

VAND  Konflikt,  
politik &  
historie

KUNSTEN

---

Freden i

---

Mellemøsten

---

Den amerikanske mægler

---

og andre erfaringer fra

---

Kurdistan og Palæstina

---

1948-1992

---

# Freder i Mellemøsten

*Den amerikanske mægler og andre  
erfaringer fra Kurdistan og Palæ-  
stina, 1948-1992*

ISSN 0905-2844  
ISBN 87-88316-80-0 (abonnement)  
ISBN 87-88316-82-7 (løssalg)

# VAND 6 92 MAR

Konflikt,  
politik &  
historie.

# KUNSTEN

<i>Redaktionen</i>	Indledning	3
<i>Ali Hillal Dessouki</i>	Mellemøsten og den ændrede verdens- orden i tiden efter Golfkrigen	7
<i>Lewis, Stein m.fl.</i>	Den amerikanske mægler	15
<hr/>		
<i>Bent Graff</i>	En erfaring rigere	54
<i>Yair Hirschfeld</i>	Fra krig til fred: En europæisk rolle i Mellemøsten	66
<i>Jamal R. Nassar</i>	På lige vilkår <i>Palæstinenserne og de arabiske stater fra Nasser til Golfkrigen</i>	77
<i>Ibrahim Dakkak</i>	Det sted, til hvilket bækkene løber <i>Om vandforsyningskrisen og nødvendigheden af en uafhængig palæstinensisk stat</i>	89
<i>Carla L. Klausner</i>	Fredens økonomi	101
<hr/>		
<i>Omar Sheikhmous</i>	Fred for Kurdistan	122
<i>Ferhad Ibrahim</i>	Tyrkisk kabale	135
<i>Borhanedin Yassin</i>	Vore iranske venner, vore amerikanske venner, vore israelske venner <i>Internationaliseringen af det kurdiske spørgsmål</i>	149
	Summaries	175

Samuel Lewis, Kenneth Stein m. fl. • Den amerikanske mægler

*Op til de nuværende forhandlingers start samlede en kreds af amerikanske mellemøstforskere og diplomater – nogle med tilknytning til præsident Jimmy Carter – deres erfaringer fra tidligere forsøg på at skabe fred i Mellemøsten. Det følgende er deres råd til den amerikanske regering.*

Amerikas indsats for som mægler og voldgiftsmand at hjælpe med at løse den arabisk-israelske konflikt fortsætter en lang tradition. Lige siden Balfour Deklarationen fra 1917, over perioden, hvor Palæstina var under engelsk herredømme fra 1920 til 1948, har britiske koloniadministratorer forsøgt at forson rivaliserende jødiske og arabiske krav på Palæstina og de politiske rettigheder, der var en følge af disse krav. De gjorde det dels ved direkte og indirekte at støtte forhandlinger og diplomatiske drøftelser, dels ved en form for voldgift, administratorernes ret til at vedtage love og bilægge stridigheder, efterhånden som de dukkede op.

Balfour Deklarationen fra 1917 dannede grundlaget for senere mæglinger i klagesager i overensstemmelse med en anerkendt, særlig forpligtelse, hver enkelt folkeslag i området havde: en »dobbelt forpligtelse«. Deklarationen tildelte Storbritannien en rolle som støtte for opbygningen af et »Nationalt fællesskab« for jøder i Palæstina, men de skulle også beskytte de civile og religiøse rettigheder for ikke-jødiske samfund i landet. Modellen med den dobbelte forpligtelse frembragte lidt efter lidt en proces, hvor

Samuel W. Lewis, leder af United States Institute of Peace, USA's ambassadør i Israel 1977-1985. Kenneth W. Stein leder Mellemøst-programmet ved Carter Center på Emory University, Atlanta. Han har bl. a. skrevet *The Land Question in Palestine, 1917-1939*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill og London 1984; samt, sammen med Jimmy Carter, *The Blood of Abraham: Insights into the Middle East*, Atlanta 1985. De øvrige deltagere i diskussionerne bag artiklen var: Alfred Leroy Ather-ton, M. Graeme Bannerman, Chester A. Crocker, Charles Hill, Hume Horan, Martin Indyk, William A. Kirby, David A. Korn, Alan Kreczko, Daniel C. Kurtzer, Sol M. Linowitz, Aaron David Miller, Richard W. Murphy, William B. Quandt, Peter W. Rodman, Eugene V. Rostow, Harold Saunders, Harvey Sicherman, Joseph J. Sisco og Janice Gross Stein.

den centrale voldgiftsmand eller mægler var Storbritannien. England opfattede sig som den neutrale tredje part, der skulle afgøre omfanget af forpligtelsen i forhold til sagsøgeren. I løbet af Storbritanniens mandatperiode udstedte britiske embedsmænd politiske erklæringer og indførte love med den hensigt at forsøge at opretholde en balance mellem Palæstians to befolkningsgrupper. Begge grupper fortolkede imidlertid hver enkelt beslutning ud fra en forestilling om, at nu havde den ene gruppe befæstet sin stilling og den anden tabt terræn. Englænderne forestillede sig med andre ord, at de ved at give hver gruppe tilstrækkelig mange politiske indrømmelser kunne opretholde en form for tilpas balance, hvorved de også kunne opnå en form for »dynamisk stabilitet« under deres mandat i området. Resultatet var imidlertid nærmest det modsatte. Der var en bestandig skiften frem og tilbage mellem de politiske tiltag, der betød fordele for jøderne og dem, der betød fordele for araberne. Det lykkedes aldrig for englænderne at få den dobbelte forpligtelse til at fremme ægte politisk pluralisme i Palæstina.

I løbet af den britiske mandatperiode forsøgte både arabiske og jødiske ledere at overbevise mægleren om, at det var dem, der var de retmæssige arvinger til Palæstina. I deres bestræbelser på at få den politiske overmagt klagede begge parter rutinemæssigt til englænderne og appellerede til dem som den højeste instans. Sir Ronald Storrs, kommissær for Jerusalem distrikt, bemærkede i begyndelsen af 1920'erne, at »efter to timer med arabiske klager, føler jeg mig drevet ind i synagogen, hvorimod jeg efter et intensivt kursus i zionistisk propaganda er klar til at gå over til Islam.« Sir John Chancellor, der var britisk højkommissær i Palæstina fra 1928 til 1931 skrev engang i et brev til sin søn, Christopher:

der er en tendens hernede til at opfatte regeringen som en slags kampdommer og pointtæller, der forsøger at holde balancen mellem de to racer, og som holder styr på, hvornår den ene fører over den anden og sørger for, at det så retfærdigvis er det andet hold, der får det næste point.

Den spirende immigration af jødiske flygtninge fra Europa i 1930'erne og jødernes stigende erhvervelse af jord fik den politiske magtbalance i området til at tippe i deres favør. Det voksende antal i kombination med, at de jødiske ledere var erfarne zionistiske aktivister fra Europa øgede jødernes magt. De arabiske palæstinsere, der politisk set ikke var så velorganiserede som deres jødiske modpart, greb i stigende omfang til vold.

Det kom til alvorlige arabiske opstande i 1929 og mellem 1936 og 1939. En britisk undersøgelseskommission under ledelse af Lord Peel advarede i 1937 mod at tro på, at jøder og arabere i Palæstina nogensinde kunne blive ét samfund. Kommissionen anbefalede at dele Palæstina, så det blev muligt at etablere en jødisk stat, mens englænderne ville bevare herredømmet over Jerusalem og ville lægge den resterende del af Palæstina til Transjordan. Kommissionsrapporten fik ikke konsekvenser. I stedet vedtog den britiske regering i 1939 en Hvidbog, en politisk erklæring, der nægtede at anerkende Balfour Deklarationen og Peel Kommissionens anbefalinger. Hvidbogen lagde både restriktioner for jødiske immigrationer og opkøb af jord, men lovede at skabe en uafhængig palæstinensisk stat i løbet af ti år, en stat, hvor jøder og arabere skulle deles om ansvaret og magten. I krigsårene, der fulgte, blev den engelske opmærksomhed flyttet fra Mellemøsten til Europa og til landets egen mulighed for at overleve. Ikke desto mindre opretholdt Storbritannien sin kontrol over Ægypten, Palæstina og Transjordan, ligesom landet bevarede sin indflydelse andre steder i regionen.

Selvfølgelig var Mellemøsten på mange måder berørt af Anden Verdenskrig, ikke mindst ved at krigen beredte vejen for Englands gradvise og modvillige tilbagetrækning fra området. Med slutningen af krigen blev den primære magtfaktor, der havde forhindrede en gennemgribende kamp om magten i Palæstina, fjernet. Under krigen havde England opmuntret de arabiske stater til at danne en organisation, der kunne støtte England i krigen i Nordafrika, og de havde etableret det centrale hovedkvarter i Cairo. På den måde blev Ægypten de facto leder af den Arabiske Liga og vigtigste talsmand for arabiske interesser. Med en sand strøm af jødiske flygtninge, der desperat søgte om tilladelse til at rejse til Palæstina fra koncentrationslejrene og centre for flygtninge i Europa og en nyligt konsolideret Arabisk Liga, der blev ledet af Englands vigtigste strategiske aktiv i området, Ægypten, blev konflikten i Palæstina mellem parter, der kæmpede om britisk gunst uhåndterlig for det uhyre svækkede britiske imperium. I frustration og med bitter resignation overdrog Storbritannien problemet med at løse Palæstinas politiske fremtid til FN i begyndelsen af 1947.

Den 29. november 1947 stemte FNs generalforsamling for at dele Palæstina i adskilte arabiske og jødiske stater med et specielt internationalt styre for Jerusalem. Dette at den amerikanske præsident, Harry Truman, standsede sin støtte til delingsplanen i FN, og at der foregik en amerikansk diplomatisk anerkendelse af

Israel, kun få minutter efter af det havde erklæret sig uafhængigt i maj 1948, var kritiske faktorer ved dannelsen af den nye, jødiske stat. Det britiske kappe af ansvarlighed i forhold til at finde en brugbar løsning for Palæstina blev effektivt slået i stykker. Den, der overtog rollen, FN eller USA, blev imidlertid i lang tid ved med at være uafklaret over for den. Siden ca. 1970 har USA i stigende grad påtage sig hovedrollen som mægler, dog naturligvis uden at have en voldgiftsmands myndighed.

### Om en æra med mangfoldige mæglere – 1948-1970

På trods af, at FN bifaldt delingen, nægtede de arabiske stater at anerkende den nye stat. Så snart Israel den 15. maj 1948 erklærede sin uafhængighed angreb alle de nærliggende, arabiske stater, hvilket førte til starten på en lang kamp, der først blev standset gennem en FN-støttet våbenstilstand sidst i 1949. Resultatet af den krig omfattede meget svære tab og materiel skade plus tre vigtige følger, der har vejet tungt på konflikten efterfølgende historie. For det første flygtede mere end en halv million arabiske palæstinensere for at komme i sikkerhed bag de arabiske frontlinier. Da de først var der, blev de ved at være flygtninge i tarvelige flygtningelejre, den ene generation efter den anden. For det andet lykkedes det Israel at komme ret langt i forhold til de grænser, der blev fastlagt i 1947, efterhånden som de slog de angribende tropper. De lagde mindst 30% mere til deres territorium, end de fik tildelt efter FN's plan for deling af området. For det tredje var det ikke alene sådan, at de Arabiske Stater nægtede at godkende den nye stat, Israel, men de ville heller ikke tillade en uafhængig, palæstinensisk stat at opstå i de dele af Palæstina, der forblev under arabisk kontrol: Vestbredden, Østjerusalem og Gaza. Disse tre omstændigheder komplicerede i høj grad de senere forsøg på at opnå fred.

Siden 1948 har FN været involveret i den arabisk-israelske konflikt på flere niveauer: der er vedtaget resolutioner både i Sikkerhedsrådet og i Generalforsamlingen; der er anvendt militærobservatører og fredsbevarende styrker til at kontrollere våbenstilstandslinjerne; og man har enten med FN's generalsekretær eller hans udsendinge forsøgt at mægle mellem parterne. De to førstnævnte former for FN-engagement har været betydningsfulde gennem hele perioden siden 1948. FN-resolutioner har etableret internationalt støttede normer for enkelt nationers og grupper af nationers mæglingsforsøg. Fredsbevarende styrker og observatørgrupper har hjulpet med til at forhindre, at nye fjendt-

lige handlinger er brudt ud. Mægling direkte gennem FN har været mere sporadisk, understøttet af og ofte sammenflettet med unilaterale initiativer enten fra USA eller forskellige europæiske nationer. Selvom det amerikanske diplomati hyppigt har været i aktion, er forsøget på at finde en politisk løsning på konflikten indtil 1970 i det store og hele blevet ledet af mange internationale deltagere. Desværre har mæglingsforsøgene kun haft flygtig og kortvarig succes.

I maj 1948 var grev Folke Bernadotte fra Sverige den første mægler, der fik den opgave at udarbejde en politisk aftale, efter at det britiske styre i Palæstina udløb. Han fik sit mandat fra Generalforsamlingen, selvom selve udvælgelsen af ham lå hos de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet. Bernadottes karriere som FN-mægler var kortvarig; han blev myrdet af en jødisk undergrundsgruppe i september 1948. Han fordybede sig i bestræbelserne på at opretholde en våbenhvile mellem Israel og de invaderende arabiske tropper. Han udarbejdede også to detaljerede forslag til en gennemgribende aftale; begge forslag blev forkastede. Med sin diplomatiske stil stødte han både Israel og amerikanske embedsmænd fra sig, og hans politiske evner og vurderinger var åbenlyst utilstrækkelige til et så vanskeligt hverv. Arven efter Bernadotte gav ulykkelige varsler om fremtidige fiaskoer.

En anden tidlig, FN-støttet mæglingsbestræbelse blev udført af the Palestine Conciliation Commission. Den var dannet af Generalforsamlingen i december 1948 og bestod af repræsentanter fra USA, Frankrig og Tyrkiet. Dens mandat var »at bistå de involverede nationer og myndigheder med at finde en endelig afgørelse på alle de spørgsmål, der måtte være mellem dem.« Trods tre års ofte intensivt arbejde, der omfattede indkaldelse til fejlslagne konferencer i Lausanne i 1949 og Paris i 1951, var resultatet af denne kommissions arbejde også en total fiasko.

I mellemtiden var en FNs vicegeneralsekretær Ralph Bunche, en amerikaner, der havde været stedfortræder for Bernadotte, og som overtog hans rolle, blevet udpeget af FNs Sikkerhedsråd til at udarbejde permanente våbenhvileaftaler mellem Israel og de arabiske deltagere i krigen: Ægypten, Libanon, Syrien og Irak. Ved tilbagevendende forhandlinger på øen Rhodos lykkedes det i 1949 Bunche at få forhandlet aftaler mellem Israel og hver enkelt af de krigsførende, arabiske magter (bortset fra Irak) igennem, selvom store dele af de israelsk-jordanske forhandlinger foregik andre steder og direkte mellem de to parter. Selvom de arabiske delegationer i starten nægtede at mødes ansigt til ansigt med is-

raelerne, lykkedes det til sidst Bunche at overtale dem til at mødes til bilaterale forhandlinger i hans tilstedeværelse. De egentlige forhandlinger foregik dog i korridorer eller i separate hotelværelser, hvor Bunche gik frem og tilbage mellem delegationerne. Denne forhandlingsmodel er blevet kaldt »Rhodosmodellen« eller »proximity talks« (d.v.s. nærforhandlinger gennem mellemmand, o.a.) og den er ofte i de senere år blevet brugt af mæglere fra USA, når de har skullet overvinde de arabiske regeringers modstand mod at indgå i direkte forhandlinger med israelerne. Eftersom Bunche havde gode resultater på Rhodos, fik han til opgave at opnå våbenhvileaftaler. Hans kommissorium omfattede ikke, at han skulle finde en politisk løsning, afgøre territoriale krav eller løse flygtningeproblemet. Araberne ville kun anerkende våbenhvilelinjer og ikke internationale grænser for Israel. De fredsforhandlinger, som skulle have fulgt efter, fandt aldrig sted. Det viste sig, at Bunches gode resultater med våbenhvileaftaler i mange år blev det sidste trin i stedet for som planlagt at være det første trin på vejen mod en endelig forsoning mellem araberne og israelerne.

Den tiltagende kolde krig mellem USA og Sovjetunionen begyndte snart at sætte sine spor på det mellemøstlige landskab på forskellige måder, der i høj grad forringede chancerne for vellykkede fredsforhandlinger. Den kolde krig havde en voldsom indflydelse på FN. Samarbejde mellem USA og Sovjetunionen i Sikkerhedsrådet blev næsten utænkeligt; Sovjetunionen gav uden at blinke og automatisk sin støtte til araberne i stridsspørgsmål, mens USA støttede Israel (men dog med mindre automatik) ved de alt for hyppige lejligheder, hvor der var grænsesammenstød, guerillaangreb og andre situationer, der krævede FNs opmærksomhed. Mæglerne fra FN fik kun sjældent stærk, enstemmig opbakning fra supermagterne.

Ydermere var det sådan, at den kolde krig tilskyndede USA til at prøve at samle en antisovjettisk koalition i området mod den sovjetiske trussel. Det vigtigste, arabiske land, Ægypten, vendte sig imidlertid mod Sovjetunionen for at få våben og mod de nye, alliancefrie bevægelse for at skaffe sig politiske allierede. Det forstærkede atter Israels beslutning om at forsøge at afværge den Ægyptiske præsident Gamal Abdel Nassers stræben efter ægyptisk hegemoni en panarabisk bevægelse i området, før han blev for stærk.

For at komme en krise mellem Ægypten og Israel i forkøbet sendte præsident Eisenhower en særlig, diplomatisk udsending, Robert Anderson, til Cairo sent på året i 1955 for at tilbyde finan-



sieringsmuligheder for Aswan Dæmningen, hvilket blandt andre tilbud skulle tilskynde Ægypten til at sætte sig til forhandlingsbordet med Israel og udarbejde en fredsaftale. Begge parter indvilligede i at tale med Anderson, fordi de begge forventede en eller anden form for fordel fra USAs side. Ægypterne ønskede USAs støtte til finansieringen af dæmningen, og israelerne en stor våbenladning fra USA med henblik på at skabe balance i forhold til Ægyptens nye, sovjetiske våben. Men hverken Ægypten eller Israel så ud til at være interesserede i at udskyde den krig, der – set i bakspejlet – så ud til at være uundgåelig. I løbet af deres samtaler med Anderson modtog Nasser sovjetiske våben, og israelerne overvågede og eftersporede hver eneste ladning.

Krigen kom i oktober 1956, udløst af den britiske og franske vrede over Nassers pludselige beslutning om at nationalisere Suezkanalen. En hemmelig forståelse mellem Israel og de to europæiske magter førte til parallelle, militære indsatser, der gik ud på at besætte området omkring kanalen, hvilket derefter skulle føre til Nassers fald. På trods af amerikanernes stigende desillusionering, hvad angik Nasser, gjorde Eisenhowers vrede over London, Paris og Jerusalem, at der blev skabt en kortvarig fornyelse af samarbejdet mellem USA og Sovjetunionen i Sikkerhedsrådet mod Amerikas allierede, hvilket førte til deres ydmygende tilbagetrækning fra det militære eventyr og senere til Israels fuldstændige tilbagetrækning fra Sinai, som de israelske tropper hurtigt havde erobret.

I kølvandet på Israels tilbagetrækning blev nogle af FN's fredsbevarende styrker stillet op i Sinaiørkenen på grænsen mellem Israel og Ægypten. Deres tilstedeværelse hjalp med til at sørge for, at der var næsten helt ro omkring grænsen indtil maj 1967, hvor Nasser pludselig forlangte, at de blev trukket tilbage. Derefter lukkede Ægypten Tiranstrædet, den sydlige tilgang til Acaba Golfen og Israels eneste praktiske, maritime adgang til Asien og til olie fra Den persiske Golf. Det udløste en eskalerende krigstrussel, der omsider brød ud den 5. juni, da Israel startede et angreb på Ægyptens luftvåben med det formål at komme Ægypten i forkøbet. Ægyptens allierede, Syrien, Jordan og Irak gik alle ind i krigen. Syrien bombarderede dalstrøget ved Jordanfloden og gjorde indfald i Israel. Jordan angreb Vestjerusalem på trods af gentagne henvendelser fra Israel til kong Hussein om, at han ikke havde noget at frygte, hvis han holdt sig uden for krigen. Denne »Seks dages krig« endte med en overvældende, israelsk sejr. Israel erobrede Sinai og Gazastriben fra Ægypten, Golanhøjderne fra Syrien og Vestbredden og Østjerusalem fra Jordan.

Det var først efter krigen i 1967, at USA gennemførte et samlet, vedholdende forsøg på at skabe en totalt gennemforhandlet aftale mellem araberne og israelerne. Det amerikanske diplomati gik i spidsen i samarbejde med Storbritannien for en bestræbelse på i FN's Sikkerhedsråd at få vedtaget Resolution 242, der fastlagde de vilkår, under hvilke både den israelske og de arabiske regeringer skulle forhandle. Resolutionen blev vedtaget af Sikkerhedsrådet den 22. november 1967. Dette omhyggeligt udarbejdede kompromis, der også sine steder nødvendigvis måtte være tvetydigt, krævede, at Israel, »trak sig tilbage fra områder, der var erobret i den lige overståede konflikt,« »ophør af aggressioner fra alle stater. . . respekt for. . . den politiske uafhængighed for alle stater i området og for deres ret til at leve fredeligt inden for sikre og anerkendte grænser uden trusler om anvendelse af væbnet magt,« »en retfærdig løsning på flygtningeproblemet,« »frihed til at besejle internationale farvande«, og »udpegning af en FN-mægler til at sørge for, at disse principper bliver efterlevet.« Det var hensigten, at resolutionen skulle danne grundlaget for arbejdet for en »retfærdig og vedvarende fred« i området.

På trods af eller måske på grund af dens kompromisser og genemtænkte dobbelttydigheder indeholder Resolution 242 de eneste omfattende principper for en arabisk-israelsk fred, der nogensinde er vedtaget af FN's Sikkerhedsråd. Den har dannet grundlaget for alle senere forhandlingsbestræbelser. For eksempel udgjorde Resolution 242 den politiske ramme for den ægyptisk-israelske Camp David Aftale i 1978, for den ægyptisk-israelske fredstraktat i 1979, og for alle USAs bestræbelser sidst i 1980'erne og først i 90'erne på atter at få gang i arabisk-israelske forhandlinger. Det bør dog bemærkes, at palæstinenserne i almindelighed betragtede den som meget mangelfuld, eftersom den kun refererer til palæstinenserne som et »flygtningeproblem«.

I denne resolution fik FN igen en central rolle som mægler. Den tidligere svenske ambassadør i USSR, Gunnar Jarring, blev udpeget som speciel repræsentant for generalsekretæren til dette formål. Da Resolution 242 var blevet vedtaget og Jarring udpeget, var USAs politik at arbejde hårdt bag scenen med USSR, Storbritannien og Frankrig for at fremme forhandlingsprocessen og Jarrings bestræbelser. I virkeligheden var det det amerikanske diplomati, der leverede meget af den dynamik, der skulle til for at fremme den mægling, der formelt blev ledet af FN.

Denne fremgangsmåde var ikke vellykket. I stedet for udviklede der sig en lang, og stadig mere destruktiv udmattelseskrig mellem Ægypten og Israel, der eskalerede truende fra 1969 til 70,

indtil den omsider blev standset i august 1970 ved en våbenhvileaftale, der var kommet i stand med USA som mægler.

### Om overgangen fra multilateral til bilateral mægling - 1970-74

Da der ikke længere var aktive forhandlinger, brød en krig atter ud i oktober 1973, da Ægypten og Syrien startede massive overraskelsesangreb på Sinai og Golanhøjderne. Selvom Israel først blev slået tilbage, besejrede de til sidst begge styrker. Denne blodige krig blev kun bragt til ophør ved meget stort diplomatisk pres fra USA og Sovjetunionen, og FNs Sikkerhedsråd etablerede en våbenhvile, hvor Israel besatte endnu større områder af Ægypten og Syrien. En passage i FN Resolution 338 i kølvandet på Oktoberkrigen forstærkede Resolution 242 og krævede for første gang, at de forhandlinger, der skulle føres, skulle foregå »mellem de involverede parter i passende regi... (med henblik på at etablere) en retfærdig og varig fred.« Med dette mandat og med den bindende karakter under FNs Charter og med et sprog, der er meget ulig det, man finder i 242, skærpede Resolution 338 ikke blot 242, den støttede også for første gang direkte forhandlinger, hvilket Israel altid havde sigtet efter.

Resolutionens formulering »i passende regi« blev defineret som direkte forhandlinger opnået gennem indkaldelse til en international fredskonference for Mellemøsten. En kort todages konference i Geneve i december 1973, indkaldt af USA og Sovjetunionen, skabte den internationale, diplomatiske FN-paraply, under hvilken udenrigsminister Henry Kissinger, der pendlede utrætteligt rundt mellem hovedstæderne i Mellemøsten, var mægler for tre aftaler, der omfattede troppeadskillelse og delvis tilbagetrækning fra de ægyptiske og syriske fronter i 1974 og 1975. På dette tidspunkt havde flere år, hvor man havde forladt sig på FN og FNs mæglingsforsøg, vist sig at være spildte. USA havde påtaget sig den aktive mæglers rolle, stadig styret af Resolutionerne 242 og 338.

FNs rolle som mægler blev yderligere svækket efter 1970, fordi Israel blev stadig mere overbevist om, at FN var meget fjendtligt indstillet over for dem. Skarpe uoverensstemmelser mellem israelske myndigheder på den ene side og FN-mæglere, FNs fredsbevarende styrker og FN-observatører på den anden havde forværret Israels forhold til FN med mellemrum, lige fra Israel blev uafhængig. En atmosfære af almindelig antipati over for Israel i FN blev værre efter krigen i 1967, symboliseret ved Gene-

ralforsamlingens tilsyneladende rutinemæssige vedtagelser af mange resolutioner, der i skarpe vendinger kritiserer zionismen, Israel og israelsk politik. Det kulminerede i 1975 med en resolution, der stemplede zionisme som racisme. Da FN undlod at støtte, og end mindre roste den ægyptisk-israelske fredstraktat i 1979, forstærkedes Israels desillusionering. Ved starten af 80'erne følte Israel sig fuldstændigt isoleret i FN-sammenhænge og så USA som den eneste acceptable mægler.

Selvom afslutningen på den kolde krig har forbedret Israels politiske position i FN betragteligt, tvivler israelske ledere stadig alvorligt på, at FN vil kunne spille en afbalanceret og neutral rolle ved en Melle møstkonference. Derfor insisterer den israelske regering på, at FNs rolle ved fremtidige forhandlinger begrænses mest muligt og overvejende bliver symbolsk, en holdning der i høj grad krænker de arabiske regeringer og mange andre medlemmer af FN.

### Om den unilaterale æra: USA som hovedmægler - 1973-1991

Selvom særlige udsendinge og embedsmænd fra USA iværksatte talrige hemmelige eller offentlige mæglingsinitiativer i løbet af 1950'erne og 60'erne, satte USA sin lid til FN som den vigtigste officielle mægler i løbet af Israels første femogtyve år. Efter at udmattelseskrigen ophørte i 1970, har USA selv påtaget sig hovedrollen som mægler og har vist sig at være både stædig, vedholdende og med mellemrum effektiv i rollen. Faktisk har USA siden krigen i 1967 spillet en central rolle i alle vellykkede arabisk-israelske forhandlinger.

Under Eisenhowers, Kennedys, Johnsons og Nixons embedsperioder fra 1953 til 1974 gik USAs diplomatiske bestræbelser i retning af enten at forhindre, at der udbrød en arabisk-israelsk krig eller at standse fjendtlige handlinger, før de eskalerede så meget, at de blev til en trussel for den internationale, politiske stabilitet. Den vigtigste undtagelse var perioden mellem krigen i 1967 og slutningen af 1969, som er beskrevet nedenfor, under Johnson og Nixon, hvor der blev taget vigtige initiativer i forbindelse med forsøget på at gennemføre de omfattende mål, der var fremsat af FNs Sikkerhedsråd i Resolution 242. Efter krigen i 1973 har mæglere fra USA forsøgt at flytte konflikten i retning af en samlet løsning gennem en række militære og politiske delaftaler. Denne udvikling startede med udenrigsminister Kissingers trinvis »penduldiplomati«. I de år har USAs succes som mægler

været betinget af to væsentlige faktorer: USAs relationer til Sovjetunionen og graden af præsidentens direkte engagement.

USAs mæglingsbestrebelse er næsten altid blevet kompliceret af de amerikansk-sovjetiske relationer. Andersondelegationen før 1956 slog delvist fejl, fordi Ægypten oprustede, mens samtalerne fandt sted; og Israel, der kunne se, hvordan våbenforsyninger strømmede ind over Ægypten, var mest interesseret i at skaffe sig våben fra USA for at opretholde den militære balance. Ingen af parterne var for alvor interesseret i fredssamtaler på det tidspunkt.

Sidst i 1969 talte udenrigsminister Rogers efter en omhyggelig forberedelse for parallelle planer for en omfattende ægyptisk-israelsk og en jordansk-israelsk aftale. Planen for Ægypten var udarbejdet gennem vidtgående samråd med Sovjetunionen, som man forventede ville overtale præsident Nasser til at overveje planen seriøst. Desværre ville eller kunne Moskva ikke overtale sin klient, Ægypten. Rogers' plan slog fejl, fordi amerikanerne både havde undervurderet Moskvas modvilje mod at presse Nasser, såvel som Israels beslutning om at modstå de amerikanske overtalelsesforsøg.

Omfanget af præsidentens aktive engagement i de diplomatiske initiativer fra USAs side har haft afgørende indflydelse på, hvor vellykkede disse initiativer har været. Præsident Nixon lod udenrigsminister Rogers og hans hjælpere arbejde for Rogers' plan i 1969 uden nævneværdig støtte fra Det Hvide Hus, hvilket i alvorlig grad skadede dens udsigter. I modsætning til det var Nixons og Fords opbakning bag Kissingers penduldiplomati fra 1974-75 helhjertet og virkningsfuld. Fra præsident Carters tiltrædelse i 1977 til Anwar Sadats rejse til Jerusalem den 19. november 1977 stod præsident Carter personligt for et decideret fejlslagent forsøg på at få gang i omfattende arabisk-israelske forhandlinger ved en ny Genevekonference. Derefter fastholdt han sin personlige ledelse af og sit direkte engagement i alle efterfølgende faser af USAs mæglingsbestrebelse, hvilket kulminerede i Camp David konferencen i september 1978 og hans mission til Cairo og Jerusalem i marts 1979 for at få fastslået en endelig aftale omkring den israelsk-ægyptiske fredstraktat. Præsidentens formindskede engagement i de amerikansk formidlede »autonomiforhandlinger« om Vestbredden og Gaza, der kom efter, var én væsentlig grund til deres ubetingede fiasko.

Fra slutningen af krigen i 1967 til underskrivelsen af fredstraktaten i 1979, blev der fra USAs side hovedsageligt fokuseret på Ægypten i mæglingsforsøgene. Jordan og Syrien fik langt min-

dre opmærksomhed. I løbet af de seksten måneder, der førte frem til underskrivningen af fredstraktaten den 26. marts 1979, deltog amerikanske forhandlere direkte i de ægyptisk-israelske samtaler i Cairo, i Jerusalem, på slottet Leeds i England, ved Camp David i Maryland, i Washington, D.C., og i præsident Carters rejse til Ægypten og Israel tidligt i marts 1979. Mellem disse møder mødtes ægyptiske og israelske embedsmænd hver for sig med amerikanske mæglere i Mellemøsten, i Europa og i Washington.

Den ægyptisk-israelske fredstraktat er til dato den største succes i samtlige mæglingsbestræbelser. Det er derfor naturligt, at meget af det, der bliver skitseret i de kommende afsnit om elementer, der kan være med til at skabe succes, er udledt af erfaringer fra de ægyptisk-israelske forhandlinger. Det kritiske hovedpunkt for Israel var at forhandle sig frem til en fred med Ægypten, der ville udelukke deres militære deltagelse i enhver fremtidig arabisk-israelsk konfrontation, og som også ville skabe præcedens for den fulde anerkendelse af Israel fra andre arabiske stater. Washington fokuserede også på den ægyptisk-israelske akse efter 1973 af samme grunde og yderligere forstærket af deres beslutning om at svække Ægyptens afhængighed af Sovjetunionen. Ydermere så det ud til, at præsident Sadats Ægypten var klar til fred i 1977, hvorimod Syrien i mindre grad så ud til at være det. Og Jordans svaghed så ud til at udelukke deres evne til at stå frem foran deres meget mere magtfulde, arabiske naboer.

Som tidligere beskrevet havde udenrigsminister Kissinger omhyggeligt formidlet en aftale om troppeadskillelse ved at rejse frem og tilbage mellem Israel og Syrien i kølvandet på krigen i 1973, men efterfølgende amerikanske bestræbelser på at opfordre Syrien til aktiv deltagelse i de arabisk-israelske forhandlinger slog fejl. Syrien tog på det skarpeste afstand fra Sadats beslutning om at forhandle direkte med Israel og tog derefter hævn ved at presse på for, at Ægypten skulle blive isoleret fra de interarabiske forhold i 1980'erne. Selvom amerikanske udsendinge med mellemrum besøgte Damaskus fra sidst i 70'erne til 80'erne, kan der ikke læres meget af amerikanske mæglingsforsøg i syrisk-israelske konflikter. Kissingers enlige succes med Syrien falder i øjnene i sammenligning med de mange vellykkede ægyptisk-israelske forhandlinger mellem 1974 og 1990. Præsident Carter og præsident Bush mødtes dog med præsident Assad i Geneve i henholdsvis maj 1977 og november 1990. I det meste af den mellemliggende periode beklikkede Syrien imidlertid rutinemæssigt USAs udenrigspolitik i almindelighed og USAs holdning til den arabisk-israelske konflikt i særdeleshed. Syrien blev angrebet af

Israel i 1982 under Libanonkrigen, og syriske og amerikanske tropper havde kortvarige sammenstød i Libanon i 1983. Og i løbet af 80erne forværrede Syriens støtte til terroristgrupper yderligere forholdet mellem USA og Syrien. Efter Golfkrigen i 1991 overtalte Bushes folk Assad til at komme til forhandlingsbordet igen og nu i direkte samtaler med Israel under en fredskonferences diplomatiske paraply. Ikke desto mindre er Syrien efter Golfkrigen stadig en uforudsigelig variabel i den amerikanske drejebog for en fredsproces i Mellemøsten.

Nogle konklusioner kan der dog drages fra tidligere erfaringer med relationer mellem Syrien og Israel, ligesom der kan udledes en lære af amerikanernes frustrerende og mislykkede forsøg på at sætte israelsk-jordanske eller israelsk-palæstinensiske forhandlinger i midten og slutningen af 80erne. I sammenligning med 1970erne var det amerikanske engagement i de arabisk-israelske forhandlinger i 80erne langt mindre vellykket. Det eneste klare resultat, den libanesisk-israelske aftale fra 1983, der var et produkt af intensive mæglingsforsøg fra ambassadør Habibs og udenrigsminister Shultz' side, blev effektivt torpederet af den syriske fjendtlighed. Reaganadministrationen investerede betragtelige diplomatiske kræfter på at sikre, at de centrale bestemmelser i fredstraktaten fra 1979 blev ført ud i livet. Der blev imidlertid ikke udvist det samme omfang af engagement fra præsidentens side i andre dele af arbejdet på en arabisk-israelsk fred, som havde karakteriseret præsident Nixons »beskikkelse« af udenrigsminister Kissinger eller præsident Carters personlige ledelse af sit diplomati. Selv Reaganplanen fra september 1982, der var en omfattende skitse til en fredsproces, var dårligt timet og blev ikke sammenhængende fulgt op af et synligt engagement fra præsidentens side.

Ydermere var det sådan, at mens man i 1970erne havde været vidne til, hvordan præsident Sadats og premierminister Beginns stærke lederskab havde kulmineret i et historisk dristigt arbejde for fred, så man i 1980erne andre politiske ledere i området, der var mere begrænsede af deres hjemlige vælgere og i stigende grad begrænsede af PLOs ledelse af den nationale palæstinensiske bevægelse, hvorfor de også smøg sig uden om og afholdt sig fra at løse de alvorlige opgaver, der stod foran dem: Vestbreddens, Gazas og Golanhøjernes fremtid. Andre vigtige begivenheder i området ødelagde også bestræbelserne på at få fremgang i de arabisk-israelske forhandlinger i 80erne: borgerkrigen i Libanon, den iranske revolution, konsolideringen af Likud partiets politiske dominans i Israel, Israels invasion i Libanon i 1982, den

iransk-irakiske krig og det ustabile forhold mellem PLO og Jordan.

I den sidste halvdel af 80'erne genoptog amerikanske diplomater dog seriøst arbejdet på at mægle i den arabisk-israelske konflikt. Forskellige begivenheder i området havde atter fået amerikanerne til at rette opmærksomheden mod de arabisk-israelske forhold: den palæstinensiske opstand, der begyndte i december 1987, etableringen af og senere suspenderingen af dialogen mellem PLO og USA fra december 1988 til juni 1990, Israels forslag om palæstinensiske valg i maj 1989, Sovjetunionens dramatisk svækkede rolle i hele området, og USA's forstærkede betydning og prestige efter Golfkrigen.

Udenrigsminister Shultz havde to gange været tæt på at skabe vellykkede israelsk-palæstinensiske eller israelsk-jordansk-palæstinensiske forhandlinger, men forsøgene slog i sidste ende fejl. I oktober 1991, efter mere end to et halvt års embedstid, var præsident Bush og udenrigsminister Baker også dybt involverede i et forsøg på at mægle i den arabisk-israelske konflikt. De arbejdede bl. a. på at få alle de stridende parter til en fredskonference, denne gang i tæt samarbejde med Sovjetunionen og med FN og mange andre nationer som observatører. Ringen var nu sluttet eftersom et sådant samarbejde mellem USA og Sovjetunionen sidst blev forsøgt i 1967-69. På overfladen så det ud til, at den æra, hvor USA var enemægler i den arabisk-israelske konflikt, var slut. I virkeligheden er USA's centrale rolle dog ikke blevet mindre.

### Om den lære, man kan drage af tidlige, internationale konferencer

Nogle af de ting, man kan lære om specielle karakteristika ved de diplomatiske udfoldelser, en konference kræver, stammer fra de konferencer, der er sat i værk efter en krig eller en lang periode med gensidige voldelige handlinger mellem Israel og deres arabiske naboer. Konferencen i London i 1939, mæglingen på Rhodos i 1949 og konferencen i Geneve og konferencen i Geneve i 1973 kom lige efter en konflikt mellem forskellige grupper eller en konflikt mellem to stater. De konferencer var vellykkede i den forstand, at det enten lykkedes at opretholde den politiske status quo (som efter konferencen i 1939) eller at skille de væbnede tropper (som i 1973).

Konferencer som den i Lausanne, hvor man forsøgte at komme til enighed om fundamentale, politiske spørgsmål, har været langt vanskeligere at arrangere eller har slået fejl på grund af det



følsomme emne for forhandlingerne. I 1946-47 i London prøvede Storbritannien at gennemtvinge sin løsning på problemet omkring Palæstinas politiske fremtid ved i konferenceform at foreslå enten begrænset jødisk autonomi i provinserne eller dannelsen af en arabisk-jødisk enhedsstat. Zionisterne nægtede at tage del i en sådan konference, fordi dagsordenen ikke satte dannelsen af en uafhængig, jødisk stat i centrum. I Carters første embedsår, i 1977, og igen fra 1985 til 1991 blev forslag fra USA om at indkalde til en international konference opfattet som et forsøg på at skabe en »diplomatisk paraply«, i ly af hvilken direkte bilaterale forhandlinger kunne finde sted.

Historiske arabisk-israelske konferencer siden 1948 er ofte strandet på et procedurespørgsmål, der drejer sig om, hvem der skal repræsentere palæstinenserne. Dette stridsspørgsmål var fremtrædende ved konferencerne i London i 1939 og 1946-47, det vigtigste ved konferencen i 1973 og ved alle bestræbelser på at indkalde til en konference siden 1985. Procedurediskussionen om, hvem der skal forestå den palæstinensiske repræsentation har tilsløret det underliggende, væsentligere spørgsmål: vil palæstinenserens kompromisløse krav om en uafhængig, palæstinensisk stat, der også omfatter Østjerusalem, på forhånd og implicit blive accepteret som konferencens mål?

I alle tidligere, internationale konferencer har FN været indblandet, og alle er blevet indkaldt på grundlag af FN-resolutioner. Hver gang har araberne og israelerne haft forskellige fortolkninger af FN-resolutionerne. Ved konferencen i Geneve i december 1973 blev FNs rolle og autoritet betragteligt indskrænket, mens USAs udenrigsminister dominerede både form og indhold. For eksempel var det USAs mæglere, der skabte den første bilaterale ægyptisk-israelske troppeadskillelsesaftale, der i alt væsentligt var forhandlet før Genevekonferencen, men som blev underskrevet i konferencens regi i januar 1974, efter at konferencen var hævet.

Selvom de israelske ledere i 1949 frygtede, at FN ville presse en uventet, politisk løsning ned over hovedet på dem ved Rhodosmøderne, så var de også bange for, at verdensopinionen ville være imod den nye, jødiske stat, hvis man betragtede den som skyld i, at parterne ikke kunne komme til enighed. Eftersom ingen af de arabiske stater ville gå længere end til aftaler om våbenstilstand, tvang Rhodosforhandlingerne ikke Israel til at løse sit dilemma.

Ingen arabisk-israelsk konference har skabt varige, politiske aftaler, med mindre Camp David-forhandlingerne ses som en spe-

ciel form for international konference. Forskellige bestræbelser på at anvende konferencediplomatiet er slået fejl af mange grunde. Den mislykkede Lausannekonference har vist mønsteret:

For det første var der i vide kredse i FN efter krigen i 1948-49 en udbredt tro på, at en omfattende aftale for hele det komplekse og følsomme Palæstinaområde hurtigt kunne findes. Man kunne imidlertid ikke finde en forhandlingsstruktur, der passede til de mange komplicerede og ofte indbyrdes sammenflettede spørgsmål, der var på dagsordenen. Grænsedragning, Jerusalems fremtidige status, hjemvendelse eller kompensation eller begge dele for palæstinensiske flygtninge var alle intrikate emner, der krævede særskilte, kreative løsninger. Bestræbelserne på at forhandle alle disse spørgsmål under et som del af en samlet »pakke« viste sig at være formålsløse.

For det andet var FNs tilgang til Lausannekonferencen i 1949 at opfordre til en enig arabisk holdning til alle spørgsmål i stedet for at tilskynde de arabiske stater til at handle i overensstemmelse med deres individuelle interesser. Denne adfærd fra FNs side lukkede effektivt af for vellykkede forhandlinger. Selvom Ægypten og Jordan var interesserede i at forsøge at nå til en politisk forståelse med Israel, blev de ofte låst fast i kompromisløse synspunkter, der var dikteret af Syrien og andre arabiske stater.

For det tredje blev dagsordenen for Lausannekonferencen ændret under procedurediskussionerne. Konferencens kommissorier blev udvidet, hvilket yderligere komplicerede enhver beslutning vedrørende spørgsmål, der i forvejen greb alt for meget ind i hinanden.

For det fjerde blev problemerne ikke officielt diskuteret ansigt til ansigt i Lausanne, fordi de arabiske stater nægtede at deltage i direkte forhandlinger med Israel. Denne afvisning af direkte forhandlinger medvirkede til, at der blev dannet en labyrintagtig udvalgsstruktur, der blokerede for direkte arabisk-israelske forhandlinger.

På todages konferencen i Geneve, der blev indkaldt efter krigen i oktober 1973, lykkedes det ikke at behandle de brede, politiske spørgsmål, som ved Rhodosforhandlingerne i 1949, fordi hovedinteressen samlede sig omkring forsøget på at bringe fjendtlighederne til ophør, våbenhvilespørgsmål, troppeadskillelsesproblemer og udvekslingen af krigsfanger. Ydermere var der ikke hverken i Lausanne i 1949 eller i Geneve i 1973 nogen, der på arabisk side var klar til at give sig i kast med Israels højest prioriterede politiske spørgsmål: anerkendelse af dets suverænitæt. I december 1973 inviterede FNs generalsekretær parterne til Gene-

vekonferencen »for at kunne at påbegynde forhandlingerne mellem de berørte parter under relevant overvågning med henblik på at etablere en retfærdig og varig fred i Mellemøsten.« Selvom åbningserklæringerne fra udenrigsministrene ved Geneve refererede til konferencens politiske mål, nåede man ikke et sådant. Faktisk erklærede den ægyptiske delegerede i det militære udvalg, da han underskrev troppeadskillelsesaftalen i januar 1974, at »opgaven for det militære udvalg [på konferencen] afspejler ikke noget politisk bindende tilsagn fra nogen side, og med den opnåede nedrustning skaber man ikke en bilateral aftale, men et forpligtende tilsagn mellem de to parter under de Forenede Nationer.«

Når en stat tror, at den kan miste noget af eller hele sin ret til at træffe suveræne beslutninger ved at acceptere en konference som ramme for forhandlinger, så er det sandsynligt, at den stat søger aftaler uden for denne ramme. Konferencer har derfor tjent til at bekræfte tidligere indgåede, bilaterale aftaler, eller har tjent som paraply for nyopdannede bilaterale aftaler. Da Carteradministrationen prøvede at genindkalde Genevekonferencen i 1977 for at få forhandlet en omfattende arabisk-israelsk fred, brød den ægyptiske præsident Sadat til sidst ud af rækken. Han foruddiskonterede, at Ægypten inden for en fælles-arabisk delegation ville kunne blive tvunget til at acceptere uønsket syrisk indblanding i den ægyptiske beslutningsproces. Denne frygt hjalp med til at tilskynde Sadat til den historiske rejse til Jerusalem i november 1977.

Det, man har lært ved tidligere forsøg på at benytte konferencediplomatiet ved forhandlinger, forstærker blot betydningen af USAs rolle, ligegyldigt hvem der formelt set støtter konferencen. Før, under og efter konferencen har alle parter forsøgt at opnå Washingtons tilslutning til deres respektive synspunkter både omkring form og indhold. I fasen før forhandlingerne er kommunikationen normalt langt mere omfattende mellem de involverede parter og USA end parterne imellem. USA har ydermere ofte stræbt efter helhjertet at støtte en hvilken som helst procedure, parterne kan blive enige om, hvad enten det er inden for eller uden for rammerne af en konference.

Når parallelle, bilaterale samtaler har været forsøgt, har det vist sig, at det har været vanskeligt at opretholde ligevægten i opmærksomheden over for de forskellige områder, hvor der forhandles. For eksempel kom Washingtons altoverskyggende interesse i at gøre fremskridt på den israelsk-ægyptiske scene i vejen for mulige jordansk-israelske forhandlinger om Vestbredden i

1974. Fremskridt ved et bilateralt arrangement vil blive påvirket af fremskridt eller mangel på samme ved et andet, og dog må de ikke blive helt afhængige af hinanden indbyrdes. USA-mægleren må samle sin opmærksomhed i forsøget på at bevare balancen mellem de områder, hvor der forhandles, og dette at have flere forhandlinger kørende samtidigt er den største udfordring for konferencediplomatiet. I Lausanne i 1949, da multilaterale emner som regional, økonomisk udvikling blev behandlet, blev det diplomatiske arbejde for eksempel hurtigt tabt på gulvet på grund af utilstrækkelige parallelle fremskridt inden for bilaterale politiske spørgsmål.

## Om forhandling

### *Rytme og tempo*

Når en forhandling begynder, indbefatter mæglerens rolle at få den til at bevæge sig fremad. Frustrerende forsinkelser er uundgåelige, det er dog urealistisk at insistere på at opretholde en i forvejen aftalt tidsplan. Ingen forhandler har lyst til at arbejde på tid. Udsættelser af møder må optræde med jævne mellemrum, for at parterne kan få lejlighed til at konsultere regeringer, og for at give lederne mulighed for at samle folkelig opbakning til deres udspil vedrørende kritiske spørgsmål i forhandlingerne.

Ofte må mægleren imidlertid presse tempoet. Hvis forhandlingerne kun skrider langsomt frem, vil de parter, der er imod forhandlingerne fordoble deres indsats for at sabotere processen. Hvis forhandlingstempoet sættes i vejret, vil forventningerne til resultatet stige uforholdsmæssigt, og det samme vil risikoen for ikke at indfri de oppustede forventninger. Hyppigheden af mæglerens rejser til området og hans målbevidsthed i forhold til at presse parterne til at blive ved forhandlingsbordet vil i vidt omfang blive fortolket som udtryk for USA's seriøsitet i bestræbelserne på at opnå en aftale.

### *Retningslinjer*

For at bringe processen videre, må mægleren forsøge at bygge på eksisterende, almindeligt accepterede retningslinjer, såsom FN Resolution 242 og Camp David-aftalerne. En fastholden ved tidligere forhandlede principper og dokumenter nedsætter mistænksomheden og bekymringen. Mæglere vil finde det lettere at bygge videre på koncepter, der allerede har stået for offentlighedens

ransagende blik. En regerings forsøg på at nyformulere grundskitsen til en arabisk-israelsk aftale vil uundgåelig forsinke eller underminere arbejdet skæbnesvangert.

Alligevel kan mæglere finde det vanskeligt at holde parterne fast på tidligere fortolkninger af aftalte principper. Fireogtyve år er gået, siden Resolution 242 blev vedtaget og omsider modstræbende accepteret af et Labordomineret israelsk kabinet. Ledere i Likud, der nu er ved magten, var bitre modstandere af den beslutning. Den palæstinensiske bevægelse og PLO var tilmed meget svagere i 1967 end i dag. Selvom Resolution 242 har været basis for alle efterfølgende forhandlinger og aftaler, vil det på grund af de tidligere nævnte ændringer af magtforholdene alligevel kræve store anstrengelser at nå til enighed om, hvordan 242 passer med de aktuelle omstændigheder.

USA skal som mægler regelmæssigt fremsætte de etablerede skitser til en aftale og skal være omhyggelig med at gøre det meget præcist. For eksempel kræver Resolution 242 ikke »et bytte af land for fred«, men den understreger snarere »det utilstedelige i at tilegne sig landområder ved krigshandlinger« og kræver tilbagetrækning af de væbnede, israelske styrker *fra områder, der er erobrede* i den nyligt overståede konflikt. (Forfatterens understregning). I modsætning til den måde denne sprogbrug ofte citeres på, var udeladelsen af en hvilken som helst artikel før »områder« bevidst. Der kræves ikke israelsk tilbagetrækning fra *alle* landområder. Ikke desto mindre refererer kommentatorer til forestillingen om et bytte af land for fred som den kritiske del af Resolution 242. På lignende måde har nogle i årevis erklæret, at Resolution 338 krævede en international konference, hvor den i virkeligheden kun gav mandat til forhandlinger »i passende regi«.

#### Frasernes tyranni

Ord og vendinger, der er forbundet med denne konflikt, får deres eget liv. Når amerikanske diplomater i området tilsyneladende offentligt er banebrydende i forhold til spørgsmål som den palæstinensiske repræsentation, betydningen af Resolution 242 eller procedurer for en international konference, søger arabiske og israelske embedsmand øjeblikkeligt forklaringer hos autoritative, amerikanske embedsmænd. En hurtig, officiel forklaring på mellemniveau, der bliver givet i området kan afværge en vidtløftig debat.

Erklæringer fra Det hvide Hus eller fra udenrigsministeriet har fantastisk stor betydning både for israelerne og araberne.

Folk i Mellemøsten antager tilsyneladende, at enhver erklæring, der kommer fra Washington er omhyggeligt gennemtænkt, justeret og beregnet på at sende et bestemt signal. Politiske ledere, eksperter og journalister i Mellemøsten gransker hvert ord og hver en nuance nøje, når Washington har talt, officielt eller uofficielt. Når en kendt, amerikansk holdning bliver genfremsat, fortolker de ofte en lille ændring i terminologien eller syntaksen som en »alvorlig ændring« i amerikansk politik. De antager også, at reportager i aviser som f. eks. *The New York Times* eller *The Washington Post* er halvofficielle. Politikere er også tilbøjelige til at lede efter meget komplicerede forklaringer på amerikanske erklæringer, hvad enten de er officielle eller ikke. Og det er bemærkelsesværdigt svært at overtale dem til at tro det, når de får at vide, at det ikke er alt, hvad der kommer fra Washington, der er lige vigtigt eller blot gennemtænkt på forhånd. Uofficielle, spontane bemærkninger fremført af beslutningstagere fra Washington kan så ende med at blive politiske landminer. En mægler kan ikke slippe ud af dette frasernes tyranni, men hvis han er opmærksom på det, kan eksplosionerne minimeres.

#### At lytte til signaler

Arabiske og israelske ledere holder nu og da taler, giver interviews eller lader idéer tilflyde journalister, de har tillid til, og af og til vil man ved sådanne lejligheder se uventede ændringer i deres tankegang, som det naturligvis også lejlighedsvis sker med amerikanske ledere. Hvis man lytter til sådanne signaler om mulige ændringer i politiske holdninger kan det hjælpe mægleren til at se sagerne fra en ny vinkel. Sådanne vink berettiger til følsom og seriøs udforskning ad fortrolige, diplomatiske kanaler; det sker ofte, at de er en slags offentligt barometer på en privat tankegang. Hvis man ikke får den slags signaler med, kan det blive dyrt for alle parter.

Et velkendt eksempel optrådte mellem Ægypten og Israel i 1970-71. Sidst i 70 holdt Moshe Dayan, der dengang var forsvarsminister i Golda Meirs regering, en tale, hvori han krævede, at Israel vovede springet med at genoptage de længe henslumrende Jarringsamtaler. Andet tip kom i begyndelsen af 1971 i en artikel i *The New York Times*, som lancerede konceptet for en foreløbig aftale, der bl. a. gik ud på, at Israel ville trække de styrker tilbage, der stod i umiddelbar nærhed af Suezkanalen. Moshe Dayan blev tillagt tankegangen bag artiklen. Efter at have set enten det ene eller begge tip som ændringer i den israelske holdning, introducere-

rede Sadat et vagt formuleret fredsinitiativ i en tale den 4. februar 1971. Da Nixons embedsmænd hørte Sadats tale, fornemmede de, at han svarede på det, han mente var et signal fra Israel, og de sendte udsendinge afsted for at sondere hos begge parter. Uheldigvis var Golda Meir meget skeptisk, og tidspunktet var forpasset. USA forfulgte heller ikke sagen med særlig stor energi.

Nyere eksempler på noget, der muligvis kan ende med at være sådanne betydningsfulde vink fra Premierminister Shamir, drejer sig om en erklæring om, at han var klar til at give »fuld autonomi« til Vestbredden. I et interview den 23. april, 1991 i *Le Monde* sagde han: »Jeg tilbyder dem (palæstinenserne) selvstyre. I fem år vil de med andre ord have alle en stats rettigheder bortset fra en hær og selvstændig udenrigspolitik. Efter de fem år, når vi har lært at leve side om side i fred, vil vi forhandle endelige aftaler.« At være opmærksom over for den slags tip om mulige fremtidige forhandlingspositioner er en betydningsfuld del af mæglerens job.

### *Mæglerens forslag*

Mægling er ikke en eksakt videnskab. Der er intet forud fastlagt skema, der kan sige én, hvornår man skal begynde at sammenfatte en mulig konsensus af forskellige elementer i de modstridende synspunkter, som man derefter kan forelægge for parterne. Mægleren skal være opmærksom over for holdningsændringer, der er andet end simple nuancer, og derefter uformelt sondere terrænet hos den anden part. Kun hvis han fornemmer, at der er tilstrækkelig overlapning, kan han gå videre med at formulere et forslag, der kan bygge bro, og timingen kan være helt afgørende. For tidlig præsentation af en lovende idé kan dødsdømme den.

Mægleren må opretholde troværdighed til alle sider som en objektiv, om ikke helt upartisk, part, der har øverst på dagsordenen at nå frem til en enighed, der kan accepteres af alle. For at opnå den troværdighed skal han ikke overrumple dem med vigtige, nye forslag eller procedurer, hvor rimelige forslagene end måtte forekomme mægleren selv at være. En af parterne kan godt forkaste et i øvrigt acceptabelt forslag på grund af måden, det bliver præsenteret på. En del af forklaringen på, at Jordan forkastede Camp David-aftalerne, er, at kong Hussein følte, at han på ydmygende måde var blevet udelukket fra processen og derefter bagefter forventedes at skrive under. Begins voldsomme fordømmelse af Reaganplanen i 1982 var meget farvet af den omstændighed, at USA på forhånd intensivt havde rådført sig med kong Hussein, mens Israel blev holdt ude i mørket.

For at undgå denne faldgrube, skal mægleren i al fortrolighed rådføre sig med alle parter på det højest mulige niveau omkring sine ideer til et hvilket som helst større forslag, før han lader dem cirkulere offentligt. Han behøver ikke, og han bør i virkeligheden heller ikke automatisk tillade nogen af parterne på forhånd at nedlægge veto mod noget, han vil foreslå. Imidlertid vil han muligvis prøve at forme forslaget yderligere i lyset af de informelle sonderinger.

### *Koncipering af et dokument*

Det kan være et delikat problem at time, hvornår man skal sætte kompromisideer på papiret, fordi man risikerer, at de bliver betragtet som USAs holdninger. Når en god idé en gang er fremsat på papir og er blevet forkastet, er det sværere at genfremsætte den. Det er ydermere meget risikofyldt at præsentere et omfattende forslag fra USAs side, og derfor er det kun noget, man skal gribe til som en sidste udvej. Med mindre der er gået intensive forhandlinger forud, og planen skønnes sandsynligvis at kunne accepteres i almindelighed, kan »USA's plan« let blive en undskyldning for en eller flere parter til at standse forhandlingerne. Den offentlige præsentation af Rogersplanen i 1969 var et godt eksempel på det.

Med tiden skal USAs mæglere dog begynde at koncipere et dokument, der afspejler vidtgående, men adskilte, orienterende samtaler med begge parter. I de samtaler skal mægleren på forhånd have afprøvet et antal ideer på begge parter. Eller alternativt, som det i starten blev forsøgt ved Camp David, kan hver part blive bedt om først at præsentere sine egne skriftlige forslag til en aftale. Når parterne klart kan se afgrunden mellem deres formelle holdninger, vil de måske hurtigere bede USA om at formulere et dokument, der kan bygge bro over uenighederne.

Efterhånden som mæglingsprocessen skrider frem, kan mægleren udvikle nogle forslag efter at have rådført sig med den ene side, og derefter præsentere dem for den anden side som sine egne forslag, som han har grund til at tro, at den første part vil acceptere. Det er mere sandsynligt, at denne teknik vil give resultater, end hvis man simpelthen lader den ene sides forslag gå videre til den anden. Hverken araberne eller israelerne finder det politisk let at acceptere holdninger direkte fra hinanden. De har begge fundet det lettere at komme med indrømmelser til USAs mægler end til deres modstander.

Både Kissinger og Habib lavede en mundtlig kulegravning af



deres ideer med begge sider, før de kom med et skriftligt udkast. På Rhodos rådførte FN-mægleren Ralph Bunche sig også grundigt med parterne. Via de samtaler kunne han derefter afpasse sine vurderinger og foreslå kompromis'er. Han stræbte efter at blive ved at være fornuftig, retfærdig, selvudslettende og fordomsfri. Efter at han havde konciperet den ægyptisk-israelske våbenhvileaftale i januar 1949, indrømmede han over for begge sider, at »det på ingen måder var et færdigt produkt, at [han ikke havde] noget specielt godt øje til fraseologi, at udkastet lå under hver delegations minimumskrav, og at, selvom holdninger på begge sider havde måttet ofres, var ingen vitale interesser på nogen af siderne sat på spil.«

Kun et skriftligt dokument bliver virkeligt for forhandlerne. En aktiv deltagelse i udviklingen af det kan gøre det lettere for forhandleren at gøre sig til talsmand for en godkendelse. Da Habib skulle lave udkast til nogle dokumenter sammen med Begin, benyttede han sig af den israelske premierministers forkærlighed for præcis sprogbrug. På et punkt konciperede Habib med vilje et dokument, der var upræcist, da han i 1981 rejste frem og tilbage for at arrangere en våbenhvile mellem Israel og PLO i Libanon. Dokumentet afspejlede Begins fundamentale principper, men samtidig fremmede det upræcise hans tilbøjelighed til at perfektionere teksten. Ved at rette dokumentet i Habibs nærvær, kom Begin til at føle sig ansvarlig for udarbejdelsen af dokumentets form og indhold.

Forud for Camp David blev reviderede forestillinger om Begins autonomiforslag skitseret i de ni punkter, som ambassadør Alfred Atherton bragte videre mellem Ægypten og Israel. Dette forarbejde etablerede et fundament, som delegationen fra USA kunne bruge som første skitse til udarbejdelsen af Camp David-aftalerne kort efter samtalerne på Leeds Castle i juli 1978, et godt stykke tid før møderne på Camp David faktisk fandt sted. På Camp David forlenede præsident Carters centrale engagement i udarbejdelsen af udkast til aftalerne disse dokumenter med en særlig autoritet både for Israel og Ægypten.

### Konstruktiv flertydighed

Når nationer inderligt nok ønsker at nå frem til enighed, men støder på uoverstigelige vanskeligheder, vil de måske godt acceptere kompromisformuleringer, der er flertydige, så man kan fortolke dem hver på sin måde med henblik på at overvinde hjemlige og internationale forhindringer. For eksempel kan den ene part

være nødt til at fortolke sproget med kreativ fleksibilitet for at kunne sælge det til de hjemlige vælgere. Forhandlere må, når de skal koncipere et dokument, på forhånd tænke på at vælge formuleringer, der kan stå for et sådant politisk pres, og mægleren må være indstillet på at opfylde den form for krav.

I den arabisk-israelske konflikt bliver ordene følelsesmæssigt ladede på grund af den lange, tragiske historie. Begge parter er intenst bevidste på konnotationer i de udtryk, der bruges. Mægleren fra USA skal være lige så velbevandret i dette vokabularium. For eksempel er »repatriering« for palæstinenserne en uundværlig ret; for israelerne indebærer det fremtidig tilintetgørelse af den jødiske stat. »Autonomi« betyder for israelerne en rimelig grad af selvstyre, der kan forenes med Israels sikkerhed, på Vestbredden og i Gaza; for palæstinenserne betyder det, at de ikke får en uafhængig stat, at israelerne ikke trækker deres styrker tilbage, at de ikke får rettigheder ud over de kommunale ydelser, som f. eks. renovationsarbejde. For premierminister Shamir, der er leder af Israels Likudparti, giver udtrykket »international konference« bl. a. en biklang af en dårlig idé, der blev genoptaget af Shimon Peres og det israelske Labourparti.

Ved Camp David krævede det endeløs kreativitet, ofte brug af ordbogen og dusinvis af udkast udarbejdet af mæglerteamet fra USA at finde gennem dette verbale vildnis. De semantiske udfordringer vil blive lige så store ved alle fremtidige forhandlinger.

#### Gårsdagens forkastede idé, morgendagens godkendte plan

Når noget er blevet forkastet af alle parter, bør mægleren overveje et almindeligt aksiom i arabisk-israelske forhandlinger: gårsdagens forkastede eller forbigåede forslag, dokument eller procedure, kan blive morgendagens godkendte aftale, nyligt accepterede holdning eller proces. I denne konflikts historie er forkastede ideer med mellemrum dukket op igen under ændrede omstændigheder som elementer i acceptable kompromis'er. Denne praksis med at lade ideer komme frem igen startede i englændernes mandatperiode og er fortsat til nu.

Højkommissær Sir John Chancellors forslag i 1930 om at afkorte udviklingen af den jødiske nationalstat blev taget op igen i Hvidbogen i 1939. Den foreslåede deling af Palæstina i 1937 blev godkendt politik i 1947. FN-mægler Gunnar Jarrings memorandum fra februar 1971 var det vigtigste grundlag for den ægyptisk-israelske fredstraktat i marts 1979. Præsident Sadats forslag fra den 4. februar 1971 om begrænset troppetilbagetrækning fra

Suezkanalen var det centrale led i den ægyptiske israelske aftale fra 1974 om troppeadskillelse. Israel godkendte den anden Sinaiaftale om troppeadskillelse i september 1975, seks måneder efter at have forkastet et tilbud, der i alt væsentligt var identisk med det godkendte. Udenrigsminister Shultz' procedureforslag vedrørende en ny start på forhandlinger om Vestbredden og Gaza blev ikke godkendt i 1988. Dog blev meget af hans forslag overtaget og energisk forfulgt af udenrigsminister Baker i midten af 1971 i hans forsøg på at arrangere en fredskonference. I december 1988 godkendte Yasir Arafat den plan for en deling af Palæstina, der var blevet forkastet af palæstinenserne og de arabiske stater i 1947. Den syriske præsident Assad nægtede at deltage i en arabisk-israelsk fredskonference i december 1973. Det samme gjorde premierminister Shamir i 1990, men i foråret 1991 havde begge mænd givet deres tilslutning til idéen om en fredskonference, ihvorvel det nu var et betragteligt mere begrænset arrangement.

Selvom man ikke kan betragte forhandlinger som vellykkede, med mindre parterne når til enighed, så er resultatløse samtaler ikke nødvendigvis en total fiasko. En resultatløs forhandling kan skabe grundlaget for senere arbejde. Under forhandlinger foregår der megen uformel diskussion mellem delegationsmedlemmerne, og både problemer og fortolkninger bliver klarlagte, hvilket kan hjælpe forhandlere på et senere tidspunkt. For eksempel skabte de mislykkede autonomiforhandlinger mellem Ægypten, Israel og USA en voldsom aktivitet blandt medarbejderne i alle tre regeringer. Dette arbejde tilvejebragte en meget nødvendig indsigt i de vanskeligheder, der er forbundet med at skabe et autonomt, palæstinensisk selvstyre for Vestbredden og Gaza.

### *Forhandlingsmæssige faldgruber*

Hverken araberne eller israelerne føler sig trygge ved at gå til et forhandlingsbord under USA's auspicer uden på forhånd at have fået forsikringer. I Israels tilfælde drejer sådanne forsikringer sig uden undtagelse om ting, som Israel *ikke* vil tvinges til at godkende (f.eks. en palæstinensisk stat, at sidde sammen med PLO, at blive konfronteret med et forslag fra USA, der ikke på forhånd er koordineret med Israel, at diskutere Jerusalem etc.) Israel vil også søge tydelig, skriftlig bekræftelse på alle de mange tidligere breve og memoranda indeholdende både sympatitilkendegivelser og forsikringer, som er givet af tidligere regeringer i USA.

De arabiske deltagere har søgt forsikringer fra USA omkring de styrende principper for forhandlingerne (bytte land for fred)

og omkring det eventuelle resultat af forhandlingsprocessen (f.eks. selvbestemmelse og en uafhængig stat for palæstinenserne vedkommende, fuld tilbagetrækning fra Vestbredden, Østjerusalem og Gaza for jordanernes vedkommende, fuld tilbagetrækning fra Golanhøjderne for Syriens vedkommende og fra Sinaihalvøen for Ægyptens vedkommende.)

Eftersom det kun er lidt, der har med denne konflikt at gøre, der forbliver hemmeligt ret lang tid, ved begge parter hurtigt, hvad den anden har krævet af USA. Begge har også en tilbøjelighed til at opfatte de forsikringer, man eventuelt opnår fra USAs side, som et nulsumsspil, d.v.s. det, der er blevet opnået af den ene, skader den anden. Hvis USA gør en indsats for at komme med forsikringer til den ene part enten vedrørende procedurerspørgsmål eller indholdsmæssige resultater, komplicerer det uundgåeligt mæglingsbestræbelserne senere. Hvis omstændighederne senere kræver, at mægleren fra USA ændrer sin fremgangsmåde, er beskyldninger for at have handlet mod bedre vidende uundgåelige.

Et eksempel er tilstrækkeligt: For at overtale kong Hussein til i 1967 at støtte Resolution 242 i Sikkerhedsrådet og opnå støtte fra de øvrige arabiske ledere, gav Johnsonregeringen angiveligt Hussein visse mundtlige forsikringer i retning af, at Jordan ville få om ikke den hele så næsten hele den israelsk besatte Vestbred tilbage inden for kort tid. Den angivelige forsikring har lige siden skadet USAs bestræbelser på at trække Jordan ind i konkrete forhandlinger med Israel.

Historien demonstrerer så rigeligt, at USA skal undgå at komme med sådanne private forsikringer, hvis det overhovedet er muligt. Hvis sagen går i stå uden den slags forsikringer, bør de gives skriftligt, holdes i generelle vendinger, sendes til begge parter og baseres på tidligere, officielle amerikanske standpunkter. Hvis konflikten virkelig er moden for seriøse forhandlinger, vil parterne acceptere et sådant minimum og ikke insistere på at få opfyldt størstedelen af deres krav. Deres egeninteresse og deres tillid til USAs pålidelighed som mellemmand er i sidste instans deres bedste sikring.

#### Diskretion, lækager og medierelationer

Både israelske og arabiske forhandlere har ofte fundet det vanskeligt at opretholde fortroligheden, mens forhandlingerne skridter frem, trods advarsler fra USAs mægleres side om, at forhastede afsløringer af detaljer vedrørende forhandlingerne kan øde-

lægge mulighederne for at arbejde frem mod en enighed. Historien siger, at mange fortrolige oplysninger dukker op i pressen, ofte i en fordrejet form. Den amerikanske regering er næppe heller fri for at have lækager.

Eftersom hvert eneste delegationsmedlem vil blive opsøgt af aggressive journalister, bør amerikanske mæglere undgå at diskutere meget følsomme emner med store arabiske eller israelske delegationer. Diskussion af følsomme emner bør begrænses til fortrolige møder med delegationsledere eller udenrigsministre og regeringsledere.

Mæglerne selv er også sårbare i forhold til medierne. De behøver ikke at føle sig forpligtede til at møde pressen, hver gang de holder møder med en arabisk eller israelsk leder, og end mindre at føle sig forpligtede til at afsløre indholdet af en personlig diskussion eller meningsudveksling mellem ledere. Detaljer i forhandlingerne må holdes så fortroligt som muligt, indtil resultaterne er klar til at blive gransket og debatteret af offentligheden.

Det er dog mere sandsynligt, at der er lækager blandt regeringsembedsmænd eller politikere end blandt forhandlerne selv. Det åbne, politiske system i Israel, Ægypten, Libanon og blandt de PLO-ledede palæstinensere er grund til hovedforseelserne i dette område. Syrien og Jordan er på grund af deres regimers natur langt mindre udsatte for uautoriserede lækager, men er næppe fri for bevidst falsk information.

Når man har skullet tale for store grupper af israelske regeringsmedlemmer, har det uvægerligt medført lækager i løbet af få timer. Sådanne lækager er et resultat af Israels konkurrenceprægede flerpartisystem. De er måske også regeringens mulighed for at afprøve en kontroversiel holdning over for offentligheden, før den er forpligtet af den. Det er ligeså sandsynligt, at der vil opstå lækager, efter at en delegation af flere palæstinensere har holdt møder med amerikanske embedsmænd.

Ikke desto mindre er det ikke tilrådeligt at undgå journalister helt. Periodiske briefings vedrørende det generelle forløb af forhandlingerne er tilrådelige – og ikke kun i de amerikanske medier. Gode relationer til medierne vil være vigtige på tidspunkter, hvor man skal bruge dem til at sikre sig, at en skrøne ikke ender som en accepteret sandhed. Hændelige eller forsætlige fordrejninger i medierne er mangfoldige på ethvert trin af forhandlingerne. Hvis de ikke bliver korrigerede, kan sådanne fejl fremkalde et stort politisk og folkeligt pres på både de arabiske og israelske regeringer, som kan bringe udsigterne til vellykkede resultater i fare. En mægler, der betjener sig af regelmæssige, faktuelle brie-

fings kan begrænse skaderne betragteligt. Hvis en udenlandsk leder kommer med en fejlagtig eller ufuldstændig udtalelse om USAs holdning, må mægleren have øjeblikkelig adgang til medierne for at kunne korrigere udsagnet. Jo hurtigere korrektionen kommer, jo mindre sandsynligt er det, at episoden vil forstyrre forhandlingsprocessen.

#### At undgå offentlig forkastelse

Når et forslag til løsning af et ømtåleligt spørgsmål først er blevet *offentligt* forkastet af en af parterne, bliver det næsten umuligt at genfremsætte det. Derfor skal den amerikanske mægler lægge enhver idé, der har forårsaget en meget negativ reaktion under de fortrolige rådslagninger, på hylden. Hvis en idé ikke bliver genstand for den offentlige debat, kan han måske introducere den senere i forhandlingerne. Det vil ikke hjælpe USA i forhandlingsbestræbelserne, at man offentligt fremsætter en idé eller et forslag, der er sikker på at blive forkastet.

Af samme grund skal dybe uoverensstemmelser mellem parterne ikke fremgå af dagsordensformuleringen. De vil komme op til overfladen i alle tilfælde. Mulige kompromis'er skal heller ikke have for tidlig opmærksomhed. At lade en konstruktiv idé blive forkastet, før forhandlingssituationen er moden til den, kan ødelægge dens brugbarhed.

#### At holde bolden i luften

Når direkte forhandlinger bliver afbrudt eller standser, har mægleren hovedansvaret for at den samlede proces fortsætter. Et langt hul mellem forhandlingsmøderne eller andre mæglingsaktiviteter sandsynliggør, at parterne vil glide tilbage til gamle positioner. Små, men lovende åbninger fryser til. Ydermere kan ydre begivenheder i området som et terroristangreb eller et gengældelsesangreb påvirke de offentlige holdninger så meget, at lederne må skærpe deres forhandlingsudspil eller suspendere samtalerne. Der er en speciel tilbøjelighed til den form for eksplosioner i dette område.

Hvad grunden til afbrydelsen end måtte være, skal mæglerne prøve at etablere en form for automatik, så kommunikationen mellem parterne fortsætter. Arbejdsgrupper bestående af embedsmænd længere nede i hierarkiet kan mødes med mellemrum, selv når hovedforhandlerne ikke kan. Denne model blev brugt med held under adskillige faser af de israelsk-ægyptiske forhand-

linger. Hvis en sådan mekanisme ikke bliver godkendt, må mæglerne ty til en form for tæt og vedvarende penduldiplomati for at holde kommunikationskanalerne åbne.

Den amerikanske udenrigsminister kan naturligvis ikke bruge flere måneder ad gangen i Mellemøsten. Han må anvende betroede udsendinge til at udføre mange af mæglingsfunktionerne, når han ikke er der. Han har adskillige muligheder; en særlig udsending kan bemyndiges til at optræde i hans og præsidentens sted, denne udsending kan hellige sig rollen som mægler helt. Han kan i stedet lade sig repræsentere af ledende embedsmænd fra udenrigsministeriet: en ledende deputeret, en rejsende ambassadør eller en viceudenrigsminister. Han kunne også benytte sig af en hvilken som helst kombination af tidligere embedsmænd (præsidenter, udenrigsministre, ambassadører, og/eller viceudenrigsministre for nærorientale og sydasiatiske anliggender).

Historien giver vidnesbyrd om brug af en eller flere af næsten alle disse muligheder. Et repræsentativt eksempel kan fremdrages fra tiden før Camp David. Efter at Sadat rejste til Jerusalem, vidste den amerikanske regering, at den på en eller anden måde måtte holde Sadats initiativ i live. Men udenrigsminister Vance kunne ikke bruge al sin tid med at rejse frem og tilbage mellem Washington og Mellemøsten. Præsident Carter udpegede viceudenrigsminister Alfred A. Atherton til rejsende ambassadør for forhandlinger i Mellemøsten. Athertons udnævnelse tjente til at holde liv i mæglingsbestrebelse og få dem til at skride fremad mellem Vances egne rejser til området og Carters direkte, men sporadiske engagement. Han arbejdede ved at pendle mellem Jerusalem, Cairo og Washington og holde møder med de vigtigste udenlandske ledere for således at holde deres interesse for forhandlingerne fangen. Atherton hjalp på denne måde med til at opretholde mæglingsprocessen og skabte også mediemæssig opmærksomhed omkring Carters vedvarende, aktive og forpligtende forsøg på at holde processen i gang, selvom både han og Vance midlertidigt havde travlt andre steder. Aviserne dækkede dagligt udviklingen i fredsprocessen.

Når forhandlingerne går i hårdknude, kan det skade mere end gavne at fortsætte de formelle møder. Ved sådanne lejligheder kan det være bedre at holde bevægelsen i gang gennem uformelle meningsudvekslinger i stedet for at risikere et totalt sammenbrud. Mislykkede forhandlinger i the Palestine Conciliation Commission og under Jarring for eksempel har bekræftet, at araberne mente, de kunne gå til møderne og sidde med hænderne i skødet, og på den måde blokere kommissionens eller mæglerens

fremskridt. Enhver planlægning af proceduren for en mægling må betragtes ud fra et spørgsmål om, hvordan den enten fremmer eller hæmmer forhandlingsprocessen.

Hvad man end benytter sig af for at beskytte mæglingsbestræbelserne mod en længerevarende afbrydelse, vil enhver afbrydelse give USA anledning til at revidere den diplomatiske virksomheds tilstand. Hvis der er et åbenlyst, offentligt kendt dødvande, vil perioder, der skal bruges til at skabe internt overblik eller bruges til at omvurdere situationen, føles truende for parterne, specielt Israel. Dette skete i marts 1975 efter fiaskoen med Kissingers første forsøg på at rejse rundt for at opnå en ny ægyptisk-israelsk tilbagetrækkelsesaftale. Ved den lejlighed gjorde pausen, at man tænkte sig om en gang til i Jerusalem, hvilket gjorde det lettere at nå til enighed senere på sommeren.

Disse omvurderingsperioder har dog næsten altid været temmeligt korte og har ikke ført til større ændringer i den amerikanske politik, men nok til en ændring i *processen* eller i den diplomatiske taktik. USAs fundamentale interesse i at opnå fred i Mellemøsten og i at garantere Israels sikkerhed er forblevet uanfægtet af sådanne perioder med omvurdering af situationen. Ikke desto mindre går der normalt nogen tid, inden den amerikanske regering går helt ind i rollen som mægler igen. Som det er beskrevet ovenfor kan langvarige forsinkelser uheldigvis skabe ydre begivenheder, der i alvorlig grad komplicerer hvervet med at starte forhandlingerne på ny.

### Om at opnå aftaler

I Israels treogfyrreårige historie, fra 1948 til 1991, har kun en håndfuld arabisk-israelske forhandlinger ført til aftaler. I hver enkelt situation har det sidste trin voldt ulidelige vanskeligheder. Selv en ubetydelig diskussion om de lovmæssige retningslinjer for en bindende voldgift om de ægyptisk-israelske krav på en smal stribe strand i Nordsinai, der hedder Taba, trak ud i årevis. En aftale kom kun i stand med en god del balancekunst og først, efter at udenrigsminister Shultz' juridiske rådgiver, Abraham Sofer, havde rejst frem og tilbage. De principper, der skulle gælde den ægyptisk-israelske fredstraktat, blev alle vedtaget ved Camp David i september 1978. Alligevel måtte præsident Carter personligt rejse til Cairo og Jerusalem for at færdiggøre aftalen, fordi man på trods af et halvt års indgående forhandlinger stadig manglede at nå til enighed om to eller tre nu glemte detaljer. Selv da måtte han først true med at forlade Jerusalem efter tre dages



udmattende debat med Israels regering. Kissingers treogtredive dage lange pendulfærd mellem Damaskus og Jerusalem i 1974 viste med al ønskeligt tydelighed, hvor mange anstrengelser, man skal opbyde, hvis man skal overvinde den ihærdighed, med hvilken Israel og Syrien klamrer sig til hver tomme jord. Selve Camp David-aftalen var lige ved at kulsejle den sidste eftermiddag, da Carters gentagelse af nogle velkendte synspunkter på Jerusalem i et sidebrev til Begin og Sadat pludselig ramte en israelsk ligtorn. Der er ikke nogensinde indgået nogen form for aftaler uden drama.

Der er en teori om forhandlinger, der går ud på, at regeringer har en tilbøjelighed til i sidste øjeblik at trække sig tilbage, når aftalen er lige ved at være i hus, fordi de pludselig kommer i tvivl om, de har givet for store indrømmelser. De arabisk-israelske forhandlinger er en malende illustration af denne teori.

Indtil nu har den teknik, der er anvendt af de amerikanske mæglere ved de sidste træk, været næsten forudsigelig. Sidebreve til begge parter fra USAs præsident, »afklaringsmemoranda« om, hvordan USA vil fortolke forskellige dobbelttydige paragraffer, bindende tilsagn om økonomisk eller militær hjælp i kølvandet på aftalen, løfter om ved fremtidige forhandlinger at søge en mere omfattende løsning uløste problemer og private forsikringer om fremtidig diplomatisk og politisk støtte i FN. Listen over mulige træk i slutspillet er tilsyneladende uden ende. De er nu et uundværligt tilbehør til selve aftalerne. Mønsteret viser, at USA ikke kun spiller rollen som simpel mægler. I virkeligheden er det både arabernes og israelernes uudtalte mål at låse USA fast som *de facto* garant for aftalen og som allieret for begge parter. I starten er præsidenterne altid fast besluttet på at undgå den slags uønskede ekstra tilsagn under deres mæglingsbestræbelser. Det lykkes sjældent, om nogensinde. De israelske og arabiske ledere underskriver ikke desto mindre til sidst, når og hvis de er blevet overbevist om, at de har mere at tabe, hvis aftalen glipper. De kræver derefter et stort opbud af ekstra sidegevinster, så de kan retfærdiggøre de indrømmelser, de har givet, over for deres hjemlige vælgere. Kun en stormagt – og i virkeligheden kun USA – kan imødekomme dette behov. Dette bidrager til at forklare, hvorfor USA er den eneste acceptable som den væsentlige udenforstående mægler i den arabisk-israelske konflikt.

## Om specielle problemer i forbindelse med mægling mellem arabere og israelere

Der er mange enestående elementer i forholdet mellem USA og Israel. Et element er kongressens bevågenhed over for Israel. Intet andet udenrigspolitisk emne tiltrækker så mange senatorers og kongresmedlemmers opmærksomhed, og intet andet sted forsøger så mange senatorer og kongresmedlemmer at få indflydelse på den måde, regeringen behandler et begunstiget land på. Tilmed er niveauet for direkte viden om denne konflikt usædvanligt højt blandt parlamentsmedlemmer. Ingen præsident kan påregne at arbejde med mægling mellem araberne og israelerne uden konstant at blive set meget grundigt efter i sømmene, uden bagklogskab og meget hyppig udenomsdiplomatisk indblanding fra kongresudvalgs og kongresmedlemmers side. Hvis arbejdet skal ende med at give resultater, må regeringen hele tiden arbejde på at rådføre sig med, informere og overtale nøglepersoner i kongressen til at støtte præsidentens strategi. Ellers er det sandsynligt, at kongressen griber ind i hans diplomati.

Kongressen må rådspørges vedrørende særlige spørgsmål før, under og efter vadesteder i forhandlingerne. Udenrigsministeren må bære hovedansvaret for at regeringens politiske retning og strategi bliver klargjort for kongressen med henblik på at afprøve rækkevidden af kongressens støtte og på at få en opbakning fra begge partier. Udenrigsministeren skal også forhøre sig hos ledende medlemmer af kongressen vedrørende deres synspunkter og i øvrigt hos så mange andre kongresmedlemmer og indflydelsesrige stabsmedlemmer som muligt og skal ikke nøjes med en kort redegørelse for præsidentens synsvinkel. Selvom det kan forekomme tidskrævende, er det vigtigt. Hvis man undlader at rådføre sig tilstrækkeligt, kan det skabe uønskede initiativer fra kongressens side, der kan lamme præsidentens diplomatiske fleksibilitet. For eksempel udvidede en kongresbeslutning, der blev formaliseret til lov, i 1975 Kissingers begrænsede tilsagn til Israel om, at USA ikke ville forhandle med PLO. Denne lov kom senere til at virke meget begrænsende på USAs bestræbelser på at komme i dialog med PLO for at skaffe sig deres støtte til en forhandlingsproces.

Kongressen har hidtil normalt bakket præsidentens initiativer op efter at være blevet omhyggeligt og regelmæssigt orienteret. Regeringen behøver ikke at gå i detaljer med hensyn til forhandlingstaktik, men må ihærdigt sørge for at gøre kongressen til en velvillig samarbejdspartner omkring den overordnede strategi.

### *Afklaring af den amerikanske holdning*

Ved enhver arabisk-israelsk forhandling forsøger begge sider hele tiden at få USA til at støtte deres holdning til spørgsmålet og forsøger derefter at sælge de selv samme holdninger til modparten. En taktik, der ofte anvendes, går ud på, at man giver en foretrukket journalist en fordrejet udgave af en eller anden erklæring, som mægleren er kommet med i fortrolighed, og den fordrejede udgave overdriver omfanget af den amerikanske tilslutning til den parts holdning eller argumentation.

Der er ydermere ikke nogen af parterne, der ønsker at blive opfattet, som om de helt og fuldt er i opposition til USA. Derfor skal der udvises den allerstørste forsigtighed, når den ene part offentligt erklærer, at deres synspunkter falder sammen med Washingtons, eller at de kan forenes med Washingtons eller ligner dem. Selv en erklæring om, at »der er fuld forståelse mellem Washington og vores regering« kan savne grund i virkeligheden. Det kan tværtimod i højere grad være et forsøg på at svække tilliden til modstanderen og styrke ens egen stilling i offentligheden. Hvis der er sket fordrejninger af amerikanske synspunkter, må de afklares hurtigt og offentligt, hvorved man beskytter mæglerens troværdighed i forhold til begge parter.

Bortset fra de ovenfor nævnte forhold må de amerikanske mæglere prøve at undgå, hvis det overhovedet er muligt, at diskutere vigtige emner offentligt. Begge parter vil presse på for at få USA's holdning til følsomme spørgsmål frem i dagens lys. Det drejer sig om emner som betydningen af selvbestemmelse, fremtidige og permanente ordninger omkring Jerusalems status, hvor meget tilbagetrækning, der kræves i følge Resolution 242, eller hvordan USA definerer PLO-medlemskab. I stedet for at klargøre USA's stilling til sådanne spørgsmål, vil det være klogere af de amerikanske mæglere at forsøge at udarbejde acceptable kompromis'er mellem holdningerne hos de vigtigste parter. Det vil være langt mere frugtbart at introducere »amerikanske ideer« som mulige kompromisforslag end at prøve at sælge »amerikanske synspunkter«.

Hvis det bliver uundgåeligt at klargøre eller fortolke en amerikansk holdning, skal mægleren holde sig så tæt som muligt til tidligere politiske erklæringer. Ellers risikerer man, at en hvilken som helst afvigelse fra den bane, den amerikanske politik tidligere har beskrevet, vil bringe parterne på vildspor. Det vil få dem til at arbejde for at overbevise USA om, at de skal ændre deres holdning i stedet for at få parterne til at søge at nå et kompromis.

### *Tilvejebringelse af amerikanske fortolkninger*

Det kan være lige så farligt at imødekomme den ene parts ønske om at få en officiel, amerikansk fortolkning af et tidligere vedtaget dokument. Et dramatisk eksempel findes i efteråret 1978. Kong Hussein var fornærmet og meget mistænksom over at være blevet udelukket fra Camp David-konferencen og insisterede derfor på at få et officielt, skriftligt svar på en lang række spørgsmål om *betydningen* af forskellige bestemmelser i Camp David-aftalerne, fulgt af den officielle »amerikanske holdning« til de samme spørgsmål. Da præsident Carter sendte ham et sådant dokument og formidlede indholdet af det til premierminister Begin i Jerusalem, virkede det voldsomt komplicerende på de efterfølgende amerikanske mæglingsbestræbelser. Begin var meget forbitret. Israel forkastede enhver idé om, at USA havde været bemyndiget til at udstede »officielle fortolkninger« af betydningen af følsomme formuleringer i aftalerne, der var et resultat af kompromis'er, man nøjsommeligt var nået frem til mellem Israel og Ægypten. For at gøre det hele endnu værre, var Hussein ikke engang tilfreds med de amerikanske svar og afslog af deltage i de efterfølgende forhandlinger!

Det sker, at der i internationale aftaler decideret er bestemmelser om en autoritativ fortolkning fra en tredje part i tilfælde af en senere uoverensstemmelse. Er der ikke en sådan bestemmelse, er det farligt for en udenforstående at prøve at tilvejebringe den.

Til syvende og sidst er det kun de parter, der er involveret i en aftale, der helt pålideligt kan fortolke deres egne hensigter. Selv når USA som mægler er aktiv deltager i forhandlingerne, er det meget usandsynligt, at USA kan påtvinge de involverede regeringer en amerikansk fortolkning.

### *Washingtons »Behov for enighed«*

Når USA kaster sig ud i et større forhandlingsinitiativ, må den amerikanske regering sørge for, at præsidenten viser det megen opmærksomhed.

Udenrigsministeren eller repræsentanter for ham rejser ofte fra hovedstad til hovedstad, journalister søger dagligt via meldinger fra Det hvide Hus at tage temperaturen på udsigterne til succes eller fiasko, de politiske forventninger stiger, præsidentens prestige bliver i stigende grad afhængig af resultatet. Før eller senere begynder de involverede parter at tro, at det er mere vigtigt for Washington end for dem selv at nå til enighed.

Når den slags sker, kan det forekomme, at USA bliver presset til at komme med indrømmelser i retning af hjælp eller kan blive presset til politiske garantier. I virkeligheden kan Washingtons iver for at føre de to parter sammen gøre USA sårbar over for overdrevne krav fra begge sider. En anden mulighed er, at den amerikanske mægler presser så hårdt for at undgå en fiasko, at han forringer mulighederne for at nå et resultat, når parterne senere selv har mere behov for at nå et kompromis.

Læren er klar. En succesfuld mægler giver ingen af parterne det indtryk, at en aftale er mere vigtig for ham end for de stridende parter.

### *Sammenfiltreringens snare*

I den arabisk-israelske konflikt er alt på en eller anden måde forbundet med noget andet. Forhandlingerne kan pludselig gå i stå, fordi den ene part insisterer på at et stort uvedkommende spørgsmål skal løses, før de fortsætter forhandlingerne. For eksempel blev Habibs bestræbelser på at få gang i de libanesisk-israelske forhandlinger sidst i 1982 modarbejdet i flere måneder, da den israelske regering pludselig insisterede på, at de libanesiske forhandlere skulle komme til Jerusalem frem for at komme til et andet sted i Israel. Terroristaktioner eller et vellykket guerillaangreb ind over Israels grænse kan påvirke den israelske offentlighed så meget, at det kan tvinge regeringer til at indstille forhandlingerne i hvert fald midlertidigt. En israelsk gengældelsesaktion mod et PLO-tilholdssted i Libanon kan give tilsvarende resultat. Denne »sammenfiltrering af uforudsete begivenheder« ligger i høj grad uden for mæglerens kontrol, men det vanskeliggør ikke desto mindre hans arbejde voldsomt.

En anden form for sammenfiltrering opstår, når den ene part vil tvinge nogle betingelser igennem på forhånd for at ville handle: den ene part vil ikke gøre »x« med mindre de først får garanti for, at de ikke skal gøre »y«. Efter Golfkrigen i 1991 erklærede Israel, at de ikke ville gå ind i forhandlinger under FNs auspicer og Resolution 242 med mindre det blev anerkendt, at hver part kunne holde fast ved sin egen fortolkning. Indtil for nylig insisterede PLO og de vigtigste arabiske regeringer på, at der ikke kunne finde forhandlinger sted, med mindre PLO var repræsenteret »på lige fod« med andre delegationer. Det er karakteristisk, at Israel og deres arabiske modstandere vil insistere på deres beredvillighed til at forhandle uden »forudgående betingelser«, selv om de

stiller talrige sammenkædede krav, som hver af dem insisterer på at få opfyldt.

En anden kendt form for sammenfiltrering af problemerne sker, når fremskridt i de arabisk-israelske forhandlinger bliver kædet sammen med andre problemer i Mellemøsten. Saddam Hussein arbejdede energisk på at sammenkæde en israelsk tilbagetrækning fra de besatte områder med en irakisk tilbagetrækning fra Kuwait. I september 1982 erklærede præsident Reagan uheldigvis, at der ikke kunne ske fremskridt i de arabisk-israelske forhandlinger, før problemerne i Libanon var løst. Eftersom hverken Israel eller Syrien var særligt begejstrede for at komme ind i en bred arabisk-israelsk forhandling, gav Reagans utilsigtede sammenkædning dem begge yderligere tilskyndelse til at forlænge deres konfrontation i Libanon. I 1985 kædede Reaganregeringen selv støtte til en jordansk våbenforsendelse sammen med et krav om en officelt fremsat erklæring fra Jordan om ikke at føre krig mod Israel. Uheldigvis faldt initiativet til jorden, fordi regeringen ikke kunne overbevise Kongressen om, at de skulle godkende våbenhandelen.

Det vrimler med eksempler på sammenkædning, der er iværksat af en eller flere parter. Eftersom de amerikanske mæglere må bruge megen energi på at komme rundt om den slags forhindringer, bør USA ikke gøre ondt værre ved at bringe nye sammenfiltreringsproblemer ind på forhandlingsarenaen eller ved at bifalde de involverede parters krav om en sådan sammenkædning.

### *Aftalernes forvikling*

Israels beslutning om at befolke dele af Vestbredden og Gaza med jødiske bosættere har kompliceret forhandlingsbestræbelserne for de amerikanske mæglere, lige siden Vestbredden uventet blev besat af Israel efter krigen i 1967. Drevet af en magtfuld blanding af motiver: sikkerhed, historiske mindelser og religiøs overbevisning har først Labor- og derefter Likudregeringen modstået alle de presserende og betydelige, internationale pressionsforsøg for at standse denne proces. Siden Likud kom til magten i 1977 har højrestede hyppige skænderier med den amerikanske regering på grund af den israelske bosættelsespolitik forbitret forholdet mellem Israel og USA. 1991 udgjorde ingen undtagelse.

For den amerikanske mægler giver diskussioner om bosættelserne særlige forviklinger. Hvis han forsøger at lokke en eller flere arabiske parter ind i forhandlingerne, vil han uvægerligt få at vide, at det er nytteløst at forhandle med Israel, så længe de bliver

ved at »tage arabisk land«, og at »en fastfrysning af bosættelse« er nødvendig som et udtryk for den israelske vilje til at løse problemerne. Alligevel har ingen amerikansk regering, med en kort undtagelse, kunnet opnå en sådan fastfrysning. Likudledede regeringer i Israel argumenterer alle med, at spørgsmålet kun kan behandles i en forhandling, og at en forudgående fastfrysning vil være en »uacceptabel forhåndsbetingelse«. Naturligvis insisterer de også på, at det er utænkeligt, at jøder kan leve andre steder i verden end på Vestbredden, der historisk set repræsenterer den centrale del af det gamle Israel. Tilskyndet af både den personlige ideologiske overbevisning og af et stærkt politisk pres inden for deres eget parti har både Begin og Shamir insisteret på, at bosættelserne er irrelevante i sammenhængen, for hvis de arabiske ledere omsider er klar til at leve i fred med Israel, vil bosættelserne ikke kunne forhindre dem i det.

Araberne opfatter imidlertid det, at den amerikanske regering ikke har held til at standse de israelske bosættelser, som symbolsk. Ud fra den position, de har, med en varig militær underlegenhed er det ørkesløst at forhandle, med mindre USA og det internationale samfund effektivt vil bakke op om deres krav. Både palæstinensiske og andre arabiske ledere, specielt kong Hussein, har derfor opgivet håbet om at gå ind i forhandlinger om de landområder, fordi de ser hvordan et stigende omfang af bosættelser foregår, uden at USA blander sig.

Det er derfor, præsidenterne Ford, Carter, Reagan og Bush med forskellig grad af overbevisning, nidkærhed og held, alle forgæves har prøvet at sætte tempoet for bosættelserne ned eller at vende udviklingen helt. Kun Carter havde en lille smule held med sig. To eller tre gange, hvor mæglingsprocessen så lovende ud, forhalede Begin stiltiende nogle bosættelser uden nogen form for officiel indrømmelse af, hvad han gjorde. Derefter indvilligede Begin i løbet af de sidste timer af Camp David-konferencen formelt i midlertidigt at standse bosættelserne for at få aftalen med Sadat i hus. Det varede kun tre måneder og endte i flere bitre skænderier. Men der var skabt en art præcedens.

En anden negativ præcedens fra Camp David-perioden lammer enhver amerikansk mægler, der kunne tænke sig at prøve at opnå en aftale, efter hvilken eksisterende bosættelser på Vestbredden skulle reduceres eller måske endog fjernes. Den israelske regering og Knesset blev omsider enige om at evakuere alle israelske borgere, der boede på Sinaihalvøen for at sikre freden med Ægypten. Iværksættelsen af den beslutning, de israelske forsvarsstyrkers tvangsmæssige fjernelse af tusinder af skrigende,

kæmpende jødiske bosættere, og det hele vist på israelsk fjernsyn, har brændt sig ind i den israelske befolkning i en grad, så en gentagelse i fremtiden politisk set er utænkelig for de israelske ledere.

De amerikanske mægleres erfaringer med at forsøge at løse problemet med bosættelserne er ikke opmuntrende. Et står imidlertid klart. Kun når en forhandling reelt er under opsejling og en tiltalende fredsaftale ser ud til at være mulig, kan man med rimelighed håbe på, at Israel vil standse eller blot nedsætte tempoet for bosættelser af de besatte områder.

### *At blive inddraget i Israels indenrigspolitiske anliggender*

Det israelske kabinet består af uhåndterlige alliancer, der omfatter såvel flere politiske partier som stridende ledere inden for de vigtigste partier. Der bliver ofte først taget kabinetsbeslutninger om Israels taktik i en forhandlingssituation efter forudgående bitre debatter inden for partierne og mellem dem, og det egentlige indhold i sagen fortaber sig i politiske argumenter, der i vid udstrækning afspejler personlige stridigheder mellem prominente partiledere.

Når amerikanske regeringer forsøger at overtale Israel til at gå ind for et bestemt kompromis, kan de godt blive fristet til at forsøge at styrke de kabinetsmedlemmer eller det politiske parti, der ser ud til at være mest positivt indstillet over for den amerikanske argumentation. Den ene gang efter den anden har visse israelske politikere tilmed aktivt tragtet efter den form for amerikansk støtte.

Opinionen i Israel om politiske partier eller ledere kan blive mærkbart påvirket af, hvor vellykket et samarbejde, den pågældende leder ser ud til at have med USA. Når en amerikansk præsident er blevet frustreret i sine forsøg på at overtale en umedgørlig, israelsk premierminister, kan det derfor godt få ham til at pusle med ideen om at fremskynde et politisk skifte i Israel i håb om, at et mere fleksibelt og samarbejdsvilligt kabinet kommer til magten.

De amerikanske regeringer bør dog lægge den form for ideer på hylden og rette deres opmærksomhed mod den premierminister og det parti, der har magten, men det er både legitimt og ønskværdigt, at man også sørger for at holde den israelske opposition nøjagtigt informeret om den amerikanske strategi for mæglingen. Det er også ønskværdigt, at man samarbejder med udenrigsministeren og nøglepersoner blandt kabinetsmedlem-



merne om emner, der ligger inden for deres ansvarsområde. Men USA må forhandle direkte med den siddende regering og for enhver pris undgå at forsøge at spille en leder ud mod en anden. Den taktik er dømt til at give bagslag. Det må være den israelske premierminister, der er i centrum for amerikanske mæglingsbestræbelser.

I 1992 vil man kunne se skærpede kampe blandt Likudledere om pladsen som den eventuelle efterfølger for Shamirs partilederskab. Der skal være valg ikke senere end november 1992.

Der er historiske paralleller fra forhandlingerne på Rhodos i 1949 og fra de forhandlinger, der gik forud for konferencen i Geneve i december 1973. Begge gange komplicerede den meget eksplosive atmosfære, der omgiver de israelske valg, forhandlingsprocessen. De amerikanske mæglingsbestræbelser er specielt sårbare over for de politiske strømninger i Israel i en periode op til et valg. De Israelske modstandere af fredsprocessen vil ganske givet bruge ethvert tegn på, at USA vil blande sig i den israelske, politiske debat til at mobilisere en modstand mod det amerikanske mæglingsarbejde, og det vil forringe udsigterne for dette arbejde. Samtidig vil de arabiske parter i forhandlingerne sandsynligvis opfatte enhver israelsk beslutning om at afholde valg tidligt som et bevidst forsøg på at obstruere forhandlingerne. Det samlede resultat vil være, at man må nedsætte tempoet for processen, men dog ikke nødvendigvis standse den helt, indtil valget i Israel har fundet sted.