke oplossing van het probleem.<sup>33</sup> Het conceptplan voor de invoering van een nieuw bestuursstelsel in Jeruzalem was opgesteld door de *Committee on Jerusalem*, een subcommissie van de *UNCCP* belast met het onderzoek naar de toekomstige status van Jeruzalem en het doen van voorstellen hieromtrent aan de Vierde Sessie van de Algemene Vergadering. Deze voorstellen zouden volgens de *UNCCP* overeen moeten komen met resolutie 194 (III), maar tevens aanvaardbaar moeten zijn voor de betrokken partijen. Het conceptplan behelsde de verdeling van Jeruzalem in een Arabische en Israëliëse zone waarbinnen de lokale autoriteiten volledige bevoegdheid zouden hebben, internationale kwesties daargelaten. Deze kwesties, waaronder de bescherming van en vrije toegang tot de Heilige Plaatsen en het toezicht op de permanente demilitarisatie van het gebied, zouden vallen onder de bijzondere bevoegdheid van een aan te stellen VN-vertegenwoordiger.<sup>34</sup> De Algemene Vergadering nam op 9 december 1949 op aanbeveling van de *Ad Hoc Political Committee* resolutie 303 (IV) aan met 38 stemmen voor, 14 stemmen tegen en 7 onthoudingen. Onder de tegenstemmers bevonden zich onder andere Israël en twee leden van de *UNCCP*, de Verenigde Staten en Turkije.<sup>35</sup> De resolutie lag niet in de lijn van het conceptplan van de commissie. Zij bevestigde opnieuw de bepalingen met betrekking tot Jeruzalem uit resolutie 181 (II), in het bijzonder het voornemen een permanent internationaal regime in te stellen, en gaf aan de *Trusteeship Council* de opdracht het Statuut van Jeruzalem te voltooien en deze ten uitvoer te brengen.<sup>36</sup> Resolutie 303 (IV) betekende dat de commissie

---

<sup>31</sup> 'First Interim Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (A/1106, 16 november 1949)*.

<sup>32</sup> 'Assistance to Palestine Refugees', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (302 (IV), 8 december 1949)*.

<sup>33</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Sixth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session (A/1255, 29 mei 1950) § 4 en 5*.

<sup>34</sup> 'Palestine: proposals for a permanent international regime for the Jerusalem area', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (A/973, 1 september 1949)*.

<sup>35</sup> United Nations Department of Public Information, 'The Palestine Question' 196.

De Arabische staten en Frankrijk stemden voor de resolutie.

<sup>36</sup> 'Palestine: question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (303 (IV), 9 december 1949)*.



voldaan had aan haar verantwoordelijkheden betreffende Jeruzalem en dat deze kwestie niet meer tot één van haar taken behoorde.<sup>37</sup>

### **De bemiddelingspogingen van de *Conciliation Commission for Palestine***

Midden januari 1950 kwamen de *Conciliation Commission for Palestine* en de vertegenwoordigers van de Arabische en Israëlische regeringen samen in Genève. Naar aanleiding van de door beide partijen kenbaar gemaakte opvattingen betreffende de door de commissie te volgen werkwijze en gezien de ontstane impasse deed de commissie op 29 maart 1950 een voorstel tot het opzetten van gemengde commissies. Deze zouden bestaan uit afgevaardigden van de betrokken staten en onder voorzitterschap staan van een vertegenwoordiger van de commissie. De instelling van deze gemengde commissies zou het Arabische verzoek om bemiddeling verenigen met het Israëlische verzoek om directe onderhandelingen.<sup>38</sup> Elke afzonderlijke gemengde commissie zou ofwel specifieke kwesties ofwel commissievoorstellen bestuderen en bespreken.

De Arabische staten gingen akkoord met de instelling van een gemengde commissie voor de bespreking van een oplossing voor het vluchtelingenprobleem, op voorwaarde dat Israël eerst de bepalingen van resolutie 194 (II) betreffende vluchtelingen accepteerde en overging tot de implementatie van deze. Zodra over één van de andere onopgeloste kwesties een principeakkoord was bereikt, waren zij bereid de vorming van een gemengde commissie voor de bespreking van de uitwerking van een dergelijke overeenkomst te overwegen. Israël verklaarde bereid te zijn directe vredesonderhandelingen te voeren met de Arabische staten waarbij de *UNCCP* een verzoenende en ondersteunende rol zou spelen. De beide partijen herhaalden hun standpunten verschillende malen ten overstaan van de commissie tot zij de bijeenkomsten in Genève op 15 juli 1950 afsloot om begin augustus terug te keren naar haar hoofdkwartier in Jeruzalem. Vanuit daar bezocht de *UNCCP* de verschillende regeringen om nogmaals aan te dringen op hun instemming met het voorstel, maar tijdens deze bezoeken bleken de partijen niet van standpunt te zijn veranderd. De commissie besloot hierop haar voorstel betreffende het opzetten van gemengde commissies te laten vallen.

In een aanvullend rapport bij het algemene voortgangsrapport van 2 september 1950 verwoordde de *UNCCP* de factoren die een overeenkomst en een vredesakkoord tot dan toe hadden belemmerd. Ten eerste noemde zij de heftige weerslag die de vestiging van de staat Israël had op de Arabische bevolking in de regio. Samen met de grote bezorgdheid om de eigen veiligheid die zowel in Israël als in de Arabische staten leefde, stond dit de totstandkoming van normale betrekkingen tussen de betrokken partijen in de weg. Ten derde

---

<sup>37</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Sixth Progress Report' § 3.

<sup>38</sup> *Ibidem.* § 14, 15 en Annex III ('Memorandum to the Arab and Israeli Delegations in Geneva on 29 March 1950').

speelden militaire overwegingen geen rol binnen de onderhandelingen voor een algemeen akkoord vanwege de onbeperkte geldigheid van de non-agressiegaranties afgegeven binnen de wapenstilstandovereenkomsten. Tevens nam hierdoor de directe noodzaak van het sluiten van een definitief akkoord sterk af. De commissie merkte ten slotte op dat beide partijen weinig hadden ondernomen om het wantrouwen en de twijfels bij de andere partij ten aanzien van de bereidheid vrede te sluiten weg te nemen.<sup>39</sup> Aansluitend concludeerde zij dat het doen van concessies door zowel Israël als de Arabische staten, de enige manier was om stabiliteit in de regio en goede verstandhoudingen tussen de betrokken staten te bevorderen. Israël moest zich inspannen om de ontwrichting van de Arabische bevolking veroorzaakt door zijn oprichting teniet te doen en de Arabische staten moesten hun beleid aanpassen aan de nieuwe situatie.<sup>40</sup> Het algemene voortgangsrapport van de *Conciliation Commission for Palestine* over het jaar 1950 werd tijdens de Vijfde Sessie van de Algemene Vergadering besproken en resulteerde in de aanname van resolutie 394 (V) op 14 december 1950. In de resolutie werd de *UNCCP* opgedragen een bureau op te zetten dat voorbereidingen zou treffen voor de bepaling en betaling van compensatie aan de Arabische vluchtelingen en overleg zou plegen met de betrokken partijen over maatregelen ter bescherming van de rechten en eigendommen van de vluchtelingen.<sup>41</sup> De commissie zag resolutie 394 (V) als het begin van een nieuwe fase waarin zij, in plaats van het houden van algemene besprekingen, zou overgaan tot het zoeken naar en toepassen van praktische maatregelen ten bate van de beëindiging van het vluchtelingenprobleem.<sup>42</sup> Tussen 25 januari en 22 mei 1951 zette de commissie het *Refugee Office* op zoals bepaald door de Algemene Vergadering. Het bureau produceerde halverwege hetzelfde jaar een waardeschatting van de verlaten Arabische eigendommen in Israël. De bevindingen van het *Refugee Office* en de overtuiging van de *UNCCP* dat zij gebruik zou moeten maken van de verheldering van standpunten die zich in de voorafgaande jaren had voltrokken, deden de commissie besluiten de rol van bemiddelaar op zich te nemen en de betrokken partijen uit te nodigen voor een conferentie in Parijs. Tijdens deze conferentie zou de commissie voorstellen doen voor de oplossing van specifieke kwesties.

---

<sup>39</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session (A/1367/Rev.1, 23 oktober 1950)* 'Supplementary Report Dated 23 October 1950' § 3.

<sup>40</sup> Ibidem. 'Supplementary Report Dated 23 October 1950' § 5.

<sup>41</sup> 'Palestine: Progress report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine; Repatriation or resettlement of Palestine refugees and payment of compensation due to them', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session (394 (V), 14 december 1950)*.

<sup>42</sup> 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Ninth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session (A/1793, 22 maart 1951)* § 2.

## De Conferentie van Parijs

De Conferentie van Parijs vond plaats van 13 september tot 20 november 1951. Tijdens de opening van de besprekingen verklaarde de *UNCCP* dat zij van mening was dat de Palestijnse kwestie in zijn geheel zou moeten worden behandeld. Zij concludeerde dat de verschillende aspecten van het conflict sterk met elkaar verbonden waren en het afzonderen van een specifiek element de totstandkoming van vrede niet dichterbij had gebracht.<sup>43</sup> Opvallend genoeg gaat deze visie en het uitnodigen van beide partijen voor een conferentie in tegen hetgeen de commissie naar voren bracht in haar negende voortgangsrapport dat hierboven is genoemd.

De voorstellen die de *UNCCP* aan de strijdende partijen voorlegde, werden voorafgegaan door een preambule waarin de verschillende regeringen verklaarden alleen vreedzame middelen te zullen gebruiken bij de beslechting van hun geschillen. Deze verklaring ging de Israëliische delegatie niet ver genoeg omdat zij meer voelde voor een non-agressie pact, terwijl de Arabische delegaties niet zo ver wilden gaan aangezien zij de wapenstilstandovereenkomsten afdoende vonden. Ook wat betreft de voorstellen met betrekking tot het afzien van het eisen van oorlogsschadevergoedingen, de terugkeer van en betaling van compensatie aan Arabische vluchtelingen, en de herziening van de wapenstilstandovereenkomsten kwamen de beide partijen niet dicht tot elkaar. De commissie concludeerde dat de conferentie geen verandering had gebracht in de starre houding van de Arabische staten noch in die van Israël. Volgens haar hadden de besprekingen juist door deze onverzoenlijkheid van beide partijen geen resultaat geboekt. Daarnaast stelde de *UNCCP* in haar voortgangsrapport van 20 november 1951 dat de betrokken partijen niet bereid waren de door de Algemene Vergadering aangenomen resoluties op te volgen en zij daardoor het de commissie onmogelijk maakten haar mandaat uit te voeren.<sup>44</sup>

Ondanks deze conclusie van de commissie over haar functioneren en de geboekte resultaten, of liever het uitblijven van deze, nam de Algemene Vergadering op 26 januari 1952 resolutie 512 (VI) aan waarin de *UNCCP* werd opgeroepen haar werk voort te zetten. Zij zou zich moeten blijven inspannen ten behoeve van de implementatie van eerdere resoluties en zou beschikbaar moeten blijven voor de beide partijen teneinde tot een overeenkomst te komen. Tegelijkertijd erkende de Vergadering dat de eerste verantwoordelijkheid voor het sluiten van een akkoord lag bij de betrokken regeringen.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> 'Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session (A/1985, 20 november 1951)* § 18-21.

<sup>44</sup> *Ibidem.* § 87.

<sup>45</sup> 'Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session (512 (VI), 26 januari 1952)*.

### **De behandeling van technische kwesties door de *Conciliation Commission for Palestine***

Vanaf 1952 richtte de *Conciliation Commission for Palestine* zich niet langer op het bijeenbrengen van de Arabische staten en Israël om door middel van onderhandelingen tot een oplossing van het conflict te komen. De Algemene Vergadering had met resolutie 512 (V) de verantwoordelijkheid voor het starten van onderhandelingen en het komen tot een akkoord volledig bij de betrokken partijen neergelegd. Aangezien de commissie in de daarop volgende jaren geen verzoek van één of meerdere regeringen mocht ontvangen, was zij niet in staat haar primaire taak van verzoening uit te voeren. Daarentegen verlegde zij haar inspanningen naar de meer technische en beperkte kwesties van geblokkeerde bankrekeningen en de identificatie en waardebepaling van de eigendommen van Arabische vluchtelingen waarvoor compensatie geclaimd zou kunnen worden. De commissie achtte op deze vlakken vooruitgang mogelijk voorafgaand aan het sluiten van een allesomvattend vredesakkoord. Zij hoopte dat de oplossing van deze twee kwesties een positieve uitwerking zou hebben op het sluiten van een dergelijk akkoord.<sup>46</sup>

Wat betreft de eerste kwestie, het deblokken van Arabische bankrekeningen bij banken in Israël, boekte de *UNCCP* geleidelijk succes. Israël stemde in 1952 in met de onvoorwaardelijke, gefaseerde vrijgave van deze bankrekeningen en in maart 1953 begon het met de betaling van de eerste termijn. In haar 24<sup>e</sup> voortgangsrapport meldde de commissie dat op 31 juli 1966 de totaalwaarde van de vrijgegeven bankrekeningen bijna vier miljoen pond bedroeg.<sup>47</sup>

Ten behoeve van de tweede kwestie, de identificatie en waardebepaling van de eigendommen van Arabische vluchtelingen, werd eind 1952 in New York<sup>48</sup> een bureau opgezet bestaande uit de landspecialist van de *UNCCP* en twee assistenten. Dit bureau begon op basis van het kadaster en belastingdocumenten uit het mandaatgebied Palestina met de identificatie van Arabische eigendommen binnen Israël. In juni 1955 besloot de commissie het identificatieprogramma te bespoedigen, verplaatste ten behoeve hiervan het hoofdkantoor van het bureau naar Jeruzalem en breidde tevens het aantal werknemers uit naar circa vijfentwintig. Nadat de identificatie voor zover mogelijk was afgerond, keerde het bureau terug naar New York om aldaar te beginnen met de waardebepaling van de geïdentificeerde individuele eigendommen.

Na bijna acht jaar van stilzwijgen verzocht de Algemene Vergadering de *UNCCP* op 9 december 1959 “to make further efforts to secure the implementation of paragraph 11 of

---

<sup>46</sup> ‘Twelfth Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’, *Official Records of the General Assembly, Seventh Session (A/2216, 8 oktober 1952)* § 2, 19.

<sup>47</sup> ‘Twenty-Fourth Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’, *Official Records of the General Assembly, Twenty-First Session (A/6451, 30 september 1966)* § 20.

<sup>48</sup> De *UNCCP* had in april 1952 besloten haar bijeenkomsten plaats te laten vinden op het VN-hoofdkwartier in New York waarbij de permanente Amerikaanse, Franse en Turkse delegaties de vertegenwoordiging van hun eigen lidstaten binnen de commissie onderhielden. Overigens bleef het mogelijk voor de commissie om in haar hoofdkwartier in Jeruzalem bijeen te komen.

General Assembly resolution 194 (III)”.<sup>49</sup> Nadat de Vergadering dit verzoek een jaar later herhaalde, besloot de commissie op 9 mei 1961 een speciale vertegenwoordiger aan te stellen die de standpunten van de verschillende partijen met betrekking tot het vluchtelingenprobleem in kaart zou brengen. De speciale vertegenwoordiger, de Amerikaan Joseph E. Johnson, kwam, na vluchtelingenkampen te hebben bezocht en te hebben gesproken met afgevaardigden van de betrokken regeringen, tot de conclusie dat “there are many indications that no progress can be made on the Palestine Arab refugee question apart from, or in advance of, an over-all settlement”<sup>50</sup>. Niettemin merkte hij op de nieuwe inspanningen van de commissie en zijn eigen aanstelling te onderschrijven. Hij concludeerde dit naar aanleiding van de bereidheid onder Israël en de Arabische staten om een geleidelijk proces, ten einde het vluchtelingenprobleem afzonderlijk van andere kwesties op te lossen, in overweging te nemen. De speciale vertegenwoordiger stelde, na zijn herbenoeming in maart 1962, in overleg met Washington een plan op waartegen de Arabische staten bezwaren verwoordden en dat door Israël werd verworpen.<sup>51</sup> De voorstellen in dit *Johnson Plan* omvatten de aanstelling van een administrateur, het achterhalen van de voorkeur van individuele vluchtelingen voor terugkeer of hervestiging en compensatie, en het uitvoering geven aan de keuze van de vluchtelingen in overleg met de betrokken regeringen. Israël en de Arabische staten zouden hierbij het recht behouden vluchtelingen op individuele basis op te nemen dan wel te weigeren.<sup>52</sup> Eind januari 1963 diende Johnson zijn ontslag in mede vanwege twijfels over de toegevoegde waarde van de functie van speciale vertegenwoordiger gezien de bestaande situatie.<sup>53</sup> Zijn missie was in die zin geslaagd dat zij de standpunten van de beide partijen met betrekking tot de vluchtelingenkwestie zoals die begin jaren zestig waren, had achterhaald.

Uiteindelijk rondde de *UNCCP*, twaalf jaar na de start van het programma van de identificatie en waardebepaling van de onroerende eigendommen van Arabische vluchtelingen in Israël, het uitvoerige project af. Op 28 april 1964 publiceerde de commissie een werkdocument opgesteld door haar landspecialist waarin wel de gebruikte basisgegevens en de gehanteerde methoden en technieken werden beschreven, maar niet de aan de verschillende eigendommen toegekende waarde werd vermeld. De commissie achtte het verstandiger pas over te gaan tot

---

<sup>49</sup> ‘The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East’, *Official Records of the General Assembly, Fourteenth Session* (1456 (XIV), 9 december 1959) § 4.

<sup>50</sup> ‘Nineteenth progress report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’, *Official Records of the General Assembly, Sixteenth Session* (A/4921/Add.1, 13 oktober 1961) ‘Report by the Special Representative, Mr. Joseph E. Johnson’ § 52.

<sup>51</sup> ‘Doc. 95. Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, Washington, November 12, 1962’, United States, Department of State, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers 1961-1963 Volume XVIII, Near East, 1962-1963*.

Het *Johnson Plan* werd indertijd niet gepubliceerd.

<sup>52</sup> ‘Doc. 15. Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, Washington, August 7, 1962’, United States, Department of State, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers 1961-1963 Volume XVIII, Near East, 1962-1963*.

<sup>53</sup> ‘United Nations Conciliation Commission for Palestine. Summary Record of the Three Hundred and Fifty-Second Meeting’, *Official Records of the General Assembly, Seventeenth Session* (A/AC.25/SR.352, 19 december 1962).

publicatie van de waardebepalingen zodra de betrokken partijen een programma overeen zouden komen betreffende de eigendommen of de compensatie van deze.<sup>54</sup> De landspecialist bleef nog tot eind september 1966 beschikbaar voor vragen met betrekking tot het werkdocument.

Na de beëindiging van het technische programma ontplooidde de *UNCCP*, los van de behandeling van verzoeken tot inzage van haar documenten, geen verdere activiteiten meer. In haar voortgangsrapporten herhaalde de commissie de door haar in 1966 getrokken conclusie dat een nieuwe inspanning om te komen tot de verwezenlijking van §11 van resolutie 194 (III) aanzienlijke veranderingen in de situatie vereiste; iets wat zij tot op heden niet heeft mogen ontwaren.

---

<sup>54</sup> ‘Twenty-Third Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’, *Official Records of the General Assembly, Twentieth Session (A/6225, 28 december 1965)* § 8.

## HOOFDSTUK 2 - DE STANDPUNTEN EN HOUDING VAN DE ARABISCHE STATEN EN ISRAËL: EEN ONOVERBRUGBARE KLOOF?

“Much of the existing analysis and commentary about the PCC and its Lausanne effort tends to overemphasize factors relating to the commission itself and the US role, while understating the heavy responsibility of the main protagonists for the failure of the PCC, in general, and the Lausanne conference, in particular.”<sup>55</sup>

“The PCC was entirely dependent on the warring parties’ will and readiness to co-operate; but this will simply did not exist, neither on the Israeli side nor on the Arab side.”<sup>56</sup>

De eerste factor die volgens de literatuur over de *Conciliation Commission for Palestine* bijdroeg aan het falen van de pogingen van de commissie om te komen tot een oplossing voor het conflict in het Midden-Oosten was de kloof tussen de standpunten van enerzijds de Arabische staten en anderzijds Israël. Ook de commissie noemt dit in 1950 als reden voor het uitblijven van vrede en dus van het niet tot uitvoering kunnen brengen van haar taak.<sup>57</sup> Daarnaast speelde ook de houding van beide partijen ten opzichte van het conflict en de inspanningen van de commissie in het bijzonder een rol.

### Vasthouden aan de *status quo* (*ante*)

Na de oorlog in 1948 was de situatie in het voormalig mandaatgebied Palestina drastisch gewijzigd. De beide strijdende partijen werden geconfronteerd met een veranderde realiteit met als belangrijkste kenmerken de totstandkoming van de staat Israël en een herverdeling van het grondgebied op basis van de uitkomst van de militaire strijd in plaats van op basis van de *partition resolution*. Deze nieuwe *status quo* leverde een eerste strijdpunt op tussen de Arabische Staten en Israël.

Israël had het meest gewonnen met de gevoerde oorlog en zag de ontstane *status quo* als het enige mogelijke uitgangspunt voor een toekomstig akkoord.<sup>58</sup> Het wilde volgens verschillende auteurs de vruchten plukken van zijn militaire overwinning en had daar naar zijn overtuiging

<sup>55</sup> Neil Caplan, *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking* (Tel Aviv 1993) 119.

<sup>56</sup> Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-51* (Londen 1992) 270.

<sup>57</sup> ‘General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’, ‘Supplementary Report Dated 23 October 1950’ § 3.

<sup>58</sup> Neil Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3: The United Nations, the Great Powers, and Middle East Peacemaking 1948-1954* (Londen 1997) 156, 274; Caplan, *The Lausanne Conference*, 121; David P. Forsythe, *United Nations Peacemaking: The Conciliation Commission for Palestine* (Baltimore 1972) 36, 99-100; Itamar Rabinovich, *The Road Not Taken: Early Arab-Israeli Negotiations* (New York 1991) 48, 56; Janice Gross Stein, ‘The Alchemy of Peacemaking: The Prerequisites and Co-requisites of Progress in the Arab-Israeli Conflict’, *International Journal: Quarterly of the Canadian Institute of International Affairs*, 38 afl. 4 (1983) 531-555, aldaar 539.

ook recht op. In zijn ogen waren namelijk de Arabische staten de aanstichters van de oorlog geweest. De Israëliërs waren derhalve niet bereid de door hen veroverde gebieden, die onder de *partition resolution* waren toegewezen aan de Arabieren, op te geven, noch gebieden die onder dezelfde resolutie aan henzelf waren toegewezen, ter compensatie af te staan.<sup>59</sup> Daarnaast wezen zij de instelling van een internationaal regime voor Jeruzalem zoals voorzien in de *partition resolution* af.<sup>60</sup> Israël wenste de stad te verdelen langs de wapenstilstandlijnen waarbij het zelf de zeggenschap zou krijgen over het door zichzelf beheerste gedeelte. Bovendien was vrede vanuit Israëliërs oogpunt niet noodzakelijk noch verkieslijk na de ondertekening van de wapenstilstandverdragen: de eigen veiligheid was voorlopig gegarandeerd zonder dat territoriale concessies hoefden te worden gedaan.<sup>61</sup> De nieuwe staat kreeg de mogelijkheid zijn positie te consolideren en zijn staatsorganisatie op en uit te bouwen. Door deze ontwikkelingen kon Israël een meer onbuigzame positie innemen.<sup>62</sup> De Arabische staten weigerden de nieuwe territoriale realiteit te aanvaarden als uitgangspunt voor een overeenkomst en stonden een terugkeer naar de *status quo ante* voor.<sup>63</sup> In weerwil van hun afwijzing in 1947 van de *partition resolution* hielden zij nu vast aan de in deze resolutie vastgestelde grenzen<sup>64</sup> en de instelling van een internationaal regime voor Jeruzalem.<sup>65</sup> Dit zou betekenen dat Israël het door de Arabieren ‘verloren’ grondgebied weer aan hen zou afstaan. Volgens Forsythe hielden de Arabieren op een ander punt juist wel vast aan de *status quo*. De situatie, zoals die was ontstaan na het sluiten van de wapenstilstandverdragen, hield het midden tussen oorlog en vrede. Het voortduren van deze toestand leverde de Arabische staten net als Israël verschillende voordelen op. Ten eerste boden de gesloten wapenstilstandverdragen een beperkte veiligheid zonder dat de Arabische staten genoodzaakt waren de staat Israël te erkennen. Ten tweede vreesden de Arabische leiders voor een machtswisseling waarbij zij hun positie zouden verliezen als zij een vredesakkoord met Israël zouden sluiten. Onder de eigen bevolking bestond namelijk geen

---

<sup>59</sup> ‘General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’ Chapter IV, § 8, 16.

Bailey noemt daarnaast nog twee geopolitieke redenen voor de specifieke weigering van Israël om de toegewezen Negev niet ter compensatie voor het veroverde West-Galilea af te staan: het bezit van dit gebied gaf het toegang tot de golf van Aqaba en scheidde Egypte van Transjordanië. Zie: Sydney D. Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process* (Hampshire 1990) 41.

<sup>60</sup> ‘General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’ Chapter II, § 5.

<sup>61</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 156; Rabinovich, *The Road Not Taken*, 56.

<sup>62</sup> Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*, 42.

<sup>63</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 274; Caplan, *The Lausanne Conference*, 121, 124; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 36, 60; Gross Stein, ‘The Alchemy of Peacemaking’, 539; Saadia Touval, *The Peace Brokers: Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979* (New Jersey 1982) 103.

<sup>64</sup> ‘General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’ Chapter II, § 4; Chapter IV § 7, 15.

<sup>65</sup> ‘General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine’ Chapter II, § 4.

Jordanië nam op dit punt een uitzonderingspositie in. In weerwil van het gemeenschappelijke Arabische standpunt wees het net als Israël de instelling van een internationaal regime voor Jeruzalem af. Het wenste de stad onderling met Israël te verdelen op grond van de wapenstilstandgrenzen.



steun voor een dergelijk akkoord. Ten derde hadden zij belang bij het afhouden van een oplossing voor de vluchtelingenkwestie. De eis van het recht op terugkeer van de Arabische vluchtelingen was namelijk een potentieel dwangmiddel in de onderhandelingen en een voorbeeld van verzet tegen Israël. Als laatste noemt Forsythe de drang van de Arabische staten om hun status en prestige buitensporig te benadrukken als gevolg van het door hen opgelopen trauma na het militaire verlies in 1948. Dit leidde ertoe dat zij weigerden hun verliezen te nemen en dat hun enige realiteitszin ontbrak.<sup>66</sup>

### **Terugkeer of hervestiging van de Arabische vluchtelingen**

Één van de grootste strijdpunten in het Midden-Oosten conflict was de kwestie van de Arabische vluchtelingen. Deze kwestie was wellicht het belangrijkste struikelblok voor het starten van serieuze onderhandelingen tussen de strijdende partijen.

De Arabische staten stelden de aanvaarding door Israël van het principe van het recht op terugkeer als voorwaarde voor het sluiten van vrede. Hierbij aansluitend stonden zij negatief tegenover de hervestiging van vluchtelingen op hun eigen grondgebied.<sup>67</sup> Deze standpunten werden volgens de literatuur ingegeven door verschillende redenen. Zoals hiervoor al genoemd was de volharding en onbuigzaamheid van de Arabische staten in de vluchtelingenkwestie een symbool van Arabisch verzet tegen de vijandige staat Israël.<sup>68</sup> Daarnaast was de publieke opinie binnen de Arabische staten gekant tegen toegeven aan Israël, zowel wat betreft de terugkeer dan wel hervestiging van de vluchtelingen als wat betreft de erkenning van de nieuwe staat en andere punten. De ondertekening van de wapenstilstandverdragen had de binnenlandse druk op de Arabische leiders al doen toenemen. Zij waren uit het oogpunt van zelfbehoud genoodzaakt het gezichtsverlies, veroorzaakt door de militaire nederlaag in 1948, verder zoveel mogelijk te beperken. Het ook maar enigszins tegemoet komen aan de Israëlische voorwaarden op het punt van de vluchtelingen was voor hen ondenkbaar.<sup>69</sup> Verder hadden de vluchtelingen en hun lot een speciale waarde als politiek instrument. Het niet accepteren door Israël van de eis van de Arabische staten ten aanzien van het recht op terugkeer zette het land in een kwaad daglicht, zeker ook gezien de bevestiging van dit recht door de Algemene Vergadering in december 1948. Mocht de Israëlische regering uiteindelijk het principe aanvaarden en de vluchtelingen terugnemen dan zou de orde binnen de nieuwe staat worden verstoord en Israëls positie verzwakken, zo verwachtten de Arabische

---

<sup>66</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking* 97-99.

<sup>67</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I § 17, 44; Chapter III, § 3, 45.

Tot de gesprekken tussen de UNCCP en de Arabische staten in Beiroet in maart 1949 stelden de Arabieren dit zelfs als voorwaarde voor het openen van onderhandelingen, zie: 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 3, 7.

<sup>68</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 98-99.

<sup>69</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 119; Caplan, *The Lausanne Conference*, 39; Neil Caplan, 'A Tale of Two Cities: The Rhodes and Lausanne Conferences, 1949', *Journal of Palestine Studies*, 21 afl. 3 (1992) 5-34, aldaar 16; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 98-99.

staten.<sup>70</sup> Ten slotte weigerden de Arabische staten hervestiging van de vluchtelingen binnen hun eigen grenzen te overwegen. Zij voerden aan economisch niet in staat te zijn zorg te dragen voor de hervestiging van alle of zelfs een deel van de vluchtelingen. Daarnaast vreesden de Arabische leiders dat deze groep, zodra hervestigd, zich tegen de staat zou keren en de heersende regimes zou ondermijnen.<sup>71</sup>

Israël wees de eis van de Arabische staten met betrekking tot de aanvaarding van het principe van het recht op terugkeer af. Het sluiten van een algemeen vredesakkoord was volgens de Israëliëse regering onontbeerlijk voor het vinden van een allesomvattende oplossing voor het vluchtelingenprobleem. Terugkeer zou hiervan een onderdeel uitmaken, maar de oplossing zou primair gezocht moeten worden in hervestiging van de vluchtelingen in de omringende Arabische landen. Ook de vaststelling en betaling van compensatie zouden alleen besproken kunnen worden binnen de onderhandelingen voor een algemeen vredesakkoord.<sup>72</sup> De Israëliërs gebruikten voornamelijk het veiligheidsargument om hun standpunt kracht bij te zetten. Mochten de vluchtelingen terugkeren voorafgaand aan het sluiten van een vredesakkoord, dan zouden zij een vijfde colonne van de Arabische staten vormen en dus een gevaar opleveren voor de Israëliëse staatsveiligheid.<sup>73</sup> Een tweede argument was van economische aard. De Israëliëse economie zou de terugkeer van alle of zelfs een deel van de Arabische vluchtelingen niet kunnen dragen, mede vanwege de economische druk die de opname van Joodse vluchtelingen met zich meebracht.<sup>74</sup> Daarnaast achtte Israël zich niet verantwoordelijk voor het ontstaan van het vluchtelingenprobleem: het weet dit aan de Arabische oorlogsverklaring en aanval in mei 1948.<sup>75</sup> De literatuur noemt nog een aantal andere redenen voor het Israëliëse standpunt met betrekking tot het vluchtelingenprobleem. Volgens Morris was de hoop op een Joodse staat zonder grote Arabische minderheid de belangrijkste factor in de totstandkoming van deze positie. De vlucht van vele Arabieren uit het door Israël verkregen gebied was dus een kans om deze droom werkelijkheid te doen worden.<sup>76</sup> Daarnaast stelde deze de staat Israël in de gelegenheid, door het vrijkomen van grond en het leeg komen staan van woningen, een groter aantal Joodse immigranten op te

---

<sup>70</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 274; Caplan, *The Lausanne Conference*, 119; Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited* (2e druk; Cambridge 2004) 550-551.

<sup>71</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, 550.

<sup>72</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter III, § 8, 18, 27, 44.

<sup>73</sup> Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*, 44; Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 69, 108; Caplan, *The Lausanne Conference*, 35; Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, 550; Norma Spungen, 'Deadlock at Lausanne: Six Months of Lost Opportunities for Peace in the Middle East', *Jewish Social Studies: a Quarterly Journal devoted to Contemporary and Historical Aspects of Jewish Life*, 49 afl. 3 (1987) 265-274, aldaar 266.

<sup>74</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 87; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 214-215; Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 266.

<sup>75</sup> Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*, 44; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 214; Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 269.

<sup>76</sup> Benny Morris, 'The Crystallization of Israeli Policy Against a Return of the Arab Refugees: April – December, 1948', *Studies in Zionism: an International Journal of Social, Political and Intellectual History*, 6 afl. 1 (1985) 85-118, aldaar 117

nemen. De terugkeer van de Arabische vluchtelingen zou de mogelijkheden voor deze immigratie beperken. De afwijzing door de Israëlische regering van het recht op terugkeer van de Arabische vluchtelingen was dus gekoppeld aan haar weigering, de opname van Joodse immigranten aan banden te leggen of te beperken.<sup>77</sup> Zoals ook bij de Arabische staten het geval was, gebruikte de Israëlische regering het vluchtelingenprobleem als politiek instrument. Zij poogde deze kwestie, en de eventuele opname van een deel van de vluchtelingen, te gebruiken als druk- en ruilmiddel om de Arabische leiders te bewegen tot het sluiten van vrede en het erkennen van de nieuwe staat.<sup>78</sup> Als laatste noemt de literatuur de binnenlandse publieke opinie, die gekant was tegen de terugkeer van vluchtelingen, als factor in de Israëlische standpuntbepaling.<sup>79</sup>

Het Israëlische standpunt met betrekking tot het vluchtelingenprobleem, was kenmerkend voor de positie ten opzichte van het sluiten van een overeenkomst met de Arabische staten. Israël wenste een allesomvattend vredesakkoord te sluiten en stond negatief tegenover het aangaan van tussenovereenkomsten of overeenkomsten over specifieke kwesties.<sup>80</sup> Volgens Perla was dit te wijten aan overwegingen met betrekking tot de nationale veiligheid, zoals ook hiervoor genoemd, en zorg om de internationale positie en erkenning van de staat Israël als volwaardige en permanente speler in de regio en de rest van de wereld.<sup>81</sup> De afstand die bestond tussen de Israëlische en Arabische standpunten ten aanzien van de reikwijdte van een eventueel toekomstig akkoord en het sluiten van overeenkomsten over specifieke kwesties, werd door de *UNCCP* tijdens en na de Conferentie van Lausanne gezien als het meest acute probleem dat verzoening in de weg stond.<sup>82</sup>

### **Directe versus indirecte onderhandelingen**

Niet alleen wat betreft inhoudelijke kwesties zelf, maar ook wat betreft de vorm van de onderhandelingen verschilden de beide partijen sterk van mening.

De Arabische staten weigerden directe onderhandelingen met Israël te voeren.<sup>83</sup> Vanaf april 1950 herzagen zij dit standpunt en stelden zij zich positief op ten aanzien van directe besprekingen, mits de Israëliërs het principe van het recht op terugkeer van de Arabische

---

<sup>77</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 100; Morris, 'The Crystallization of Israeli Policy Against a Return of the Arab Refugees', 117; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 214-215.

<sup>78</sup> Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, 551; Morris, 'The Crystallization of Israeli Policy Against a Return of the Arab Refugees', 96.

<sup>79</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 108; Morris, 'The Crystallization of Israeli Policy Against a Return of the Arab Refugees', 102; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 215.

<sup>80</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 4.

<sup>81</sup> Shlomo Perla, 'Israel and the Palestine Conciliation Commission', *Middle Eastern Studies*, 26 afl. 1 (1990) 113-118, aldaar 115-116.

<sup>82</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 17.

<sup>83</sup> *Ibidem*. Chapter I, § 11.

vluchtelingen op voorhand zouden erkennen.<sup>84</sup> Volgens de literatuur was de Arabische afwijzing van directe onderhandelingen ingegeven door overwegingen van prestige. Directe besprekingen stonden gelijk aan een zwijgende erkenning van de staat Israël en het onthouden van erkenning was nu juist één van de pijlers van de Arabische politiek tegen de Joodse staat.<sup>85</sup> Gezien de publieke opinie binnen de Arabische staten, die sterk gekant was tegen het openen van vredesonderhandelingen met de Israëlische vijand, en de politieke druk die dit voor de Arabische leiders meebracht, waren zij niet geneigd toe te geven aan de wens van Israël om tot directe onderhandelingen te komen.<sup>86</sup> Hun prioriteit was het beperken van het gezichtsverlies na het militaire verlies in 1948 en de daaropvolgende gesloten wapenstilstandverdragen.<sup>87</sup> Naast het afwijzen van directe onderhandelingen met Israël weigerden de Arabische staten tevens afzonderlijke besprekingen te houden met de *Conciliation Commission for Palestine*. Zij wensten door de commissie als één partij gezien en benaderd te worden. Daarnaast wilden zij enkel die kwesties bespreken die betrekking hadden op alle Arabische staten tezamen.<sup>88</sup> Ook hierbij speelden volgens de literatuur de binnenlandse publieke opinie en de wens en noodzaak het gezichtsverlies te beperken een rol.<sup>89</sup> Volgens Pappé en Caplan waren er nog twee onderliggende redenen. Ten eerste was de ervaring van de Arabische staten met afzonderlijke onderhandelingen ronduit slecht. In de bilaterale wapenstilstandonderhandelingen op Rhodos hadden zij, in ieder geval naar mening van de eigen bevolking, het onderspit gedolven en hadden zij de druk van Israël niet kunnen weerstaan. Door te eisen *en bloc* benaderd te worden verwachtten zij een tweede blamage te kunnen voorkomen.<sup>90</sup> Ten tweede draagt Pappé aan dat de Arabische staten de *UNCCP* voornamelijk wilden gebruiken om te komen tot een oplossing voor het vluchtelingenprobleem, een kwestie waar zij allemaal bij betrokken waren.<sup>91</sup> Het Israëlische standpunt over de wijze waarop de onderhandelingen zouden moeten plaatsvinden, stond haaks op dat van de Arabische staten. Israël streefde directe bilaterale besprekingen na die zouden moeten plaatsvinden zonder vooraf gestelde voorwaarden.<sup>92</sup> Volgens Pappé was de Israëlische regering uit op datgene waarvoor de Arabische leiders op hun hoede waren: erkenning, ook al zou deze stilzwijgend zijn. Directe onderhandelingen zouden dit met zich meebrengen.<sup>93</sup> Het voordeel van bilaterale onderhandelingen was dat deze

---

<sup>84</sup> Ibidem. Chapter I, § 40.

<sup>85</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 204.

<sup>86</sup> Caplan, 'A Tale of Two Cities', 16; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 98-99.

<sup>87</sup> Caplan, *The Lausanne Conference*, 39; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 16.

<sup>88</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 11.

<sup>89</sup> Caplan, 'A Tale of Two Cities', 16; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 98-99.

<sup>90</sup> Caplan, *The Lausanne Conference*, 27; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 200-201.

<sup>91</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 200-201.

<sup>92</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 11, 41.

<sup>93</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 204.

de kwesties waar alle Arabische staten bij betrokken waren, uitsloten. Dit betekende dat de voor Israël pijnlijke kwesties van vluchtelingen en de toekomst van Jeruzalem in de ijskast gelegd konden worden en de *status quo*, die voor het land positief uitpakte, kon blijven voortbestaan.<sup>94</sup>

Het Israëlische standpunt met betrekking tot de wijze van onderhandelen bracht met zich mee dat Israël zich keerde tegen een actieve en bemiddelende *Conciliation Commission for Palestine*.<sup>95</sup> Volgens Caplan was deze houding gebaseerd op drie aannames. Ten eerste zou de commissie directe onderhandelingen in de weg staan, evenals tegemoetkomingen van Arabische zijde.<sup>96</sup> Ten tweede zouden onderhandelingen onder het toezicht van de UNCCP resulteren in botsende voorstellen van de beide partijen, gevolgd door een door de commissie vastgesteld compromis en ten slotte Amerikaanse druk op beide partijen dit te aanvaarden.<sup>97</sup> De negatieve Israëlische houding vis-à-vis de commissie was ten derde te herleiden naar de weerzin tegen enige bemoeienis vanuit de Verenigde Naties met het Midden-Oostenconflict. Israël zag de noodzaak van deze inmenging niet in, zolang zijn veiligheid was gegarandeerd en het humanitaire aspect van het conflict onder controle was.<sup>98</sup> Een tekenend voorbeeld was de Israëlische houding ten opzichte van de Conferentie van Lausanne in 1949. Volgens de literatuur lagen er drie redenen ten grondslag aan de compromisloze positie van Israël en zijn koele houding ten aanzien van de conferentie. Ten eerste was het sluiten van vrede geen prioriteit meer na het ondertekenen van de wapenstilstandverdragen op Rhodos. Zoals al eerder gezegd was de veiligheid van de staat binnen de bestaande *status quo* voldoende gegarandeerd.<sup>99</sup> Ten tweede was volgens Rabinovich formele vrede ook niet het ultieme doel dat door de Israëlische regering werd nagestreefd. Noch werd zij noodzakelijk bevonden voor het voortbestaan van de staat Israël.<sup>100</sup> Een derde reden voor de weinig positieve houding was de Israëlische voorkeur voor geheime bilaterale besprekingen met Jordanië, die parallel aan de Conferentie van Lausanne werden gehouden.<sup>101</sup>

---

<sup>94</sup> Ibidem. 224-225.

<sup>95</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 23 en 41.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 123-124, 133-134, 208, 275-276; Caplan, *The Lausanne Conference*, 23; Michael R. Fischbach, *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict* (New York 2003) 113; Michael R. Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', *Journal of Palestine Studies*, 31 afl. 2 (2002) 34-50, aldaar 47; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 63-64; Perla, 'Israel and the Palestine Conciliation Commission' 115-116.

<sup>96</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 143, 208, 275-276.

Zie ook Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 36.

<sup>97</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 143.

<sup>98</sup> Ibidem. 208-209.

<sup>99</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 106, 156; Caplan, *The Lausanne Conference*, 119; Rabinovich, *The Road Not Taken*, 56.

<sup>100</sup> Rabinovich, *The Road Not Taken*, 56-57, 176.

Zie ook Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 106.

<sup>101</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 73-74, 275-276; Caplan, *The Lausanne Conference*, 122; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 36; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 239-240.

Volgens Pappé was ook de Arabische houding niet bevorderlijk voor het slagen van de Conferentie van Lausanne. Onder de Arabische delegaties bestond volgens de auteur niet de wil om de beloften die bij de geheime informele directe gesprekken waren gedaan, publiek bekend te maken. Deze onwil kwam wederom voort uit de angst onder de Arabische leiders voor de binnenlandse publieke opinie en de gevolgen die het uitkomen van deze beloften zou kunnen hebben voor hun machtspositie.<sup>102</sup> Caplan daarentegen hecht een minder groot belang aan deze Arabische houding. Volgens hem waren de geheime besprekingen meer verkennende gesprekken gericht op het vinden van enig vooruitzicht op een compromis. Zij benadrukten echter enkel de kloof die tussen de twee partijen bestond.<sup>103</sup>

Zoals Israël gekant was tegen een actieve en bemiddelende rol van de *UNCCP*, waren de Arabische staten juist voorstander van een dergelijke rol van de commissie. Zij verkozen een commissie die zelf voorstellen voor een oplossing of akkoord zou doen.<sup>104</sup> Deze opstelling lag in lijn met de voorkeur van de Arabische leiders voor een door de VN opgelegde oplossing in plaats van een door henzelf opgesteld akkoord. Volgens Caplan konden de Arabische staten zich op deze manier van te voren indekken tegen beschuldigingen van verraad vanuit de binnenlandse publieke opinie. Verder zou een opgelegd akkoord de verantwoordelijkheid voor de overgave, want zo zou het sluiten van vrede met Israël door de eigen bevolking worden geïnterpreteerd, worden weggenomen.<sup>105</sup> Daarnaast bestond de hoop onder de Arabische regeringen dat een opgelegde overeenkomst bepaalde voordelen zou opleveren. Zij waren ervan overtuigd meer te winnen te hebben dan Israël. Zo zouden de Israëliërs wellicht moeten instemmen met de terugkeer van Arabische vluchtelingen en de door hen veroverde gebieden moeten afstaan.<sup>106</sup>

Forsythe noemt nog een factor die niet bevorderlijk was voor het uitoefenen door de *UNCCP* van haar bemiddelingstaken. Israël nam oorlogzuchtige publieke uitspraken van Arabische leiders en regeringsfunctionarissen vaak serieus. Het gebruikte deze agressieve uitspraken in zijn argumentatie voor onder andere het niet accepteren van het recht op terugkeer van Arabische vluchtelingen.<sup>107</sup>

\*\*\*

Het voorgaande laat zien dat de standpunten van de Arabische staten en Israël, zowel wat betreft de inhoudelijke kwesties als wat betreft de vorm van de onderhandelingen en een

---

<sup>102</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 242.

<sup>103</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 80; Caplan, *The Lausanne Conference*, 48-49.

<sup>104</sup> 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine' Chapter I, § 22 en 40.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 274.

<sup>105</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 114-115.

<sup>106</sup> Caplan, *The Lausanne Conference*, 126-127.

<sup>107</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 100.

akkoord, scherp van elkaar verschilden. Opmerkelijk is de invloed die de in 1949 gesloten wapenstilstandverdragen uitoefenden op de verharding van de posities van beide partijen. Daarnaast is de mate waarin de binnenlandse publieke opinie de onderhandelingsruimte van de Arabische regeringen beperkte en hun houding ten aanzien van de commissie bepaalde, opvallend.

### **HOOFDSTUK 3 - BESLISSINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES EN HET FUNCTIONEREN VAN DE CONCILIATION COMMISSION FOR PALESTINE: EEN OPEENSTAPELING VAN FOUTEN?**

“The PCC might have achieved more had it or circumstances induced the parties to be less intransigent.”<sup>108</sup>

“(…) in the Arab-Israeli conflict the lack of liaison between Bunche as peacekeeper and the CCP as peacemaker was detrimental to the overall resolution of conflict.”<sup>109</sup>

De literatuur over de *Conciliation Commission for Palestine* draagt het optreden van de Verenigde Naties en dat van de commissie zelf aan als tweede factor voor het falen van de *UNCCP*. Daarnaast stelt zij dat zowel door de moederorganisatie als door het bemiddelingsorgaan niet aan essentiële voorwaarden is voldaan.

#### **Negatief uitgepakt beleid**

Als onderdeel van de Verenigde Naties was de *Conciliation Commission for Palestine* direct afhankelijk van besluiten genomen door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering. Verschillende auteurs wijzen het algemene beleid en de uitgangspunten van de VN aan als factoren met een negatieve invloed op de commissie. Zo noemt Gazit de door de *UNCCP* ontplooiende activiteiten karakteriserend voor de door de VN gevoerde vorm van diplomatie. Deze kenmerkte zich door stilstand en verlamming doordat werd vastgehouden aan oude en nutteloos gebleken procedures in plaats van dat nieuwe en innovatieve werkwijzen werden toegepast. Volgens Gazit waren functionarissen ervan overtuigd dat het prestige van de VN deze vorm van diplomatie tot een succes zou brengen.<sup>110</sup>

Caplan en Touval zien de gevolgde tweeledige benadering ten opzichte van het conflict in het Midden-Oosten als een oorzaak voor het falen van de commissie. Deze benadering bestond uit het allereerst onder druk zetten van Israël om een gebaar te doen dat de waardigheid van de Arabische leiders zou bewaren. In het bijzonder ging het hierbij om een Israëliësch aanbod met betrekking tot de terugkeer van vluchtelingen en de verdeling van het grondgebied. Vervolgens moesten de Arabische staten er toe gezet worden de *status quo* te aanvaarden. Volgens Caplan en Touval werkte deze benadering niet omdat beide partijen in een patstelling terecht kwamen. Aan de ene kant leidde de uitgeoefende druk tot grotere onverzettelijkheid

---

<sup>108</sup> Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*, 401.

<sup>109</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 174.

<sup>110</sup> Mordechai Gazit, 'Mediation and Mediators', *The Jerusalem Journal of International Relations*, 5 afl. 4 (1981) 80-104, aldaar 87.



bij Israël dat vond dat het als winnaar van de oorlog de voorwaarden voor een akkoord zou mogen dicteren. Tevens beschouwde het zichzelf als slachtoffer en zou het geen handreikingen doen die zijn eigen veiligheid in gevaar zouden brengen. Aan de andere kant moedigde de prioriteit die gegeven werd aan een Israëlisch gebaar, een oncompromisloze houding aan onder de Arabische staten.<sup>111</sup>

Een derde VN-beleidspunt dat volgens de literatuur negatief uitpakte voor de slagingskans van de *UNCCP*, was de ont koppeling van de militaire en de politieke kwesties van het conflict. Gazit legt de oorzaak van de ont koppeling bij de rivaliteit tussen de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering. Het eerste orgaan had Bunche opdracht gegeven over een wapenstilstand te onderhandelen tussen Israël en de Arabische staten en dus het militaire onderdeel van het conflict te beslechten. De Vergadering riep de *UNCCP* in het leven met het mandaat te komen tot een oplossing voor de politieke kwesties.<sup>112</sup> Door de ont koppeling en het sluiten van de wapenstilstandverdragen tussen Israël en de verschillende Arabische staten, verdween bij beide partijen de militaire noodzaak om tot een duurzame politieke oplossing te komen.<sup>113</sup> Forsythe voegt hieraan toe dat de overeenkomsten een zekere legitimiteit verschaften aan de Israëlische veroveringen waardoor het nog minder geneigd was op territoriaal gebied concessies te doen.<sup>114</sup>

Een probleem dat de Verenigde Naties vanaf hun totstandkoming achtervolgt, ook buiten het Midden-Oosten conflict om, is de afwezigheid van het vermogen en de autoriteit om sancties op te leggen. Pappé noemt dit als één van de onderliggende oorzaken voor het falen van de commissie. Zij was door deze kenmerkende zwakte van haar moederorganisatie overgeleverd aan de welwillendheid van de strijdende partijen om tot een akkoord te komen. Een welwillendheid die niet bestond.<sup>115</sup>

### **De commissiesamenstelling en het gegeven mandaat**

Het mandaat van de *Conciliation Commission for Palestine* was eind 1948 door de Algemene Vergadering vastgesteld in resolutie 194 (III). De literatuur vindt in de totstandkoming en de inhoud van dit mandaat verschillende wortels voor het falen van de verzoeningspogingen van de commissie.

Als eerste probleem wordt door Forsythe en Touval het missen van instemming van zowel Israël als de Arabische staten met de instelling, de samenstelling en het mandaat van de commissie genoemd.<sup>116</sup> Beide partijen konden zich niet of slechts zeer gedeeltelijk schikken

---

<sup>111</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 263-266; Touval, *The Peace Brokers*, 97-101.

<sup>112</sup> Gazit, 'Mediation and Mediators', 86.

<sup>113</sup> Caplan, *The Lausanne Conference*, 120-121; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 172-174; Gross Stein, 'The Alchemy of Peacemaking', 539-540; Touval, *The Peace Brokers*, 91-92.

<sup>114</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 173.

<sup>115</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 270.

<sup>116</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 31, 149-150; Touval, *The Peace Brokers*, 87.

in de bepalingen van resolutie 194 (III). Daarnaast kenden zij bedenkingen bij de aangestelde commissieleden. Israël was tegen het lidmaatschap van Frankrijk en de Verenigde Staten vanwege hun positieve houding ten aanzien van de internationale status van Jeruzalem. Het verzette zich tegen het Turkse lidmaatschap vanwege de door Turkije binnen de VN geuite pro-Arabische standpunten en het uitblijven van Turkse erkenning van de nieuwe Israëlische staat. De Arabische staten op hun beurt waren tegen de toetreding van Westerse staten. Pelcovits stipt aan dat deze niet noodzakelijk geachte instemming vooral vanuit Israëlich oogpunt problematisch was aangezien het een overeenkomst leek te worden opgelegd, in het bijzonder met betrekking tot de vluchtelingenkwestie, Jeruzalem en de bepaling van het grondgebied. Dit was natuurlijk koren op de molen van de Israëlische regering wat betreft haar standpunt dat inmenging van de Verenigde Naties met het conflict alleen maar negatief kon uitpakken.<sup>117</sup>

Verskillende auteurs noemen de samenstelling van de *UNCCP* als een drie-statencommissie als een volgende fout. Deze zorgde ervoor dat de commissie de benodigde neutraliteit miste.<sup>118</sup> Ten eerste bracht de samenstelling de belangen van de drie lidstaten<sup>119</sup> in bij het bemiddelingsproces. Deze belangen kwamen niet altijd overeen met de belangen van de strijdende partijen, noch waren zij bevorderlijk om te komen tot een gezamenlijk lange termijn doel, namelijk vrede en stabiliteit. De commissieleden functioneerden als vertegenwoordigers van hun eigen nationale overheden en niet als die van de internationale gemeenschap. Hierdoor was volgens de literatuur de wil om druk uit te oefenen op de betrokken partijen beperkt en een volledig open en objectieve blik op het conflict en de mogelijkheden om dit tot een einde te brengen onmogelijk.<sup>120</sup> Vervolgens ontstond een tweede gevaar, namelijk het botsen van tegenstrijdige belangen van de drie commissieleden. Bij het bepalen van de te volgen strategie en het doen van aanbevelingen kon dit leiden tot compromissen en dus vaagheid.<sup>121</sup> Zowel Touval als Forsythe plaatst enkele vraagtekens bij deze aanname. Volgens beide auteurs speelden in de eerste jaren van de *Conciliation Commission for Palestine* de nationale belangen van de lidstaten geen grote rol vanwege de

---

<sup>117</sup> Nathan A. Pelcovits, *The Long Armistice. UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948-1960* (Boulder 1993) 32.

<sup>118</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 151-154; Gazit, 'Mediation and Mediators', 88; Fuad S. Hamzeh, *United Nations Conciliation Commission for Palestine 1949-1967* (Beiroet 1968) 58-59; Touval, *The Peace Brokers*, 88-89.

<sup>119</sup> De verschillende nationale belangen zullen in het vierde hoofdstuk worden besproken.

<sup>120</sup> Bailey, *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process*, 400; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 30; Fischbach, *Records of Dispossession*, 84; Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', 36; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 151; Gazit, 'Mediation and Mediators', 58-59, 87-88; Hamzeh, *United Nations Conciliation Commission for Palestine*, 58-59; Touval, *The Peace Brokers*, 88-89.

Caplan signaleert dat de nationale belangen van de lidstaten binnen de commissie bepalend waren voor de houding en de ontplooiende activiteiten van de commissie. Hij acht echter niet dat deze belangen een negatieve invloed hadden op de bemiddelings- en verzoeningstaak van de *UNCCP*. Zie: Caplan, *The Lausanne Conference*, 124-125.

<sup>121</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 152; Gazit, 'Mediation and Mediators' 88; Touval, *The Peace Brokers*, 89.

onderwerping van Frankrijk en Turkije aan de Amerikaanse leiding.<sup>122</sup> Ook Caplan acht dat er geen sprake was van het botsen van belangen door het overwicht van het Amerikaanse commissielid op zijn Franse en Turkse collega's.<sup>123</sup> Gazit en Forsythe noemen als derde gevolg van de samenstelling als drie-statencommissie, het ontbreken van flexibiliteit en vernieuwing binnen de aanpak van de *UNCCP*. Door de belangenverstrengeling en de noodzaak tot het sluiten van compromissen zouden de commissieleden zich strikt hebben laten leiden door het mandaat zoals omschreven in resolutie 194 (III) en niet door mogelijkheden en openingen, aldus Gazit.<sup>124</sup> Forsythe acht daarnaast dat de samenstelling een buitensporig gebruik van formele communicatie tot gevolg had, dat op zijn beurt flexibele onderhandelingen bemoeilijkte en de besluitvorming binnen de commissie vertraagde. Zij noodzaakte bureaucratisch overleg met de nationale beleidsmakers waardoor kostbare tijd werd verspeeld. Daarnaast vergrootte de samenstelling de kans op conferentiediplomatie gezien het aantal betrokken partijen. Ten slotte beïnvloedden nationaal prestige en status de bereidheid tot het veranderen of het aanpassen van een niet functioneel mandaat.<sup>125</sup>

Los van de samenstelling van de commissie bekritiseert Forsythe ook het mandaat van de *UNCCP*. Volgens auteur was het mandaat met betrekking tot de status van Jeruzalem en de vluchtelingenkwestie te specifiek. Het eerste gevaar was het gedateerd raken van de bepalingen uit resolutie 194 (III). Ten tweede bevorderden deze bepalingen het verzet van de sterkste partij, Israël, omdat open onderhandelingen op basis van de omstandigheden en de Israëliische overmacht van dat moment niet mogelijk waren binnen het door de Algemene Vergadering gecreëerde raamwerk. Het mandaat van de *UNCCP* liet geen ruimte voor *realpolitik*. Ten derde kwam de commissie bloot te staan aan beschuldigingen dat zij haar boekje te buiten ging wanneer het, om tot een gemeenschappelijk vertrekpunt te komen, de specifieke bepalingen breder interpreteerde. Bij een breder mandaat was dit gevaar volgens Forsythe kleiner geweest.<sup>126</sup>

### **Het uitkleden van de *UNCCP***

Bij haar instelling kreeg de *Conciliation Commission for Palestine* een breed takenpakket toebedeeld, evenals de verantwoordelijkheid voor vele onderdelen van het VN-proces ter bevordering van vrede in het Midden-Oosten. Mettertijd werd het takenpakket van de commissie door zowel de Veiligheidsraad als de Algemene Vergadering ondergraven en ingeperkt. Hierdoor brokkelde de autoriteit, maar ook de legitimiteit, van de *UNCCP* steeds verder af.

---

<sup>122</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 103, 152-153; Touval, *The Peace Brokers*, 89.

<sup>123</sup> Caplan, *The Lausanne Conference*, 124-126.

<sup>124</sup> Gazit, 'Mediation and Mediators', 88.

<sup>125</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 153-154.

<sup>126</sup> *Ibidem*. 161-163.

Allereerst besloot de Veiligheidsraad in augustus 1949 na het sluiten van de wapenstilstandverdragen tussen Israël en de verschillende Arabische staten de functie van *Acting Mediator* te behouden. Dit terwijl met resolutie 194 (III) de functies van de bemiddelaar waren toegewezen aan de commissie. Tegelijkertijd werd de *United Nations Truce Supervision Organization*, het VN-orgaan voor het toezicht op de wapenstilstanden, tot een onafhankelijk orgaan verheven en niet onder de *UNCCP* geplaatst. Vanuit de Raad bestond dus geen erkenning voor de commissie als coördinator van de VN-inzet in het Midden-Oosten conflict.<sup>127</sup>

Een maand later besloot de Algemene Vergadering de kwestie van Jeruzalem over te dragen aan de *Trusteeship Council*. De *UNCCP* had zoals opgedragen een plan voor de toekomstige status van Jeruzalem opgesteld, maar dit werd door de Vergadering terzijde geschoven. Vanaf dat moment verloor de commissie zeggenschap over deze kwestie.<sup>128</sup> De Algemene Vergadering besloot vervolgens in januari 1952 het mandaat van de commissie verder te versmallen waardoor volgens Fischbach een eventuele toekomstige rol van de *UNCCP* als actieve bemiddelaar zo goed als onmogelijk werd gemaakt. Het was aan de beide strijdende partijen om tot een akkoord te komen en de commissie zou, waar nodig, ontplooide onderhandelingspogingen kunnen ondersteunen.<sup>129</sup> Met de aanstelling in november 1967 van de *Special Representative for the Middle East* door de Secretaris-Generaal op last van de Veiligheidsraad werd de bemiddelingstaak van de *UNCCP* definitief teniet gedaan. Opvallend is dat de Algemene Vergadering tegelijkertijd de commissie opdracht gaf haar inspanningen ten aanzien van het uitvoeren van paragraaf elf van resolutie 194 (III) voort te zetten.<sup>130</sup>

### **Valse start en verkeerde agenda**

De *Conciliation Commission for Palestine* zelf heeft volgens de literatuur ook haar optreden en de voorwaarden voor succes negatief beïnvloed. De commissie begon al met een valse start omdat een aantal kenmerken van begin af aan niet aanwezig waren.

Ten eerste noemen verschillende auteurs het gebrek aan kundigheid onder de leden. Zo plaatst Hamzeh grote vraagtekens bij de aanstelling van journalisten als hoofd van de Amerikaanse en Turkse delegaties in de periode tot het sluiten van de Conferentie van Lausanne.<sup>131</sup> Forsythe stipt de onervarenheid met het Midden-Oosten van het eerste Amerikaanse commissielid Ethridge en het gebrek aan kennis over het conflict van zijn opvolger Porter

---

<sup>127</sup> J. C. Hurewitz, 'The United Nations Conciliation Commission for Palestine: Establishment and Definition of Functions', *International Organization*, 7 afl. 4 (1953) 482-497, aldaar 494-497.

<sup>128</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 65-67; Touval, *The Peace Brokers*, 85.

<sup>129</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 134.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 210, 257-258. Caplan signaleert een verschuiving van de VN-inspanningen met betrekking tot het Midden-Oostenconflict van een aanpak met behulp van de (*Acting*) *Mediator* en *UNCCP* (1948-1951) naar een directe aanpak vanuit de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad (1952-1954).

<sup>130</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 146.

<sup>131</sup> Hamzeh, *United Nations Conciliation Commission for Palestine*, 22n.

aan. Ook speelde volgens de auteur mee dat beide vertegenwoordigers de functie slechts voor een korte periode aanvaardden, waarbij Porter van begin af aan weinig enthousiast was. Dit leidde tot ongeduld en het streven naar snelle resultaten. Gezien de leidende rol die de Verenigde Staten binnen de commissie innamen, waren het gebrek aan deskundigheid en het kortetermijndenken bij de Amerikaanse vertegenwoordigers van grote invloed op de effectiviteit van de commissie.<sup>132</sup> Forsythe zet eveneens kritische noten bij het optreden van de Franse en Turkse commissieleden. De Franse vertegenwoordiger De Boisanger, de enige diplomaat onder de delegatiehoofden tot de aanstelling van de Amerikaan Palmer in oktober 1949, volgde vooral de Amerikaanse leiding binnen de commissie. Met de aanstelling van Marchal in juli 1951 veranderde deze houding van de Franse vertegenwoordiging en opereerde de delegatie meer binnen de lijnen van de Franse regering. De auteur dicht de Turkse vertegenwoordiger Yalçın geen rol van betekenis toe.<sup>133</sup> Een positief gevolg van de opstelling van de eerste Franse vertegenwoordiger en het Turkse commissielid was een soepele samenwerking met de Amerikaanse delegatie.

Een tweede punt dat door Forsythe wordt aangevoerd en dat vanaf de aanvang de werkzaamheden van de commissie geen goed heeft gedaan, is het missen van autoriteit en prestige.<sup>134</sup> De overtuigingskracht van de *UNCCP* vis-à-vis de strijdende partijen werd door dit gegeven negatief beïnvloed. Als oorzaken voor het ontbreken van deze noodzakelijke randvoorwaarde noemt Forsythe een aantal punten. Voor de start van het werk van de commissie was geen overleg gepleegd met de betrokken partijen over de commissiesamenstelling en de gekozen leden. Deze werden dus door geen van beide volledig noch van harte aanvaard.<sup>135</sup> Vervolgens deden de personeelsproblemen in 1949 bij met name de Amerikaanse vertegenwoordiging meer kwaad dan goed, evenals de daaruit voortvloeiende organisatorische traagheid.<sup>136</sup> De beslissing om buiten de wapenstilstandonderhandelingen te blijven deed haar status verder dalen, met name in Israëliëse ogen.<sup>137</sup> Het optreden van de *Acting Mediator* Bunche binnen deze onderhandelingen en het door hem geogste succes zorgde voor een voor de *UNCCP* negatief uitpakkende vergelijking. Haar optreden was relatief inferieur aan dat van Bunche.<sup>138</sup> Als laatste oorzaak van de geringe autoriteit die van de commissie uitging, voert Forsythe het inconsistente gebruik van macht door de Verenigde

---

<sup>132</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 37-38, 55-56.

Zie ook: Caplan, *The Lausanne Conference*, 127-128; Touval, *The Peace Brokers*, 89-90.

<sup>133</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 37.

Zie ook: Caplan, *The Lausanne Conference*, 127-128; Touval, *The Peace Brokers*, 89.

<sup>134</sup> Gazit concludeert het tegenovergestelde en zegt dat de commissie een zeer hoog prestige genoot. Hij acht het een fout van de kant van de *UNCCP* dat dit prestige niet is gebruikt om druk uit te oefenen op de betrokken partijen. Zie: Gazit, 'Mediation and Mediators', 87.

<sup>135</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 155.

<sup>136</sup> De eerste Amerikaanse vertegenwoordiger Keenan trok zich halverwege januari 1949, tien dagen na zijn aanstelling, terug. Pas begin februari zou de eerste voltallige commissiebijeenkomst plaatsvinden. Zie: Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 30-31, 155.

<sup>137</sup> *Ibidem.* 40.

<sup>138</sup> *Ibidem.* 155.

Staten en het niet gebruiken van macht door Frankrijk aan.<sup>139</sup> Spungen voegt aan deze onderliggende redenen het veronachtzamen van het publieke aanzien van de commissie toe. Zo kenden de Verenigde Naties niet voldoende financiële middelen toe aan de *UNCCP* om fatsoenlijk vervoer te regelen, passend bij haar status. In vergelijking met de *Mediator* en zijn plaatsvervanger kreeg de *UNCCP* minder middelen toebedeeld.<sup>140</sup>

Een derde punt dat de werkzaamheden van de *UNCCP* niet ten goede kwam, waren de slechte communicatie en band met de *Acting Mediator* en het ontbreken van samenhang tussen het werk van de commissie aan de ene kant en dat van het *United Nations Relief and Works Agency* aan de andere kant.<sup>141</sup> Het slechte contact met de *Acting Mediator* leidde ertoe dat de commissie slecht op de hoogte was van de vorderingen van de wapenstilstandonderhandelingen en de door Bunche gehanteerde procedure van bilaterale besprekingen.<sup>142</sup> De relatie met *UNRWA* was gespannen, veroorzaakt door de overlapping in de taken van beide organen. Hierdoor kon het gebeuren dat terwijl de *UNCCP* nog pogingen ondernam om tot een overeenkomst te komen die de terugkeer van vluchtelingen zou behelzen, het agentschap zijn aandacht al richtte op de hervestiging van de vluchtelingen en hiermee de pogingen van de commissie ondermijnde. Ook toen de *UNCCP* haar aandacht steeds meer verlegde naar hervestiging als oplossing voor de vluchtelingenkwestie was er weinig sprake van coördinatie. De frictie nam zo toe dat de organen geïsoleerd van elkaar opereerden en hun rapporten niet deelden alvorens deze bij de Algemene Vergadering in te dienen.<sup>143</sup>

Los van de hiervoor aangehaalde, vanaf de start van het werk van de commissie, afwezige kenmerken noemen Hamzeh en Fischbach een aantal strategisch slecht uitgedachte uitgangspunten. Hamzeh acht dat de *UNCCP* haar taak verkeerd interpreteerde. Op punten waar de Algemene Vergadering een specifiek mandaat had gegeven, zoals ten aanzien van de vluchtelingenkwestie en die van Jeruzalem en de Heilige Plaatsen, probeerde zij de standpunten van Israël en de Arabische staten met elkaar te verzoenen. Volgens Hamzeh ging de commissie vooral ten aanzien van de vluchtelingenkwestie haar mandaat te buiten door niet paragraaf elf van resolutie 194 (III) ten uitvoer te brengen, maar juist voorstellen te doen die deze ondergroeven. De auteur neemt het de *UNCCP* kwalijk dat zij indirect het Israëliëse standpunt ten aanzien van de terugkeer van de vluchtelingen onderschreef. Zij richtte de aandacht met name op een oplossing voor deze kwestie binnen een allesomvattend akkoord waarbinnen hervestiging het leeuwendeel zou uitmaken, aldus Hamzeh.<sup>144</sup> De auteur verwijst

---

<sup>139</sup> Ibidem. 155.

<sup>140</sup> Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 266.

Zie ook: Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 39.

<sup>141</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 101-102.

<sup>142</sup> Ibidem. 42.

<sup>143</sup> Ibidem. 78-80.

<sup>144</sup> Hamzeh, *United Nations Conciliation Commission for Palestine*, 61-65.

in zijn beoordeling naar het eerste jaar van het werk van de commissie. Vanaf 1950 signaleert Fischbach juist een ingeperkte interpretatie door de *UNCCP* van haar mandaat. In plaats van zich te concentreren op bemiddelingspogingen richtte de commissie zich op de meer beperkte technische aspecten van de vluchtelingenkwestie. Hiermee deed zij de deur dicht voor een actieve houding vis-à-vis de strijdende partijen en verliet zij haar bemiddelende rol. Volgens Fischbach was dit ingegeven door het Amerikaanse beleid Israël niet van zich te willen vervreemden op een moment dat het alle internationale steun kon gebruiken in de in juni 1950 uitgebroken Koreaanse Oorlog.<sup>145</sup>

### **Tactische missers**

Naast het ontbreken van bepaalde voorwaarden en het slecht uitpakken van zekere uitgangspunten, hadden volgens de literatuur ook verschillende tactische missers een negatieve uitwerking op het succes van de *Conciliation Commission for Palestine*.

Ten eerste werd na het instellen van de commissie tijd verspeeld. Forsythe benadrukt in zijn studie dat bij conflictbemiddeling snelheid van essentieel belang is. De *UNCCP* bevorderde juist afkoelingsperiodes.<sup>146</sup> Na de aanstelling van de commissie duurde het daarnaast bijna acht weken voordat de eerste voltallige commissievergadering plaatsvond. Hierdoor was het niet de *UNCCP* maar *Acting Mediator* Bunche die aanving met de wapenstilstandonderhandelingen.<sup>147</sup> Na het bijeenkomen van de commissie in Jeruzalem in februari 1949 besloot zij zich niet te mengen in deze besprekingen. De militaire en politieke kwesties van het conflict werden als gevolg hiervan ontkoppeld, met als resultaat het verdwijnen van de noodzakelijke druk op de partijen. Daarbovenop werd meer tijd verspeeld aangezien de *UNCCP* de wapenstilstandonderhandelingen moest afwachten alvorens te beginnen met het zoeken naar een politieke oplossing.<sup>148</sup>

Als tweede tactische misser noemen Touval en Caplan het door de commissie voorrang geven aan de vluchtelingenkwestie binnen de besprekingen met beide partijen. Hierdoor werden de Arabische staten in hun vasthoudendheid aangemoedigd. Zij waren nog minder geneigd de Israëliërs tegemoet te komen en de kwestie binnen het raamwerk van een algemene overeenkomst te behandelen. Israël werd op zijn beurt in zijn opvatting gesterkt dat de werkzaamheden en opstelling van de *UNCCP* niet in zijn voordeel werkten. Het legde de aansporingen om een onvoorwaardelijk gebaar inzake de vluchtelingenkwestie naast zich neer en week eveneens niet van zijn plaats.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 108-110.

<sup>146</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 166-167.

Zie ook: Touval, *The Peace Brokers*, 90-91.

<sup>147</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 90-91.

<sup>148</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 270-271; Touval, *The Peace Brokers*, 91-92.

<sup>149</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 270-271; Touval, *The Peace Brokers*, 92-93.

Een derde tactiek die verschillende auteurs negatief beoordelen, is het niet aanmoedigen van directe besprekingen tussen de betrokken partijen. De commissie was ofwel niet bereid, ofwel niet in staat de Arabische staten te bewegen tot directe onderhandelingen.<sup>150</sup> Een aantal auteurs gaat verder en stelt dat de *UNCCP* de Arabische staten *en bloc* heeft benaderd. Zij bracht hen in maart 1949 in Beiroet samen om een inventarisatie van hun standpunten ten aanzien van het vluchtelingenprobleem te maken, en drong tijdens de Conferentie van Lausanne aan op een gemeenschappelijk standpunt. De commissie werd niet slechts geconfronteerd met deze gemeenschappelijke Arabische opstelling, aldus deze auteurs.<sup>151</sup> Forsythe bestrijdt dat de commissie de bijeenkomst in Beiroet inging met het idee de Arabische staten als één blok te benaderen, maar dat zij juist de afgevaardigden apart wenste te spreken.<sup>152</sup> Caplan plaatst vraagtekens bij deze oordelen en acht het goed mogelijk dat het voor de *UNCCP* gewoonweg onmogelijk was de Arabische staten te bewegen tot directe onderhandelingen. Er bestond de keuze tussen medewerking van de Arabische staten *en bloc*, waarbij direct contact met de Israëliërs was uitgesloten, of helemaal geen medewerking. Daarnaast lieten de geheime directe besprekingen tijdens de Conferentie van Lausanne zien dat er een grote kloof bestond tussen de standpunten van beide partijen.<sup>153</sup> Ook Forsythe komt tot deze conclusie, maar acht het optreden van de commissie ten aanzien van directe onderhandelingen desondanks gebrekkig. Zij oefende volgens hem te weinig druk uit op de Arabieren om direct contact te bewerkstelligen.<sup>154</sup>

Een vierde tactiek die door sommige auteurs negatief wordt uitgelegd, is het toepassen van conferentiediplomatie door de commissie. Volgens Forsythe was juist geheime diplomatie het meest opportuun geweest in de beginperiode van het werk van de *UNCCP*. Hij wijst hierbij op de situatie waarin de Arabische regeringen zich bevonden. Door het militaire verlies in 1948 zagen zij zich genoodzaakt hun eer te herstellen en de binnenlandse publieke opinie zo min mogelijk te provoceren.<sup>155</sup> Naar Touvals mening waren de conferenties belegd door de *UNCCP* de oorzaak voor het innemen van een gemeenschappelijk standpunt door de Arabische staten. Het gevolg hiervan was dat de meest onverzoenlijke positie de boventoon voerde. Dit maakte het in het bijzonder voor Jordanië moeilijk om tot directe vredesbesprekingen met Israël te komen en een zelfstandige positie onder de Arabische staten

---

<sup>150</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 41-42, 168-169; Gazit, 'Mediation and Mediators', 86; Gross Stein, 'The Alchemy of Peacemaking', 540; Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 267, 269; Kenneth W. Stein en Samuel W. Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis: Lessons from Fifty Years of Negotiating Experience* (Washington 1992) 38; Touval, *The Peace Brokers*, 94.

<sup>151</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 41-42, 71; Gazit, 'Mediation and Mediators', 86-87; Gross Stein, 'The Alchemy of Peacemaking', 540; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 201-202; Pelcovits, *The Long Armistice*, 34; Stein en Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis*, 38; Touval, *The Peace Brokers*, 93-94.

<sup>152</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 43.

<sup>153</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 271-273; Caplan, *The Lausanne Conference*, 129-130; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 14, 17-18.

<sup>154</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 168-169.

<sup>155</sup> *Ibidem.* 70-71, 102, 168.



in te nemen. De gevoerde conferentiediplomatie verhinderde daarnaast besprekingen over specifieke bilaterale kwesties, zoals erkenning en de normalisering van relaties, en zorgde ervoor dat de commissie zich concentreerde op meer algemene kwesties, zoals de territoriale verdeling en de vluchtelingen. Voor deze kwesties kon zo goed als geen oplossing worden gevonden omdat zij raakten aan de kern van de Israëlische en Arabische standpunten.<sup>156</sup>

Tijdens de Conferentie van Lausanne nam de *Conciliation Commission for Palestine* een aantal besluiten dat de kans op een succesvolle vervulling van haar taak niet vergrootte. Volgens Pappé bood de Conferentie van Lausanne juist een unieke kans om te komen tot een oplossing voor het conflict. Een kans die de *UNCCP* niet optimaal benutte.<sup>157</sup> Ten eerste streefde de commissie tijdens de conferentie een brede overeenkomst na voor alle kwesties tezamen. Door de complexiteit van de aparte kwesties bleek dit streven om tot één akkoord te komen onhaalbaar en een verspilling van tijd.<sup>158</sup> Het rapport van het *United States Institute for Peace* noemt als tweede negatief uitgevallen besluit het aanpassen van de agenda en het verruimen van de inhoudelijke reikwijdte van de conferentie. Aangezien de doelstelling van de conferentie op voorhand al te breed was, betekende dit de doodslag voor haar succes.<sup>159</sup> Ten derde was de al eerder genoemde tactische misser met betrekking tot het voorrang verlenen aan de vluchtelingenkwestie, ook van toepassing op de Conferentie van Lausanne. De *UNCCP* bleef Israël herhaaldelijk verzoeken om een gebaar ten aanzien van het recht op terugkeer van de vluchtelingen. Hierdoor waren volgens Caplan de Arabieren niet geneigd op dit punt concessies te doen, terwijl de Israëliërs steeds sterker aan hun standpunt vasthielden.<sup>160</sup> Ten vierde wierp ook de poging van de commissie om de conferentie vlot te trekken door te zinspelen op het door haar bij de Algemene Vergadering in te dienen voortgangsrapport en de mogelijk daaruit voortvloeiende kritiek van de Vergadering op de betrokken partijen, geen vruchten af. De dreiging van het terugspelen naar de Algemene Vergadering deed de partijen hun standpunten niet versoepelen, in tegendeel. De Arabische staten hoopten juist op een oplossing opgelegd door de Verenigde Naties en het vooruitzicht van een nieuwe resolutie maakte dat zij nog minder bereid waren concessies te doen. Israël daarentegen greep de dreigende behandeling in de Algemene Vergadering aan om zijn wens om tot een akkoord te komen via directe onderhandelingen vrij van dwang, nogmaals kenbaar te maken.<sup>161</sup>

Caplan en Forsythe hebben ook kritiek op de *UNCCP* inzake de Conferentie van Parijs en dan met name wat betreft de timing. De omstandigheden benodigd voor een succesvolle

---

<sup>156</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 93, 104.

Zie ook: Stein en Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis*, 38.

<sup>157</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 243.

<sup>158</sup> Gross Stein, 'The Alchemy of Peacemaking', 540; Stein en Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis*, 38; Touval, *The Peace Brokers*, 331.

<sup>159</sup> Stein en Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis*, 19-20, 38.

<sup>160</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 75, 265-266.

<sup>161</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 112-113; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 26.

conferentie waren in de herfst van 1951 niet aanwezig.<sup>162</sup> Beide partijen hadden zwaarwegende redenen om vast te houden aan hun standpunten en geen concessies te doen. De kort ervoor aangetreden Jordaanse troonopvolger kon niet rekenen op onvoorwaardelijke en grote binnenlandse steun. Een publiek akkoord met Israël was dus zeer onwaarschijnlijk. Egypte was in onderhandeling met Groot-Brittannië over een herziening van de Suez-verdragsrechten waardoor de aandacht van de regering niet onverdeeld bij de conferentie lag. Daarbij kwam dat de staat van oorlog met Israël als troef kon worden uitgespeeld aangezien het de groeiende Egyptische controle over het kanaal rechtvaardigde. Israël op zijn beurt bemerkte dat de hervestiging in plaats van de terugkeer van vluchtelingen, de boventoon ging voeren in de internationale houding ten opzichte van de vluchtelingenkwestie. Het was dus niet in zijn belang juist ten tijde van deze ontwikkeling concessies op dit gebied te doen.<sup>163</sup> Het meest invloedrijke commissielid, de Verenigde Staten, had er bovendien geen belang bij de partijen onder druk te zetten gezien de Korea-oorlog. Israëlische steun was zeer welkom, evenals Egyptische goedkeuring voor het gebruik van het Suezkanaal. Ook Frankrijk stond niet bijzonder positief tegenover de conferentie aangezien het de opbloeiende betrekkingen met Israël niet wenste te ondermijnen.<sup>164</sup> Uiteindelijk zou de Conferentie van Parijs het conflict tussen de partijen alleen maar meer op scherp zetten in plaats van oplossen, aldus Pelcovits.<sup>165</sup>

Gazit noemt ten slotte een tactische misser van de commissie uit de periode waarin zij zich richtte op technische kwesties. De door de *UNCCP* in 1961 aangestelde Johnson-missie stelde zichzelf als doel door middel van gesprekken met beide partijen een nieuwe opening te vinden voor een oplossing van het conflict. De auteur verwijt Johnson geen pogingen te hebben ondernomen om tot indirecte onderhandelingen te komen en een vorm van communicatie tussen beide partijen op te zetten. Directe besprekingen mochten in 1961 dan onmogelijk zijn, communicatie was evenwel onontbeerlijk voor het komen tot een overeenkomst. De aanname dat het door Johnson ontwikkelde plan door de partijen uitgevoerd zou worden zonder ondertekend akkoord was volgens Gazit naïef.<sup>166</sup>

\*\*\*

Uit dit derde hoofdstuk komen wederom de gevolgen die het sluiten van de wapenstilstandverdragen had op het vredesproces naar voren. De door de VN gekozen

---

<sup>162</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 207; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 87.

<sup>163</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 87-89.

Caplan vult nog aan dat de aandacht van Egypte, Syrië en Irak lag bij onderlinge Arabische kwesties in plaats van bij de conferentie. Zie: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 207.

<sup>164</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 88-89.

<sup>165</sup> Pelcovits, *The Long Armistice*, 36.

<sup>166</sup> Gazit, 'Mediation and Mediators', 89-90.

aanpak, de militaire en politieke kwesties van het conflict te ontkoppelen, deed de noodzaak tot het sluiten van vrede teniet. Het besluit van de *Conciliation Commission for Palestine* om buiten de wapenstilstandonderhandelingen te blijven maakte deze ont koppeling definitief. Verder valt uit het voorgaande af te leiden dat de samenstelling van de *UNCCP* als driestatencommissie een negatieve rol heeft gespeeld. De inmenging van de belangen van de commissielidstaten droeg niet bij aan een open blik op de mogelijkheden om te komen tot een oplossing. Ten slotte was de aanstelling van journalisten als commissieleden in het eerste jaar van de *UNCCP*, tevens de periode waarin de meeste vooruitgang te verwachten was, zeer opmerkelijk.

## **HOOFDSTUK 4 - DE BELANGEN VAN DE COMMISSIELEDEN EN DE UITWERKING VAN HET BELEID EN DE STEUN VAN DE VERENIGDE STATEN: INCONSISTENTIE EN PARTIJDIGHEID?**

“(…) the commission’s failure can be attributed in large measure to American policies.”<sup>167</sup>

“Most prominently the UNCCP efforts were doomed from the start by the ‘red lines’ established by Washington in its concern to remain within parameters acceptable to Israel.”<sup>168</sup>

De derde factor die volgens de literatuur over de *United Nations Conciliation Commission for Palestine* bijdroeg aan het falen van de commissie, bestond uit de belangen van de commissieleden. Deze hadden een negatieve invloed op het vinden van een oplossing voor het conflict. De literatuur besteedt in het bijzonder aandacht aan het beleid van de Amerikaanse regering ten aanzien van het Midden-Oostenconflict en de door haar aan de *UNCCP* gegeven steun. De Verenigde Staten speelden als belangrijkste lid een doorslaggevende rol in de opstelling en werkwijze van de commissie.

### **Beperkende belangen**

Het functioneren van de *Conciliation Commission for Palestine* werd volgens de literatuur negatief beïnvloed door de belangen van landen die of lid waren van de commissie, of een rol speelden in de internationale arena.

Forsythe benadrukt in zijn werk de complexiteit van het uitoefenen van druk. Deze factor speelt niet alleen mee bij het werk van de commissie, maar is ook van toepassing op relaties tussen staten en multilaterale organisaties, en tussen staten onderling in het algemeen.<sup>169</sup> Ten eerste speelden Westerse belangen een belangrijke rol bij de welwillendheid van de commissieleden, de betrokken partijen onder druk te zetten. Wat betreft de Arabische staten waren de drie lidstaten, de Verenigde Staten, Frankrijk en Turkije, als bondgenoten binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aan handen en voeten gebonden. Zij achtten samenwerking met de Arabieren op geopolitiek gebied noodzakelijk om de invloed van de Sovjet-Unie in de regio te beperken en teniet te doen. In aansluiting hierop wensten de bondgenoten hun eigen invloed in het Midden-Oosten te vergroten en hun oliebelangen veilig

---

<sup>167</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 104.

<sup>168</sup> Fischbach, ‘The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation’, 47.

<sup>169</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 160.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 259-260; Caplan, *The Lausanne Conference*, 137; Touval, *The Peace Brokers*, 102-103.

te stellen. De positie van de Arabieren als het overheersende volk in de regio, betekende dat het behoud van hun vriendschap en welwillendheid van grote betekenis was in het licht van deze wensen.<sup>170</sup> Het uitoefenen van Westerse druk kon daarbij door de Arabische staten worden ervaren als een manifestatie van neokolonialisme, hetgeen de nodige weerzin kon opwekken.<sup>171</sup> Ten slotte had de vanaf het midden van de jaren 1950 toenemende financiële en militaire hulp en politieke steun van de Sovjet-Unie aan de Arabische staten als gevolg dat het Westen nog minder geneigd was de Arabieren tegen de haren in te strijken. Zij werden minder afhankelijk van Westerse steun en dus überhaupt minder ontvankelijk voor druk uitgeoefend door de Verenigde Staten of één van hun bondgenoten.<sup>172</sup> Ook wat betreft Israël waren de VS en Frankrijk niet vrij om het land onder druk te zetten, terwijl Turkije hiertoe niet voldoende macht noch de wens bezat. De Joodse invloed op het Franse en vooral Amerikaanse binnenlandse politieke proces, werd door de desbetreffende regeringen aanzienlijk geacht. Met name binnen de Verenigde Staten bestond de vrees dat een krachtiger aanpak van Israël zijn weerslag zou hebben op de binnenlandse Joodse steun voor de regering.<sup>173</sup> Volgens Forsythe waren de Westerse belangen en overwegingen, in combinatie met het geloof dat het onwaarschijnlijk was dat de betrokken partijen een akkoord zouden sluiten, de reden voor het erkennen van de *status quo*-grenzen in 1950 door de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de *Tripartite Declaration*. Deze verklaring zorgde ervoor dat het conflict zich consolideerde en de bemiddelingsmogelijkheden en onderhandelingsopeningen voor de UNCCP minimaliseerden.<sup>174</sup>

Ten tweede noemt Touval naast deze algemene Westerse belangen een aantal specifieke nationale belangen van elk van de drie commissielidstaten. Voor de Verenigde Staten was het behoud van de Westerse strategische belangen van grote betekenis. Zo zagen zij een militaire basis in de regio als onmisbaar en bijgevolg de Arabische welwillendheid als essentieel.<sup>175</sup> Fischbach noemt in aansluiting hierop de Amerikaanse belangen ten aanzien van de vluchtelingenkwestie. Dit probleem moest vanwege het gevaar dat het de regio zou destabiliseren, zo snel mogelijk worden opgelost. De Amerikanen keken hierbij voornamelijk naar hervestiging.<sup>176</sup> De Fransen waren volgens Touval op hun beurt erop gebrand een bevoorrechte positie in Syrië te verwerven. Door verlies van grondgebied aan Syrische zijde te voorkomen hoopten zij deze te winnen. Daarnaast poogde Frankrijk de status van zijn

---

<sup>170</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 260; Fischbach, *Records of Dispossession*, 367; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 160; Touval, *The Peace Brokers*, 88, 102.

<sup>171</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 160.

<sup>172</sup> *Ibidem.* 107.

<sup>173</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 160; Touval, *The Peace Brokers*, 102.

<sup>174</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 75, 160.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 154; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 238-239.

<sup>175</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 88.

<sup>176</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 88-90.

religieuze en culturele instellingen in Palestina veilig te stellen.<sup>177</sup> Turkije hoopte voornamelijk dat zijn lidmaatschap van de commissie ten goede zou komen aan zijn internationale positie en in het bijzonder zijn status in het Westen.<sup>178</sup>

### **Het (inconsistente) beleid van de Verenigde Staten**

De Verenigde Staten namen na het einde van de Tweede Wereldoorlog, samen met de Sovjet-Unie, de positie van supermacht in. Deze rol in combinatie met hun positie als grootste geldschieter van de Verenigde Naties, zorgde ervoor dat de Amerikaanse invloed binnen deze organisatie met name in de beginperiode groot was. Met de aanstelling van de VS als lid van de *Conciliation Commission for Palestine* verbreidde deze invloed zich naar de commissie. Aangezien de overige twee commissieleden bondgenoten binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie waren, kon het Amerikaanse commissielid zijn stempel drukken op de houding en ontplooiende werkzaamheden van de *UNCCP* zonder enig tegenwicht of tegendruk te hoeven verwachten vanuit Franse of Turkse hoek.<sup>179</sup> Een aantal auteurs gaat zo ver om de commissie een instrument van het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid te noemen. Zij betitelen haar als unilaterale commissie.<sup>180</sup> De mate waarin de literatuur de Amerikaanse dominantie als negatieve factor beschouwt voor het succes van de *Conciliation Commission for Palestine*, is afhankelijk van het oordeel over het Amerikaanse beleid.

Aan de ene kant menen sommige auteurs dat het beleid en de tegenstrijdige beleidspunten van de Verenigde Staten ten aanzien van het Midden-Oostenconflict negatieve gevolgen hebben gehad voor de bemiddelingspogingen van de commissie. Touval vindt dat het falen van de *UNCCP* voor een groot deel op conto van Washington komt vanwege het door haar nastreven van tegenstrijdige doelen. Met betrekking tot Israël steunde de Amerikaanse regering het enerzijds in zijn streven een permanente plaats in de regio te verwerven. Anderzijds zetten de Amerikanen de Israëliërs onder druk om een deel van het door hun beheerste gebied op te geven en een bijdrage te leveren aan de oplossing van de vluchtelingenkwestie door een aanzienlijk aantal van de vluchtelingen binnen hun grenzen op te nemen. Wat betreft de Arabische staten drong de VS aan op het sluiten van vrede. Tegelijkertijd leidde de Amerikaanse druk op Israël echter tot verwachtingen onder de Arabische staten. Zij anticipeerden dat een eventuele opgelegde overeenkomst positiever voor hen zou uitpakken dan de bestaande *status quo*. De Arabieren aanvaardden deze dan ook niet, waardoor de

---

<sup>177</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 88.

<sup>178</sup> *Ibidem*. 88.

Zie ook: Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 199.

<sup>179</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 90; Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', 36.

<sup>180</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 58; Caplan, *The Lausanne Conference*, 125; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 30; Fischbach, *Records of Dispossession*, 84, 88, 90, 103; Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', 36; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 37; Touval, *The Peace Brokers*, 95.

Amerikaanse pogingen hen tot concessies te bewegen tevergeefs waren.<sup>181</sup> Caplan voegt hieraan toe dat de Verenigde Staten door een middenkoers te varen, bij beide partijen het wantrouwen aanwakkerden en teleurstelling teweegbrachten. Zij plaatsten zich ten aanzien van de kwesties van grensbepaling en vluchtelingen meer op het standpunt van de Arabische staten. Tegelijkertijd zaten zij wat betreft de vormgeving van de onderhandelingen op de lijn van Israël.<sup>182</sup> De ook door de Verenigde Naties gevolgde tweeledige aanpak droeg volgens Caplan en Touval eveneens bij aan het falen van de *UNCCP*. Het aandringen op een onvoorwaardelijk Israëliësch gebaar inzake de grensbepaling en de vluchtelingenkwestie, gevolgd door het overreden van de Arabische staten de *status quo* te aanvaarden, leidde slechts tot een verharding van de houding en standpunten aan beide zijden.<sup>183</sup> In tegenstelling tot Touval en Caplan wijt Spungen de negatieve gevolgen van het Amerikaanse beleid niet alleen aan inhoudelijke tegenstrijdigheden en foutieve aannames. Zij benadrukt voornamelijk het ontbreken van een zekere urgentie bij de VS wat betreft de pogingen van de commissie om tot een akkoord te komen. Zo had het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken geen helder beleid uitgestippeld ten aanzien van het Midden-Oosten voor de periode na de vestiging van de staat Israël. Daarnaast lag de nadruk van het buitenlandse beleid elders als gevolg van de tot het midden van de jaren 1950 afwezige of slechts minimaal aanwezige communistische dreiging in de regio.<sup>184</sup>

In tegenstelling tot de hierboven aangehaalde auteurs menen Pelcovits en Caplan dat de Verenigde Staten juist een duidelijk en consistent beleid voerden, namelijk dat van non-interventie. Volgens deze auteurs wensten zij niet unilateraal op te treden, maar wilden zij via het internationale podium van de Verenigde Naties komen tot een oplossing voor het conflict. Deze politiek diende het beste de Amerikaanse belangen, aldus Pelcovits. Het non-interventie en multilaterale beleid beperkte de opmars van de Sovjet-Unie in de regio, garandeerde het voortbestaan van de staat Israël en voorkwam dat de Arabische staten vijandig tegenover de VS kwamen te staan.<sup>185</sup> Ook binnen het raamwerk van de VN, en meer in het bijzonder binnen de *Conciliation Commission for Palestine*, grepen de Verenigde Staten niet krachtig in en deden zij geen eigen voorstellen.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 104-105.

<sup>182</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 269-270; Caplan, *The Lausanne Conference*, 133-134, 136-137.

<sup>183</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 263-166; Caplan, *The Lausanne Conference*, 132; Touval, *The Peace Brokers*, 99-101.

<sup>184</sup> Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 271.

<sup>185</sup> Pelcovits, *The Long Armistice*, 23.

<sup>186</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 103; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 31; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 102.

### **Afwezig of niet afdoende druk?**

Zoals binnen de literatuur de meningen uiteenlopen over de rol van het Amerikaanse beleid wat betreft de *Conciliation Commission for Palestine*, zo verschillen ook de oordelen over de door de VS uitgeoefende druk.

Fischbach en Forsythe menen dat voldoende opgelegde druk op Israël en de Arabische staten is uitgebleven. Zo oordeelt Fischbach dat de Verenigde Staten zo goed als geen druk op Israël hebben uitgeoefend. Washington hield binnen haar Midden-Oostenbeleid vast aan datgene dat voor Israël aanvaardbaar was en beperkte zo haar eigen besluitvorming en initiatieven, evenals die van de *UNCCP*. Deze afhankelijke politiek leidde enerzijds tot een groeiend wantrouwen onder de Arabische staten en anderzijds onwil bij Israël om met de *UNCCP* samen te werken. Het gaf de voorkeur aan directe samenwerking met het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken dat in eerste instantie de speelruimte van de commissie bepaalde, aldus Fischbach.<sup>187</sup> Forsythe stelt dat de Verenigde Staten wel druk uitoefenden op Israël, maar dit halfhartig en niet consequent deden. Zo dreigde president Truman in een brief aan de Israëlische premier Ben-Gurion eind mei 1949 dat hij de Amerikaanse houding ten opzichte van Israël zou moeten heroverwegen als het niet zou overgaan tot het aanvaarden van de principes van resolutie 194 (III). Toen duidelijk werd dat Ben-Gurion geenszins van plan was de standpunten van zijn regering ten aanzien van de kwesties van grensbepaling en vluchtelingen bij te stellen, liet het Witte Huis echter na de Amerikaans-Israëlische relatie daadwerkelijk te herzien. Door het uitblijven van Israëlische concessies verzwakte deze poging de *Conciliation Commission for Palestine*. De geloofwaardigheid van haar invloedrijkste lid was aangetast en deed ook haar autoriteit afbrokkelen.<sup>188</sup>

Andere auteurs wijzen deze oordelen af en stellen vast dat de Verenigde Staten wel degelijk druk hebben uitgeoefend.<sup>189</sup> Het beperkte succes dat de commissie tijdens de Conferentie van Lausanne boekte, zou niet mogelijk zijn geweest, wanneer de VS de pressie op Israël en de Arabische staten niet had opgevoerd.<sup>190</sup> Rabinovich ziet deze Amerikaanse uitoefening van druk zelfs als de belangrijkste manier waarop de VS de *Conciliation Commission for Palestine* heeft ondersteund.<sup>191</sup> Dat de opgelegde druk het verdere succes van de commissie niet ten goede, maar toch ook niet ten kwade, kwam, was volgens Caplan geen gevolg van het ontbreken van druk. De invloed die de VS mogelijkwijs kon uitoefenen, was volgens de auteur gewoonweg niet voldoende om de partijen te dwingen hun standpunten bij te stellen en

---

<sup>187</sup> Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', 47.

<sup>188</sup> Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 52-53, 71, 102, 155.

Zie ook: Fischbach, *Records of Dispossession*, 101.

<sup>189</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 267-268; Caplan, *The Lausanne Conference*, 32, 136; Touval, *The Peace Brokers*, 94.

<sup>190</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 126, 268-269; Caplan, *The Lausanne Conference*, 132-133; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 30; Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 225; Rabinovich, *The Road Not Taken*, 26-27; Touval, *The Peace Brokers*, 98-99.

<sup>191</sup> Rabinovich, *The Road Not Taken*, 26.



concessies te doen.<sup>192</sup> Volgens Touval daarentegen had een verhoging van druk kunnen leiden tot succes voor de *UNCCP*. De Verenigde Staten gebruikten ten aanzien van Israël slechts milde vormen van druk, zoals het dreigen met het terugdraaien van steun voor het Israëlische lidmaatschap van de Verenigde Naties, het onthouden van technische en financiële hulp, en het op laten lopen van diplomatieke spanningen. Zij gingen echter niet over tot het aanklagen van Israël in de internationale publieke arena of tot het opleggen van sancties. Als onderliggende redenen voor het vermijden van zwaardere vormen, wijst Touval naar de vrees binnen de Amerikaanse regering binnenlands verzet te wekken en naar de twijfel over het nut van een opgelegde overeenkomst. De vraag was of een hieruit voortvloeiende vrede wel de benodigde stabiele basis zou hebben. Ten aanzien van de Arabische staten paste Washington nog voorzichtiger druk toe dan ten opzichte van Israël, aldus Touval.<sup>193</sup> De Amerikanen maakten enkel en alleen gebruik van diplomatieke overreding en economische lokkertjes. Met het oog op de Koude Oorlog streefden de Verenigde Staten juist naar politiek-strategische samenwerking met de landen in het Midden-Oosten. Het opvoeren van druk op de Arabieren stond op gespannen voet met dit beleid. Deze milde aanpak werkte echter contraproductief in combinatie met de op Israël uitgeoefende druk ten behoeve van een gebaar. De onwrikbaarheid aan Arabische zijde werd er enkel door vergroot.<sup>194</sup>

Een groot aantal auteurs onderscheidt het wegvallen van enigerlei druk op de strijdende partijen vanaf juli 1949. De Verenigde Staten zagen geen heil meer in het nastreven van een politiek akkoord aangezien de kans dat beide, of één van beide partijen concessies zouden doen zeer klein was geworden. Volgens Spungen werd deze situatie veroorzaakt door de verharding van de binnenlandse publieke opinie in zowel Israël als de Arabische staten. Geen van de regeringsleiders zou het doen van een handreiking aan de andere partij kunnen verantwoorden zonder steun onder de eigen bevolking te verliezen.<sup>195</sup> Om een uitweg te vinden uit de ontstane politieke impasse zou het Amerikaanse beleid zich vanaf de zomer van 1949 concentreren op het vinden van een economische oplossing voor de politieke kwesties van het Midden-Oostenconflict. Volgens Pappé kwam deze nieuwe aanpak voornamelijk voort uit het Amerikaanse streven een alliantie tussen het Westen en het Midden-Oosten te smeden. Deze zou een barrière opwerpen tegen de groeiende communistische invloedssfeer en een mogelijke Russische interventie voorkomen. Daarnaast speelde mee dat de VS de financiële kosten van de noodhulp aan de vluchtelingen grotendeels voor zijn rekening nam. Door economische groei te bevorderen en financiële hulp te verlenen ten behoeve van het oplossen van het vluchtelingenprobleem, zou de politieke situatie in de regio kunnen bedaren

---

<sup>192</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 259, 269-270; Caplan, *The Lausanne Conference*, 136-138; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 30.

<sup>193</sup> Zie ook: Caplan, 'A Tale of Two Cities', 20.

<sup>194</sup> Touval, *The Peace Brokers*, 100-102.

<sup>195</sup> Spungen, 'Deadlock at Lausanne', 270.

Zie ook: Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 225.

en het sluiten van vrede meer binnen handbereik liggen. De nadruk binnen dit plan lag op het vergroten van de economische groei binnen de Arabische staten en bijgevolg op het verhogen van hun capaciteit om vluchtelingen te hervestigen.<sup>196</sup> Deze ‘Europese’ aanpak, waar het Marshall-plan zijn vruchten had afgeworpen, bleek echter niet succesvol in het Midden-Oosten. Pappé betitelt deze poging van de Verenigde Staten als naïef en onrealistisch. De politieke kwesties van het conflict tussen Israël en zijn Arabische buurlanden raakten aan principes die boven economische groei stonden en niet, zoals de Amerikanen dachten, na het ontvangen van financiële hulp aan de kant zouden worden geschoven. De nadruk op een economische oplossing zorgde echter wel mede voor het naar de achtergrond geraken van de *Conciliation Commission for Palestine*.<sup>197</sup>

### **Amerikaanse steun voor de commissie**

De literatuur wijst naast de rol van het Amerikaanse beleid ten opzichte van het conflict en van de op de betrokken partijen uitgeoefende druk, ook naar de steun die de Verenigde Staten gaf aan de *Conciliation Commission for Palestine*.

Ten eerste wijzen Forsythe en Fischbach op de onvoldoende rugdekking die het invloedrijkste commissielid heeft geboden aan de *UNCCP*. De VS had een afzijdige houding ten opzichte van de commissie en ondernam slechts sporadisch actie om haar werk te ondersteunen door bijvoorbeeld het uitoefenen van druk op Israël en de Arabische staten.<sup>198</sup> Fischbach signaleert het volledig wegvallen van Amerikaanse steun voor actieve bemiddelingspogingen van de kant van de commissie vanaf januari 1950. De versmalling van de taak van de *Conciliation Commission for Palestine* tot secundaire en technische kwesties genoot op het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken de voorkeur.<sup>199</sup> Caplan wijt deze verschuiving in de houding van de Verenigde Staten aan het uitblijven van succes in het eerste jaar na de instelling van de *UNCCP*. Tot eind 1949 ontving de commissie wel voldoende Amerikaanse steun voor haar bemiddelingsinitiatieven, aldus de auteur.<sup>200</sup>

Ten tweede beoordeelt een aantal auteurs het optreden van de VS ten behoeve van de *UNCCP* en haar pogingen tot een oplossing te komen op verschillende momenten als contraproductief. De positie van de commissie verzwakte in mei 1949 als gevolg van het verlies aan geloofwaardigheid voor de Amerikanen. Dit vloeide voort uit de teruggedraaide druk op Israël nadat Washington eerst zwaar gehamerd had op een Israëlisch gebaar met betrekking

---

<sup>196</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 235-236.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 117-118; Fischbach, *Records of Dispossession*, 103; Spungen, ‘Deadlock at Lausanne’, 270-271.

<sup>197</sup> Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict*, 235-236, 245.

<sup>198</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 367; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 52, 71, 102, 155.

<sup>199</sup> Fischbach, ‘The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation’, 39, 45.

Zie ook: Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 132-133.

<sup>200</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 268.

tot de vluchtelingenkwestie.<sup>201</sup> De politieke geloofwaardigheid van de VS, en indirect die van de *UNCCP*, kwam verder onder druk te staan door de Amerikaanse steun voor het Gaza-voorstel. Dit plan behelsde de toewijzing van een groter grondgebied aan Israël in ruil voor de opname van de aldaar aanwezige vluchtelingen. Volgens Caplan was deze steun niet effectief gezien de onrealistische en partijdige uitgangspunten van het voorstel.<sup>202</sup>

Een derde punt dat wordt aangestipt, is het niet uitspreken van steun door de Verenigde Staten voor het in 1962 geproduceerde Johnson-rapport, noch voor het in 1964 afgeronde rapport van de landspecialist. Vooral het onthouden van steun aan Johnson was opmerkelijk aangezien de Amerikaanse regering het initiatief had genomen voor de aanstelling van de *Special Representative*. Het afzien door de Verenigde Staten van het overreden van Israël en de Arabische staten om het plan te aanvaarden, werd ingegeven door de verwerping van het rapport door beide betrokken partijen. De Amerikaanse belangen in de regio, in het bijzonder die in de Arabische landen, speelden een rol, evenals de veronderstelde invloed van Joodse groeperingen binnen het Amerikaanse politieke proces en de regeringspartij. Volgens Fischbach zorgden de Amerikaanse belangen er andermaal voor dat de VS niet bereid was druk uit te oefenen om het werk van de *UNCCP* te ondersteunen.<sup>203</sup>

\*\*\*

De negatieve rol die de belangen van de commissielidstaten, en in het bijzonder die van de Verenigde Staten, hebben gespeeld binnen de bemiddelingspogingen van de *Conciliation Commission for Palestine*, komt sterk naar voren in dit vierde hoofdstuk. Deze belangen beperkten de mogelijkheid en vooral de wil om druk uit te oefenen op de Arabische staten en Israël. Daarnaast valt uit het voorgaande af te leiden dat de steun en ondersteuning die de VS de commissie bood, niet constant noch afdoende was. Het Amerikaanse beleid ten behoeve van de *UNCCP* ondergroef bovendien op bepaalde momenten de autoriteit van de commissie.

---

<sup>201</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 268; Caplan, *The Lausanne Conference*, 134; Fischbach, *Records of Dispossession*, 101; Forsythe, *United Nations Peacemaking*, 52-53, 102.

<sup>202</sup> Caplan, *Futile Diplomacy Volume 3*, 268; Caplan, *The Lausanne Conference*, 134-135; Caplan, 'A Tale of Two Cities', 22, 31.

<sup>203</sup> Fischbach, *Records of Dispossession*, 286-287; Fischbach, 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', 138-140.

## CONCLUSIE

Een gefundeerd en eenduidig oordeel vellen over de door de literatuur genoemde factoren met een negatieve uitwerking op het werk van de *Conciliation Commission for Palestine* en de vervulling van haar taak is niet eenvoudig. Het is binnen het historische onderzoek niet mogelijk één factor aan te wijzen als doorslaggevend voor een bepaalde ontwikkeling of uitkomst van een historisch proces. De geschiedwetenschap kenmerkt zich door deugdelijk beargumenteren en logisch beredeneren wat het meest waarschijnlijke is. Historische waarheden, anders dan feitelijkheden, zijn een illusie. Desondanks is duiding noodzakelijk. In de voorgaande pagina's zijn de factoren aan bod gekomen zoals die door aangehaalde auteurs naar voren zijn gebracht. Om tot een antwoord te komen op de probleemstelling, te weten: 'Welke factoren hebben bijgedragen tot het falen van de *UNCCP* om haar doelstellingen en in het bijzonder haar doelstelling van verzoening te bereiken?', is het nodig deze factoren aan een analyse te onderwerpen. Hierbij ligt de nadruk op de factoren die de verschillende auteurs aanwijzen als meest gewichtig, evenals op factoren die naar mijn idee meer aandacht verdienen.

Meerdere auteurs kwalificeren de onverenigbaarheid van de standpunten van de Arabische staten en Israël als hoofdoorzaak voor het niet succesvol zijn van de commissie. De verharding van de posities van beide partijen, de afwezigheid van de bereidheid concessies te doen, en het ontbreken van Arabische en Israëliëse medewerking met de *Conciliation Commission for Palestine* maakten het volgens deze redenering voor de commissie onmogelijk haar taak van verzoening uit te voeren. De schuld voor het voortduren van het conflict en het uitblijven van vrede, lag in eerste instantie inderdaad bij de strijdende partijen. Het slagen dan wel mislukken van bemiddelingspogingen en pogingen te komen tot verzoening was daarentegen afhankelijk van het vermogen de beide partijen tot concessies te bewegen. De complexiteit van het conflict speelt bij het bepalen van de oorzaken van het falen van dergelijke inspanningen een rol, maar is in mijn ogen niet doorslaggevend. De constatering dat de door beide zijden ingenomen posities onverenigbaar waren, neemt in feite de noodzaak weg van het vellen van een oordeel over de bemiddelings- en verzoeningspogingen van de *UNCCP* en de rol van andere derde partijen. Het is uiteraard onmogelijk na te gaan of de commissie haar taak succesvol zou hebben vervuld als de partijen zich op één of meerdere punten welwillender en flexibeler hadden opgesteld. Maar het ontkennen van een mogelijkheid tot het sluiten van vrede in de eerste periode na de oorlog van 1948 is naar mijn mening niet correct. De taak van de verzoeningscommissie was juist het bewerkstelligen van een versoepeling in de houding van de conflictpartijen. Het doel was een dermate verschuiving in de standpunten van de partijen teweeg te brengen, dat het doen van

concessies een reële mogelijkheid zou worden zonder dat de overleving of de belangen van de individuele staten te veel in het geding zouden komen. Het falen van de *Conciliation Commission for Palestine* kan mijns inziens dan ook verklaard worden vanuit de uitgangspunten en de door de commissie ondernomen stappen die dit doel in de weg hebben gestaan.

Volgens een aantal auteurs en naar mijn mening heeft de ontkoppeling van de militaire en politieke kwesties binnen het Midden-Oostenconflict de kans van slagen van de *Conciliation Commission for Palestine* sterk verkleind. De beslissing van de *UNCCP* om zich na de start niet te mengen in het verdere verloop van de wapenstilstandonderhandelingen, maakte dat militaire overwegingen definitief geen rol meer speelden bij de Arabische en Israëliëse standpuntbepaling en bereidheid tot het doen van concessies. Met de ondertekening van de wapenstilstandverdragen verdween de militaire druk evenals de katalyserende werking die deze kon hebben op het politieke onderhandelingsproces. De commissie zelf merkte in één van haar voortgangsrapporten op dat de noodzaak van een vredesakkoord sterk was verminderd als gevolg van de binnen de verdragen afgegeven garanties. Het wegnemen van de militaire noodzaak het conflict te beëindigen wakkerde een compromisloze houding aan onder zowel de Arabische staten als Israël. Zij genoten nu een beperkte veiligheid zonder daarvoor concessies te hoeven doen, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden van de commissie en andere partijen tot het uitoefenen van druk sterk werden ingeperkt. De Verenigde Naties hadden door de focus op de wapenstilstandverdragen een voor beide partijen comfortabele situatie gecreëerd. De bereidheid tot het doen van concessies zou echter alleen zijn vergroot wanneer de *status quo* te veel koste of te onzeker was. In dit geval stond *peacekeeping*, *peacemaking* in de weg.

Een tweede groep auteurs concludeert dat de *UNCCP* had kunnen bijdragen aan een versoepeling van de houding van de Arabische staten en Israël en een verschuiving in de standpunten van beide partijen door op afgebakende kwesties overeenkomsten te smeden. Het streven van de commissie naar een omvattend akkoord en de toepassing van conferentiediplomatie wierpen geen vruchten af en droegen volgens de literatuur bij aan het falen van de *Conciliation Commission for Palestine*. Opmerkelijk is dat zij in haar oordeel voorbij gaat aan de pogingen van de *UNCCP* in 1949 en 1950 om de verschillende kwesties op te splitsen en binnen gemengde commissies te behandelen. Los van de gemengde commissie inzake het vrijgeven van geblokkeerde rekeningen, wees één van beide partijen deze optie af of stelde zij voorwaarden aan de instelling van een dergelijke commissie. Interessant zou zijn om te bekijken of het wellicht aan voldoende druk ontbrak om de Arabische staten en Israël tot gezamenlijk overleg te bewegen op kleine onderdelen van het conflict.

Volgens weer andere auteurs werkte de door de Verenigde Naties gevolgde tweeledige benadering een versoepeling tegen. Door het enerzijds onder druk zetten van Israël om tot een gebaar met betrekking tot de vluchtelingkwestie te komen en het anderzijds bewegen van de Arabische staten de *status quo* te accepteren, verhardden juist de posities van beide kampen. Het uitgangspunt van deze benadering, het uitruilen van concessies op cruciale punten, was in mijn ogen goed. Aan de uitvoering schortte het evenwel. Zowel Israël als de Arabische staten waren zich bewust van de druk die op de andere partij werd uitgeoefend om te voldoen aan de VN-eis. Elk van de partijen werd indirect aangemoedigd de stappen van de ander af te wachten, voor zelf concessionaire stappen te ondernemen. Daarnaast kon de uitoefening van druk worden geïnterpreteerd als onevenwichtig en partijdig. Hierdoor werd een volhardende en oncoöperatieve houding verder aangemoedigd. Wellicht waren de bemiddelingspogingen van de *Conciliation Commission for Palestine* meer gebaat met volledige geslotenheid van zaken, zodat zowel Israël als de Arabische staten enkel met het oog op eigen overwegingen en mogelijkheden voorstellen ter tafel hadden kunnen brengen.

Verschillende auteurs wijzen ten slotte het beleid van de Verenigde Staten, hun opstelling binnen de *Conciliation Commission for Palestine* en de aan de commissie verleende steun, aan als hoofdoorzaken voor het falen van de *UNCCP*. Washington streefde tegengestelde beleidsdoelen na en liet zich door de Israëlische beleidsgrenzen beperken in haar bewegingsruimte. Deze conclusie met betrekking tot de Amerikaanse afhankelijkheid van Israël verklaart echter niet de voorkeur van de VS voor de *partition resolution*, voor zover die als basis diende voor een akkoord over de territoriale verdeling van het vroegere mandaatgebied Palestina. Volgens een andere auteur zijn de beschuldigingen van partijdigheid aan het adres van Washington ongegrond en slechts het gevolg van de Amerikaanse voorkeur voor het varen van een middenkoers. Dat de druk die de Verenigde Staten op beide partijen uitoefenden geen resultaten voortbracht, vond zijn oorzaak in de afwezigheid van afdoende drukmiddelen. De Arabische staten en Israël waren volgens deze redenering gewoonweg niet ontvankelijk voor Amerikaanse druk. Op deze argumentatie valt echter het een en ander af te dingen. Israël was in 1949 een jonge, nog kwetsbare staat en afhankelijk van internationale publieke steun. De Arabische staten op hun beurt stonden niet geheel negatief tegenover een opgelegd akkoord. Zij konden hiermee juist voor het oog van de binnenlandse publieke opinie hun gezicht redden. In mijn ogen heeft het Amerikaanse beleid zeker een rol gespeeld. Het Amerikaanse commissielid bepaalde grotendeels de houding en aanpak van de *Conciliation Commission for Palestine*. Daarnaast was de commissie voor steun en het uitoefenen van druk vooral aangewezen op de Verenigde Staten aangezien het zelf hiertoe geen instrumenten in handen had. Washington gebruikte evenwel niet ten volste haar macht om koste wat kost de beide partijen te bewegen concessies te doen

en een akkoord te sluiten. De VS had wel degelijk de mogelijkheid Israël en de Arabische staten sterker onder druk te zetten. Ofwel door steun op politiek, economisch of militair gebied te ontzeggen, ofwel door sancties op te leggen. Gezien het gewicht van de Arabische welwillendheid voor de Amerikaanse strategische belangen in het Midden-Oosten en de rol van Joodse groeperingen binnen het binnenlandse politieke systeem, werden de kosten hiervan echter te hoog geacht. Een staat handelt nu eenmaal altijd vanuit eigenbelang en om zich te behoeden voor schade.

De taak van de *Conciliation Commission for Palestine* bestond primair uit het verzoenen van de Arabische staten en Israël. Ondanks verschillende bemiddelingspogingen heeft de commissie in haar taak gefaald. Zij is niet in staat gebleken de posities van de beide partijen te versoepelen om zo de weg vrij te maken voor concessies en het sluiten van vrede. Naar mijn mening heeft primair de inschatting die de Verenigde Naties maakte van de situatie na de oorlog van 1948, niet bijgedragen aan een succesvolle taakvervulling van de *UNCCP*. De gecreëerde omstandigheden genereerden niet de noodzakelijke druk om een verschuiving van standpunten teweeg te brengen. Het vervolgens uitblijven van afdoende Amerikaanse steun voor de commissie en ondersteuning van haar bemiddelingspogingen en voorstellen, maakte een positieve uitkomst nog onwaarschijnlijker.

Het werk van de *Conciliation Commission for Palestine* is te betitelen als vruchteloos, een mager resultaat wat betreft de technische kwesties van het conflict daargelaten. Het door haar voltooide programma van de identificatie en waardebeoordeling van de onroerende eigendommen van Arabische vluchtelingen in Israël zal evenwel een belangrijke rol kunnen spelen bij de eventuele toekenning van compensatie. Mochten de Arabische staten en Israël in de toekomst een akkoord met betrekking tot het vluchtelingenprobleem overeenkomen, dan zal het werk van de commissie alsnog van waarde kunnen zijn.

## **BIBLIOGRAFIE**

### **BRONNEN**

#### **Jaarboeken**

- United Nations Department of Public Information, 'The Palestine Question', in: *Yearbook of the United Nations 1948-49* (New York 1949)

#### **Memoranda (op datum)**

- 'Doc. 15. Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, Washington, August 7, 1962', United States, Department of State, in: *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers 1961-1963 Volume XVIII, Near East, 1962-1963*
- 'Doc. 95. Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy, Washington, November 12, 1962', United States, Department of State, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers 1961-1963 Volume XVIII, Near East, 1962-1963*

#### **Rapporten (op datum)**

- 'Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine', *Official Records of the General Assembly, Third Session* (A/648, 16 september 1948)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. First Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/819, 15 maart 1949)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Second Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/838, 19 april 1949)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Third Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/927, 21 juni 1949)
- 'Palestine: proposals for a permanent international regime for the Jerusalem area', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/973, 1 september 1949)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Fourth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/992, 22 september 1949)



- 'First Interim Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/1106, 16 november 1949)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Fifth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session* (A/1252, 14 december 1949)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Sixth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session* (A/1255, 29 mei 1950)
- 'General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session* (A/1367/Rev.1, 23 oktober 1950)
- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Ninth Progress Report', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session* (A/1793, 22 maart 1951)
- 'Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session* (A/1985, 20 november 1951)
- 'Twelfth Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Seventh Session* (A/2216, 8 oktober 1952)
- 'Nineteenth progress report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Sixteenth Session* (A/4921/Add.1, 13 oktober 1961) 'Report by the Special Representative, Mr. Joseph E. Johnson'
- 'Twenty-Third Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Twentieth Session* (A/6225, 28 december 1965)

- 'Twenty-Fourth Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Twenty-First Session (A/6451, 30 september 1966)*

**Resoluties, conceptresoluties en amendementen (op datum)**

- 'Future Government of Palestine', *Official Records of the General Assembly, Second Session (181 (II), 29 november 1947)*
- 'Appointment and terms of reference of a United Nations Mediator in Palestine', *Official Records of the General Assembly, Second Session (186 (S-2), 14 mei 1948)*
- 'Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator. Report of the First Committee', *Official Records of the General Assembly, Third Session (A/776, 7 december 1948)*
- 'Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator. Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, France and New Zealand: Amendments to the draft resolution proposed by the First Committee (A/776)' *Official Records of the General Assembly, Third Session (A/789, 11 december 1948)*
- 'Palestine: Progress Report of the United Nations Mediator', *Official Records of the General Assembly, Third Session (194 (III), 11 december 1948)*
- 'Assistance to Palestine Refugees', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (302 (IV), 8 december 1949)*
- 'Palestine: question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places', *Official Records of the General Assembly, Fourth Session (303 (IV), 9 december 1949)*
- 'Palestine: Progress report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine; Repatriation or resettlement of Palestine refugees and payment of compensation due to them', *Official Records of the General Assembly, Fifth Session (394 (V), 14 december 1950)*
- 'Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine', *Official Records of the General Assembly, Sixth Session (512 (VI) 26 januari 1952)*

- 'The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East', *Official Records of the General Assembly, Fourteenth Session* (1456 (XIV), 9 december 1959)
- 'Assistance to Palestine Refugees', *Official Records of the General Assembly, Sixty-Fifth Session* (A/RES/65/98, 10 December 2010)

### **Verslagen**

- 'United Nations Conciliation Commission for Palestine. Summary Record of the Three Hundred and Fifty-Second Meeting', *Official Records of the General Assembly, Seventeenth Session* (A/AC.25/SR.352, 19 december 1962)

### **Werkdocumenten ('working papers')**

- 'Stand taken by the Governments of the Arab States and the Government of Israel with regard to the task entrusted to the Conciliation Commission by the General Assembly', *Official Records of the General Assembly, Third Session* (A/AC.25/W.1, 1 maart 1949)

## **LITERATUUR**

### **Artikelen**

- Caplan, Neil, 'A Tale of Two Cities: The Rhodes and Lausanne Conferences, 1949', *Journal of Palestine Studies*, 21 afl. 3 (1992) 5-34
- Fischbach, Michael R., 'The United Nations and Palestinian Refugee Property Compensation', *Journal of Palestine Studies*, 31 afl. 2 (2002) 34-50
- Gazit, Mordechai, 'Mediation and Mediators', *The Jerusalem Journal of International Relations*, 5 afl. 4 (1981) 80-104
- Gross Stein, Janice, 'The Alchemy of Peacemaking: The Prerequisites and Co-requisites of Progress in the Arab-Israeli Conflict', *International Journal: Quarterly of the Canadian Institute of International Affairs*, 38 afl. 4 (1983) 531-555

- Hurewitz, J. C., 'The United Nations Conciliation Commission for Palestine: Establishment and Definition of Functions', *International Organization*, 7 afl. 4 (1953) 482-497
- Morris, Benny, 'The Crystallization of Israeli Policy Against a Return of the Arab Refugees: April – December, 1948', *Studies in Zionism: an International Journal of Social, Political and Intellectual History*, 6 afl. 1 (1985) 85-118
- Perla, Shlomo, 'Israel and the Palestine Conciliation Commission', *Middle Eastern Studies*, 26 afl. 1 (1990) 113-118
- Said, Edward, 'Spurious scholarship and the Palestinian question', *Race and Class. A Journal for Black and Third World Liberation*, 29 afl. 3 (winter 1988) 23-39
- Spungen, Norma, 'Deadlock at Lausanne: Six Months of Lost Opportunities for Peace in the Middle East', *Jewish Social Studies: a Quarterly Journal devoted to Contemporary and Historical Aspects of Jewish Life*, 49 afl. 3 (1987) 265-274
- Stein, Kenneth W., 'A Historiographic Review of Literature on the Origins of the Arab-Israeli Conflict', *The American Historical Review*, 96 afl. 5 (december 1991) 1450-1465

### **Boeken**

- Bailey, Sydney D., *Four Arab-Israeli Wars and the Peace Process* (Hampshire 1990)
- Caplan, Neil, *Futile Diplomacy Volume 3: The United Nations, the Great Powers, and Middle East Peacemaking 1948-1954* (Londen 1997)
- Caplan, Neil, *The Lausanne Conference, 1949: A Case Study in Middle East Peacemaking* (Tel Aviv 1993)
- Fischbach, Michael R., *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab-Israeli Conflict* (New York 2003)
- Finkelstein, Norman G., *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict* (Londen 2003)

- Forsythe, David P., *United Nations Peacemaking: The Conciliation Commission for Palestine* (Baltimore 1972)
- Hamzeh, Fuad S., *United Nations Conciliation Commission for Palestine 1949-1967* (Beiroet 1968)
- Morris, Benny, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited* (2e druk; Cambridge 2004)
- Pappé, Ilan, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-51* (Londen 1992)
- Pelcovits, Nathan A., *The Long Armistice. UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948-1960* (Boulder 1993)
- Rabinovich, Itamar, *The Road Not Taken: Early Arab-Israeli Negotiations* (New York 1991)
- Stein, Kenneth W. en Lewis, Samuel W., *Making Peace Among Arabs and Israelis: Lessons from Fifty Years of Negotiating Experience* (Washington 1992)
- Touval, Saadia, *The Peace Brokers: Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979* (New Jersey 1982)