

DEN MELLEMMØSTLIGE FREDSPROCES – FASE 1

I dette teme-hæfte er "Fredsprocessen i Mellemøsten" – og især drøftelserne mellem Israel og palæstinenserne – inddelt i fire faser, der svarer til de fire regeringsdannelser, der har været i Israel, siden drøftelserne om fred blev indledt i 1991. Israelsk indenrigspolitik har traditionelt været præget af to partier: Arbejderpartiet på den israelske venstrefløj og højrefløjspartiet Likud. Siden 1990 har der været Likud-ledede regeringer i Israel i to perioder: Shamir-regeringen 1990-92 (fase 1) og Netanyahu-regeringen 1996-99 (fase 3). Tilsvarende har der været to arbejderpartiregeringer: Rabin-Peres-regeringen 1992-96 (fase 2) og den nuværende Barak-regering, der tiltrådte sommeren 1999 (fase 4).

Madrid-konferencen

Efter befrielsen af Kuwait – og internationalt pres – indvilgede Israel og dets nabostater i at deltage i en fredskonference i Madrid i oktober 1991. Initiativet til konferencen blev taget af USA og det daværende Sovjetunionen (fredsprocessens co-sponsorer). I Madrid-konferencen deltog – foruden co-sponsorerne og en række tredjelande – Israel, Syrien, Libanon og en kombineret jordansk-palæstinensisk delegation. Israel havde betinget sig og fået accept af, at palæstinenserne ikke kunne deltage med en selvstændig delegation, at de deltagende palæstinensere skulle være fra Gaza og Vestbredden (ikke fra diaspora'en), og at de ikke formelt kunne repræsentere PLO.

På konferencen blev der truffet beslutning om at indlede den mellemøstlige fredsproces, der skulle bestå af bilaterale og multilaterale spor:

I de bilaterale spor blev rammerne lagt for fredsforhandlinger mellem Israel og Syrien, Israel og Libanon, Israel og Jordan/palæstinensiske repræsentanter. I de respektive drøftelser var det tanken, at spørgsmål som territorial kontrol, suverænitæt, grænsedragning, sikkerhed, fredens indhold samt palæstinensiske flygtninge skulle tages op for hermed at skabe grundlaget for en varig fred.

I det multilaterale spor var det tanken, at spørgsmål af fælles interesse for landenes fremtidige samarbejde skulle behandles. Processen kunne samtidig have gavnlig virkning på den gensidige tillid mellem parterne. De multilaterale drøftelser blev indledt på et møde i Moskva i januar 1992. Foruden fredsprocessens parter og co-sponsorer var der blandt deltagerne delegationer fra en række arabiske, asiatiske og europæiske stater, herunder Danmark. I Moskva blev der truffet beslutning om at nedsætte arbejdsgrupper for økonomisk samarbejde, flygtninge, vand, miljø samt nedrustning og våbenkontrol. Imidlertid skulle det hurtigt vise sig, at fremskridt på det multilaterale område ikke kunne isoleres fra udviklingen i de bilaterale spor.

For første gang var der hermed blevet indledt direkte forhandlinger med Israel og dets naboer om fred og samarbejde i Mellemøsten. Forhandlingerne viste ingen reelle fremskridt i det første halve år. Det var naturligt, at parter, der havde været fjender i mere end 40 år, og som reelt ikke havde talt med hinanden i den tid, havde behov for tilvænnning. Desuden var det regeringen Shamirs taktik at forsinke forhandlingerne mest muligt.

De indledende drøftelser viste, at der var stor forskel på parternes tilgang til processen: Israel ønskede først håndgribelige tegn på arabernes vilje til fred og samarbejde, derpå kunne Israel tage stilling til spørgsmål om tilbagetrækningens omfang fra Libanon, Syrien, Jordan, Vestbredden og Gaza. Araberne på den anden side ønskede først israelske tilsagn om, at forhandlingernes mål var fuld fred for fuld tilbagetrækning til linierne den 4. juni 1967, og de fandt, at Israel ikke kunne opnå fred og samarbejde, førend de spørgsmål var afklaret.

Mens den jordansk-palæstinensiske delegation var indstillet på at forhandle i det multilaterale spor parallelt med de bilaterale forhandlinger, afviste Syrien og Libanon hurtigt at deltage i det multilaterale spor, førend der var en klar israelsk udmelding om de territoriale spørgsmål.

Fredsprocessens første halvår var meget præget af Shamir-regeringens utilfredshed med, at palæstinenserne i den jordansk-palæstinensiske delegation søgte at ændre de aftalte spilleregler ved åbenlyst at inddrage palæstinensere fra Øst-Jerusalem og PLO i deres overvejelser og fastlæggelse af strategi.



Mens håbet stadigvæk var lysegrønt. Underskrivelsen af Principaftalen på plænen foran Det hvide Hus i Washington i september 1993.

DEN MELLEMLØSTLIGE FREDSPROCES – FASE 2

Efter parlamentsvalg i Israel den 23. juni 1992 kunne Yitzhak Rabin som ny premierminister

danne en ny regering under ledelse af Arbejderpartiet. I regeringsprogrammet understregedes palæstinenserens ret til selvstyre, men samtidig blev Israels forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser i de besatte område fremhævet; ligesom fortsat israelsk kontrol over de eksisterende bosættelser var en prioritet.

Regeringsskiftet i Israel gav fredsprocessen nyt liv. De bilaterale og multi-laterale forhandlinger fortsatte mere optimistisk og konstruktivt.

Principerklæring for palæstinensisk selvstyre (Oslo I-aftalen)

I dybeste hemmelighed indledte først israelske privatpersoner og derpå Israels regering forhandlinger med PLO i Norge fra begyndelsen af 1993. Under forhandlingerne nåede man til enighed om den såkaldte "Principerklæring for palæstinensisk selvstyre" (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements). Med principerklæringen blev retningslinierne for det israelsk-palæstinensiske forhandlingsforløb lagt. Erklæringen blev undertegnet i Washington den 13. september 1993 af daværende israelske udenrigsminister Simon Peres og generalsekretæren for PLO's eksekutivkomité Mahmoud Abbas (Abu Mazen). Ceremonien blev overværet af bl.a. Israels premierminister Rabin, PLO-leder Arafat og præsident Clinton.

Med erklæringen fulgte en gensidig anerkendelse af henholdsvis den israelske regering og PLO. Fra israelsk side blev PLO således anerkendt som repræsentant for det palæstinensiske folk og dermed forhandlingspartner for Israel i den videre fredsproces.

Ideen bag principerklæringen og de efterfølgende israelsk-palæstinensiske fredsforhandlinger var (og er), at aftalen gennemføres, og at det palæstinensiske selvstyres kompetence og område langsomt øges i takt med den tillid, der forventes opbygget, og at denne voksende tillid mellem parterne muliggør, at man senere søger at løse de vanskeligere spørgsmål.

I henhold til erklæringen skulle der skabes et palæstinensisk selvstyre i Gaza og på Vestbredden for en overgangsperiode på højst fem år. Senest i det tredje år af overgangsperioden skulle der indledes forhandlinger om de besatte områders endelige status. Grundlaget for forhandlingerne om selvstyreområdernes endelige status og udstrækning var FN's Sikkerhedsråds resolutioner 242 og 338. I de endelige forhandlinger skulle også spørgsmålet om Jerusalem, palæstinensiske flygtninge, israelske bosættelser, sikkerhed, grænser, forbindelser til naboerne og andre spørgsmål afklares.

Ifølge erklæringen ville den palæstinensiske selvstyremyndighed i første omgang få jurisdiktion over det meste af Gaza og byen Jeriko på Vestbredden. Selvstyremyndigheden ville overtage ansvaret for uddannelse, kultur, sundhed, turisme, velfærd samt beskatning. Endvidere var der bestemmelser om oprettelsen af en palæstinensisk politistyrke, der skulle tage sig af den indre sikkerhed i de pågældende områder. Senest ni måneder efter principerklæringens ikrafttræden ville der blive afholdt frie, direkte valg til et palæstinensisk selvstyreråd, som herefter ville udgøre den palæstinensiske selvstyremyndighed.

Den endelige aftale om israelsk tilbagetrækning fra Gaza og Jeriko skulle undertegnes kort tid efter principerklæringens ikrafttræden.

Indgåelsen af denne principaftale mellem Israel og PLO ændrede fredsprocessen på flere punkter. For det første blev den jordansk-palæstinensiske fælles delegation opløst, og Jordan henholdsvis palæstinenserne forhandlede derefter hver for sig. For det andet anerkendte Israel, at den palæstinensiske delegation repræsenterede PLO, og Israel stillede ikke længere krav vedrørende de palæstinensiske forhandlernes bopæl. For det tredje brød den arabiske koordination af forhandlingerne sammen. Efter at PLO var gået enegang, forhandlede araberne nu hver for sig, bortset fra at Syrien og Libanon fortsatte deres snævre koordination.

Palæstinenserne i diaspora kritiserede voldsomt Arafat for Oslo I-aftalen, som de følte efterlod dem i et tomrum. Syrien, der som de andre arabiske lande til det sidste var uvidende om forhandlingerne om principerklæringen, fremhævede, at man ikke ville modsætte sig den palæstinensiske linie, men samtidig at Syrien fandt strategien helt forkert: Efter Syriens opfattelse burde man først enes om det endelige mål og derpå om vejen dertil. Det ansås for uklogt at enes om indledende skridt, uden at der var klarhed om målet.

Gaza-Jeriko-aftalen (Kairo-aftalen)

Som fastlagt i "Principerklæringen for palæstinensisk selvstyre" skulle der indgås en aftale om retningslinierne for israelsk tilbagetrækning fra Gaza og Jeriko. Drøftelser mellem Israel og palæstinensiske forhandlere førte til indgåelsen af Gaza-Jeriko-aftalen den 4. maj 1994. Med aftalen blev der opnået enighed om væsentlige sikkerhedsspørgsmål i relation til Gaza og Jeriko, herunder vedrørende retningslinier for den reducerede israelske militære tilstedeværelse i de pågældende områder. Tilstedeværelsen af israelske sikkerhedsstyrker i de pågældende områder skulle fremover være koncentreret om varetagelsen af ydre sikkerhed og opgaver relateret til de israelske bosættelser. Varetagelsen af offentlig orden og opretholdelsen af palæstinenserne interne sikkerhed ville blive overdraget en palæstinensisk politistyrke. I den forbindelse forpligtede begge parter sig til at bekæmpe terrorisme og anden kriminalitet.

Med aftalen ville den hidtil israelsk kontrollerede civile administration blive overført til en selvstændig palæstinensisk myndighed. Myndigheden ville inden for sit kompetenceområde få udøvende, lovgivende og dømmende magt. Myndighedens jurisdiktion ville ikke gælde israelske bosættelser eller militære anlæg, ligesom myndighedsudøvelsen på det udenrigspolitiske område ville være begrænset.

Oslo II, 1995



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)

Oslo II-aftalen, september 1995

Fremdriften i det israelsk-palæstinensiske spor af den mellemøstlige fredsproces fortsatte. Efter yderligere forhandlinger nåede Israel og palæstinensiske repræsentanter til enighed om den tredje aftale mellem parterne – den såkaldte Oslo II-aftale. Aftalen blev undertegnet i Washington den 28. september 1995.

Med aftalen blev der opnået enighed om yderligere palæstinensisk selvstyre på Vestbredden og hvilke konkrete beføjelser der skulle overgå til et nyvalgt palæstinensisk selvstyrråd.

Med aftalen blev Vestbredden og Gaza inddelt i tre zoneområder:

Zone A: Omfattende større palæstinensiske byer (herunder Jenin, Nablus, Tulkarem, Kalkilya, Ramallah og Bethlehem) på Vestbredden og to tredjedele af Gaza. Med aftalen ville Israel skulle trække sig ud af områder defineret som zone A. Beføjelser og ansvar for intern sikkerhed og offentlig orden skulle overgå til det palæstinensiske selvstyre.

Zone B: Omfattende ca. 450 mindre palæstinensiske byer og landsbyer. Med aftalen ville Israel opretholde det overordnede sikkerhedsansvar. Det palæstinensiske selvstyre ville få overdraget beføjelser på det civile område.

Zone C: Omfattende mindre befolkede områder, israelske bosættelser og arealer af strategisk betydning for Israel, herunder en tredjedel af Gaza. Med aftalen ville Israel fortsat have ansvaret for alle civile spørgsmål og opretholdelse af sikkerhed og offentlig orden.

Aftalen fastlagde ikke blot udvidelsen af det territoriale grundlag for palæstinensisk selvstyre, men tilvejebragte også det demokratiske grundlag for etableringen af palæstinensiske institutioner i Gaza og på Vestbredden. Med aftalen blev det besluttet, at der efter den første fase af tilbagetrækningen af israelske styrker kunne gennemføres valg til et nyoprettet palæstinensisk råd og til dette råds formand. Stemmeret blev givet alle palæstinensere, der var fyldt 18 år og bosiddende på Vestbredden eller i Gaza. Palæstinensere bosiddende i Jerusalem kunne ligeledes stemme efter nærmere udstukne regler. Når det palæstinensiske råd var blevet dannet, ville det få overdraget samtlige civile myndighedsopgaver med førnævnte zone-begrænsninger, ligesom også lovgivningsmæssige opgaver ville blive underlagt det palæstinensiske råd.

For at kunne opretholde den interne sikkerhed og offentlige orden i de overdragede områder blev der med aftalen forudset en betydelig forøgelse af størrelsen af den palæstinensiske politistyrke. Det blev bl.a. også aftalt, at der skulle ske en israelsk tilbagetrækning fra dele af Hebron og i yderligere tre faser fra B- og C-områderne, samt at et større antal palæstinensere i israelske fængsler skulle frigives. Men de mere præcise enkeltheder på disse områder udestod. Det var palæstinenserne forventning, at de yderligere israelske tilbagetrækninger ville udstrække selvstyret til at omfatte ca. 90 procent af Vestbredden, idet Øst-Jerusalem, bosættelserne og de israelske militære områder da dækkede ca. 10 procent af området, og idet disse spørgsmåls løsning var udskudt til de endelige forhandlinger. For Israel var det indlysende, at bosætternes sikkerhed og det israelske forsvars behov tilsagde, at en meget større del af Vestbredden måtte være under israelsk kontrol i overgangsperioden.

I Oslo II-aftalen blev det også bestemt, at overgangsperioden med det midlertidige palæstinensiske selvstyre, der højst kunne vare fem år, tog sin begyndelse med Gaza-Jeriko-aftalen af 4. maj 1994.

Tilbageslag i fredsprocessen

Fredsprocessen har gentagne gange været ramt af tilbageslag og tragiske hændelser. Parterne har beskyldt hinanden for ikke at leve op til indgåede forpligtelser og for at tage ensidige skridt, der ændrer forudsætningerne for forhandlingerne.

Desuden har ekstremistiske kræfter både blandt palæstinensere og israelere gennem voldshandlinger gjort det vanskeligere for forhandlerne at fortsætte forhandlingerne. Blandt de mere betydningsfulde voldshandlinger kan nævnes en israelsk bosætters mord på 29 bedende palæstinensere i Hebron i februar 1994, Islamic Jihads selvmordsbomber i Beit Lid, der slog 22 israelere ihjel i januar 1995, mordet på premierminister Rabin i november 1995, som blev begået af en israeler, og Hamas' fire selvmordsbomber i Jerusalem, Ashkelon og Tel Aviv i februar-marts 1996.

Efter mordet på Yitzhak Rabin udpegedes den daværende israelske udenrigsminister Simon Peres til at danne en ny regering. Ny udenrigsminister blev Ehud Barak. I tiden derefter var der blandt den israelske befolkning udbredt støtte til fredsprocessen. Opslutningen til Peres-regeringen var på 54 procent, mens Netanyahu – leder af det dominerende højrefløjsparti Likud – kun havde tilslutning fra 20 procent af befolkningen. Simon Peres forsøgte at bringe fredsprocessen med palæstinenserne videre ad det spor, som Rabin havde lagt. Men i foråret 1996 blev den politiske situation i Israel ændret, dels som følge af udviklingen i Libanon, dels som følge af palæstinensiske terrorbomber i Israel, hvorefter Peres tabte valget i maj 1996 til Netanyahu.



Benjamin Netanyahu var ikke nogen stor tilhænger af fredsprocessen, og kun én enkelt aftale, som han ikke kunne komme udenom, blev forhandlet hjem i hans regeringsperiode.

DEN MELLEMLØSTLIGE FREDSPROCES – FASE 3

Ny israelsk regering under ledelse af premierminister Netanyahu

Den 29. maj 1996 blev der holdt valg i Israel til Knesset og som noget nyt til posten som premierminister. Valget til premierminister stod mellem Arbejderpartiets leder Simon Peres og Likud-leder Benjamin Netanyahu. Med en sejrsmargin på en procent dannedes efter valget en regering under ledelse af premierminister Netanyahu. Regeringen kom til at bestå af seks partier på den israelske højrefløj. Ved regeringsdannelsen udtalte Netanyahu, at han på linie med den hidtidige arbejderpartiregering ønskede at fortsætte fredsprocessen, men med større vægt på Israels sikkerhed. I den forbindelse skulle det vise sig, at angreb og terroranslag mod israelsk territorium blev betragtet som angreb på fredsprocessen, hvorfor begge dele måtte bringes til ophør. Med Netanyahu-regeringen var der tale om, at fredsprocessen gik ind i en ny fase.

Hebron-aftalen

Den 15. januar 1997 lykkedes det at opnå enighed mellem Israel og PLO om en aftale for israelsk tilbagetrækning fra dele af byen Hebron. Aftalen omfattede bl.a. bestemmelser om indsættelsen af palæstinensisk politi og overdragelse af kompetence til en civil palæstinensisk administration.

Imidlertid traf Netanyahu-regeringen hurtigt herefter beslutninger, som vanskeliggjorde yderligere fremskridt i fredsprocessens israelsk-palæstinensiske spor. I februar 1997 begyndte forberedelserne af en stor ny jødisk bosættelse på området Jabal Abu Ghneim (Har Homa) mellem Øst-Jerusalem og Bethlehem, som ville lukke det sidste hul i ringen af store jødiske bosættelser rundt om Jerusalem. Desuden strammedes det israelske greb om palæstinensiske institutioner i Øst-Jerusalem. Det var tiltag, som bidrog til, at forhandlingerne i det israelsk-palæstinensiske spor og gennemførelsen af indgåede aftaler gik i stå.

Wye River-memorandummet

Der skulle gå 20 måneder, før der kom ny fremdrift i forhandlingerne mellem Israel og palæstinensiske repræsentanter. Efter ni dages intensive forhandlinger mellem den palæstinensiske leder Arafat og Israels premierminister Netanyahu, hvorunder præsident Clinton bidrog med en betydelig personlig indsats, undertegnedes i Wye i Maryland den 23. oktober 1998 det såkaldte Wye River-memorandum.

En stor del af aftalen bestod af en bekræftelse af de forpligtelser, som parterne havde påtaget sig under de tidligere indgåede aftaler. Det nye var især tidsfrister for gennemførelsen. Med aftalen syntes processen af have fået tilført fornyet og tiltrængt dynamik. Aftalen blev tolket som et signal om, at der nu på ny var politisk vilje til at sikre en varig fred i forholdet mellem israelere og palæstinensere.

Som led i Wye River-aftalen og under henvisning til tidligere beslutninger ville Israel overdrage kontrollen med yderligere 13 procent af Vestbredden til palæstinenserne (én procent til Zone A og 12 procent til Zone B). Zone A og B ville herefter omfatte ca. 40 procent af Vestbredden. Fra palæstinensisk side blev der givet tilsagn om – i samarbejde med USA – at ville yde en systematisk og effektiv indsats i bekæmpelsen af terrororganisationer. Endelig blev det aftalt, at forhandlingerne om en endelig status for de palæstinensiske selvstyreområder skulle genoptages med det formål at opnå en endelig aftale mellem parterne inden udløbet af overgangsperioden den 4. maj 1999 (jf. Oslo I og Gaza-Jeriko-aftalerne).

Imidlertid udskød den israelske regering gentagne gange Knessets behandling af Wye River-aftalen under henvisning til, at der fra palæstinensisk side var begået flere terroranslag mod israelsk territorium. Herved blev gennemførelsen forsinket. Efter det israelske parlaments tilslutning til Wye River-aftalen gennemførte Netanyahu-regeringen en første fase af tilbagetrækningen fra Vestbredden, men satte hurtigt den øvrige del af gennemførelsen i bero. I den forbindelse opstillede man en række nye ensidige betingelser til det palæstinensiske selvstyre, førend yderligere israelsk gennemførelse kunne komme på tale. Betingelserne gik længere end aftalt i Wye River. Bl.a. skulle man fra palæstinensisk side forpligte sig til ikke at udråbe en palæstinensisk stat den 4. maj 1999, ligesom bekæmpelsen af terror måtte intensiveres.

Videre nåede processen ikke, idet Netanyahus regeringskoalition brød sammen på gennemførelsen af Wye-aftalen. Med udskrivelsen af valg til det israelske parlament og premierministerposten den 17. maj 1999 vedtog det israelske parlament den 23. december 1998 en fastfrysning af Wye River-aftalen.

Udløbet af Interimperioden den 4. maj 1999

Ved "Principerklæringen for palæstinensisk selvstyre" blev det aftalt, at et midlertidigt palæstinensisk selvstyre skulle dannes i en overgangsperiode på højst fem år. I den mellemliggende periode skulle der opnås enighed om bl.a. en endelig aftale om status og udstrækning for de palæstinensiske områder. Målet var en retfærdig, samlet og varig fred.

Overgangsperioden for det palæstinensiske selvstyre udløb den 4. maj 1999. Med den israelske parlamentsbeslutning om fastfrysning af gennemførelsen af Wye River-aftalen kunne det ikke udelukkes, at man fra palæstinensisk side ved udløbet af interimperioden ville udråbe en egentlig selvstændig palæstinensisk stat. Formålet hermed ville være at imødekomme de store forventninger, der var blandt palæstinenserne til udfaldet af fredsprocessen. Såfremt disse forventninger ikke blev indfriet, kunne omfattende uroligheder og eventuelle terrorhandlinger ikke udelukkes. Ud over det politiske signal, der ville være forbundet med udråbelse af en selvstændig palæstinensisk stat, ville et yderligere formål i givet fald være at skabe et nyt juridisk grundlag for de palæstinensiske myndigheder efter overgangsperiodens udløb.

Fra internationalt hold var der bekymring for, at udråbelsen af en palæstinensisk stat kunne påvirke udfaldet af det israelske valg på en måde, der ikke var fremmede for fredsprocessen, og som samtidig ville skærpe konflikten mellem Israel og palæstinenserne. Derfor kom i tiden op mod udløbet af interimperioden en række internationale tilkendegivelser, hvori palæstinenserne ret til selvbestemmelse blev anerkendt, men samtidig opfordredes parterne til at forlænge perioden, inden for hvilken en varig løsning kunne findes. I den forbindelse fik Berlin-erklæringen udstedt af EU's stats- og regeringschefer 24.-25. marts 1999 (se boks) – og i særdeleshed EU's tilkendegivelse om palæstinenserne fortsatte og ubetingede ret til selvbestemmelse, herunder muligheden for at oprette en stat – afgørende betydning for det videre forløb. Den 29. april 1999 besluttede PLO's Palæstinensiske Centralråd (PCC) at udsætte udråbelsen af en palæstinensisk stat. Beslutningen blev truffet i lyset af den internationale støtte, der var blevet givet til palæstinenserne ret til selvbestemmelse, ligesom man henviste til, at man fra palæstinensisk side ikke ønskede at påvirke udfaldet af det forestående israelske valg.

ERKLÆRING FRA EU'S STATS- OG REGERINGSCHEFER

Berlin den 24.-25. marts 1999

FREDSPROCESSEN I MELLEØSTEN

Stats- og regeringscheferne i Den Europæiske Union bekræfter EU's støtte til en forhandlingsløsning i Mellemøsten, der skal afspejle princippet om "land for fred" og garantere det israelske og palæstinensiske folks kollektive og individuelle sikkerhed. I denne sammenhæng ser Den Europæiske Union med tilfredshed på den afgørelse, som Det Palæstinensiske Nationalråd og tilknyttede organer har truffet om at bekræfte ophævelsen af bestemmelserne i det palæstinensiske nationale charter, hvori der opfordredes til Israels udslettelse, og bekræfte deres forpligtelse til at anerkende og leve i fred med Israel. Imidlertid er Den Europæiske Union bekymret over det nuværende dødvande i fredsprocessen og opfordrer parterne til fuldt og øjeblikkeligt at gennemføre Wye River-memorandummet.

Den Europæiske Union opfordrer ligeledes parterne til at bekræfte deres tilslutning til de grundlæggende principper, der blev fastlagt i forbindelse med Madrid- og Oslo-aftalerne og de efterfølgende aftaler i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 242 og 338. Den opfordrer indtrængende parterne til at nå til enighed om en forlængelse af den overgangsperiode, der blev fastlagt i Oslo-aftalerne.

Den Europæiske Union opfordrer i særdeleshed til snarlig genoptagelse og fremskyndelse af forhandlingerne om en endelig status inden for de kommende måneder, så disse forhandlinger hurtigt kan afsluttes, og det undgås, at de forlænges i det uendelige. Den Europæiske Union mener, at det bør være muligt at afslutte forhandlingerne inden for den tilstræbte frist på et år. Unionen erklærer sig villig til at bidrage til at fremme en snarlig afslutning af disse forhandlinger.

Den Europæiske Union anmoder indtrængende begge parter om at afholde sig fra handlinger, der vil kunne skade det endelige resultat af forhandlingerne om en endelig status, og fra en hvilken som helst handling, som strider mod international ret, herunder al bosættelsesaktivitet samt at bekæmpe alle former for provokationer og vold.

Den Europæiske Union bekræfter palæstinenserne fortsatte og ubetingede ret til selvbestemmelse, herunder muligheden for at oprette en stat, og imødeser en snarlig indfrielse af denne ret. Den appellerer til parterne om loyalt at bestræbe sig på at nå frem til en forhandlingsløsning på grundlag af de eksisterende aftaler uden at krænke denne ret, over for hvilken der ikke kan nedlægges veto. Den Europæiske Union er overbevist om, at skabelsen af en demokratisk, levedygtig og fredelig suveræn palæstinensisk stat på grundlag af eksisterende aftaler og gennem forhandling vil udgøre den bedste garanti for Israels sikkerhed og accepten af Israel som en ligeværdig partner i området. Den Europæiske Union erklærer sig villig til at overveje anerkendelsen af en palæstinensisk stat til sin tid i overensstemmelse med de grundlæggende principper, der er anført ovenfor,

Den Europæiske Union opfordrer endvidere til en snarlig genoptagelse af forhandlingerne vedrørende det syriske og libanesiske forhandlingsspor i den mellemøstlige fredsproces, der skal føre til gennemførelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 242, 338 og 425.

DEN MELLEMLØSTLIGE FREDSPROCES – FASE 4

Ehud Barak ny israelsk premierminister

Ved det israelske valg den 17. maj 1999 vandt det israelske arbejderpartis leder, Ehud Barak, en overbevisende sejr. Forud var gået en valgkamp, hvor fredsprocessen mellem Israel og dets nabolande samt Netanyahu-regeringens politik herom var et hovedtema. Med valget af Barak til ny premierminister blev der skabt håb om, at der på ny ville komme fremdrift i den mellemøstlige fredsproces, og at en ny fase kunne indledes.

Politiske drøftelser førte til, at der i juli 1999 blev dannet en bred koalitionsregering. Regeringen satte sig fra start en række væsentlige, men meget vanskelige politiske mål i relation til fredsprocessen, herunder snarlig gennemførelse af indgåede aftaler med palæstinenserne og forhandlinger om en fredsaftale med både Syrien og Libanon.



Ehud Baraks regering faldt fra hinanden hurtigere end han kunne nå at forhandle en fredsaftale på plads.

Baraks koalitionsregering vil stå over for alvorlige udfordringer, idet den del af den israelske opinion, som er imod indrømmelser til palæstinenserne, ikke stiltiende vil iagttage en israelsk regering afgive "helligt land". Imidlertid har premierminister Barak erklæret at ville afholde folkeafstemninger om de to

aftalekomplekser, regeringen – i givet fald – måtte nå frem til i forhandlingerne i henholdsvis det palæstinensiske og syriske (og libanesiske) spor.

Fra arabisk – især syrisk – side er udsigten til israelske folkeafstemninger taget unådigt op. Man finder det meget problematisk, at en aftalepartner (Israels regering) ikke kan love at holde en aftale, men at en aftales holdbarhed er betinget af en israelsk folkestemning.

Sharm el-Sheikh-memorandummet

Premierminister Barak og præsident Arafat undertegnede den 4. september 1999 en ny aftale mellem Israel og det palæstinensiske selvstyre i den egyptiske by Sharm el-Sheikh (bilag 1). Forud var gået ugers intensive drøftelser. Med aftalen blev fredsprocessen tilført fornyet fremdrift.

Aftalen indeholdt en meget detaljeret tidsplan for fuld gennemførelse af Wye River-aftalen og andre udestående spørgsmål. Det drejer sig bl.a. om yderligere israelsk tilbagetrækning fra Vestbredden, etablering af trafikkorridorer mellem Gaza og Vestbredden, opførelse af en havn i Gaza og frigivelse af palæstinensiske fanger. Herudover indgår en plan for forhandlinger om de palæstinensiske selvstyreområders endelige status og udstrækning, Jerusalem, flygtninge og vand.

Sharm el-Sheikh-aftalens første tidsfrister for gennemførelse af Wye River-aftalen blev overholdt fra israelsk side. Israel frigav i september 1999 palæstinensiske fanger, ligesom man foretog en tilbagetrækning fra syv procent af zone C, som overgik til zone B (jf. Oslo II-aftalen). Men allerede i næste fase er der opstået forsinkelser. Således blev den fri passage mellem Gaza og Vestbredden samt løsladelse af yderligere fanger forsinket. Det samme var tilfældet for udpegningen af de israelske delegationer til de forskellige grupper om gennemførelsen af interimsaftalerne.

I Sharm el-Sheikh-memorandummet er 13. september 2000 fastsat som måldato for indgåelsen af en endelig aftale mellem Israel og det palæstinensiske selvstyre. Datoen falder sammen med syvårsdagen for undertegnelsen af Oslo I-aftalen foran Det Hvide Hus. Forhandlingerne om en endelig aftale blev – i overensstemmelse med Sharm el-Sheikh – formelt indledt den 13. september 1999. De substantielle forhandlinger blev indledt i november 1999 umiddelbart efter, at der var udpeget en israelsk forhandlingsleder.



STATUS FOR DET ISRAELSK-PALÆSTINENSISKE SPOR

Det har været karakteristisk for de hidtidige forhandlinger mellem Israel og det palæstinensiske selvstyre, at man under de enkelte forhandlingsrunder har inddraget stadig vanskeligere spørgsmål. Der udestår derfor nu en række særdeles følsomme emner, som man hidtil har udsat. Det drejer sig ikke mindst om spørgsmålet om Jerusalem, de palæstinensiske flygtninge, israelske bosættelser og vand. Emnerne skal tages op under drøftelserne af de palæstinensiske selvstyreområders endelige status og udstrækning. Som nævnt indgår i Sharm el-Sheikh-aftalen en tidsplan for disse forhandlingers afslutning.

De palæstinensiske områders endelige status og udstrækning

Efter palæstinensisk opfattelse burde de gradvise israelske tilbagetrækninger i overgangsperioden fra Vestbredden og Gaza omfatte al den jord, som ikke skulle til forhandling, når drøftelser om endelige status indledtes. Israelsk tilbagetrækning ville således skulle omfatte 90 procent af Vestbredden, idet kun Øst-Jerusalem, israelske bosættelser og arealer af sikkerhedsmæssig betydning kunne være undtaget. Når palæstinenserne med Sharm el-Sheikh-aftalen kun har fået godt 40 procent i stedet for de forudsete ca. 90 procent, udvides dagsordenen for de endelige forhandlinger. Som nævnt har Israel fastholdt, at bosætternes sikkerhed og det israelske forsvars behov tilsagde israelsk kontrol med meget mere end 10 procent af Vestbredden i overgangsperioden.

Palæstinenserne kræver fortsat som endemål 100 procent, enten således at Israel vender tilbage til 1967-grænserne, eller at der gennemføres grænsejusteringer med et mageskifte i forholdet 1:1. Palæstinenserne finder, at dette krav er selvfølgeligt og legitimt på grundlag af Sikkerhedsrådets

resolution 242. Samtidig er man klar over, at det vil blive overordentlig vanskeligt at få Israel til at opgive de store bosættelser, som er etableret. Der bor nu knap 172.000 israelere i ca. 200 bosættelser på Vestbredden. Et vigtigt palæstinensisk krav er derfor, at Israel overdrager sammenhængende områder med frie forbindelser. Israel, der aldrig har defineret sine territoriale mål, afviser at tage udgangspunkt i linien af 4. juni 1967 med den begrundelse, at det ikke var en international grænse, og at Jordans indlemmelse af Vestbredden ikke var internationalt anerkendt. Desuden er Israel enig i den engelske version af Sikkerhedsrådets resolution 242, ikke i den franske. (Mens den engelske version af resolution 242 siger, at en retfærdig og varig fred må omfatte en tilbagetrækning fra "besatte områder", står der i den lige så gyldige franske version en tilbagetrækning fra "de besatte områder".) Israel finder, at dets krav på (dele af) Vestbredden er lige så gode som Jordans krav i sin tid. Det skal dog bemærkes, at Beilin–Abu Mazen-planen forudser et vist mageskifte, men således at Israel får en nettogevinst.

For palæstinenserne har den eksplicite forudsætning for alle interim-aftalerne været, at forhandlingerne mandede ud i et selvstændigt Palæstina. Israel har til gengæld meget skarpt fastholdt, at der ikke kan blive tale om en fuldt suveræn stat, idet Israel på forhånd udelukker palæstinenserne ret bl.a. til militære styrker og til at indgå udenrigspolitiske alliancer (med henvisning til potentielle partnere som Irak, Iran og Libyen). Palæstinenserne vil formentlig acceptere en demilitarisering under international beskyttelse.

Under forhandlingerne har det endvidere vist sig, at der såvel parterne imellem som internt i de enkelte lejre ikke hersker enighed om, hvorledes forbindelserne mellem Israel og de palæstinensiske områder bør tage sig ud. Bør der f.eks. blive tale om en skarp adskillelse eller et integreret samarbejde mellem de to folk i fremtiden?

Jerusalem

I perioden 1948-67 var Jerusalem de facto delt mellem Israel og Jordan, men det internationale samfund har fastholdt, at Jerusalem i henhold til FN's vedtagelser er et "corpus separatum" – et neutralt område for de israelske og palæstinensiske befolkninger.

Efter sejren i 1967 annekterede Israel Øst-Jerusalem og tilstødende områder og erklærede hele byen for Israels evige og udelelige hovedstad. Israel vil i forhandlingerne fastholde dette.

Omvendt gør man fra palæstinensisk side krav på Øst-Jerusalem, som man mener skal være et selvstændigt Palæstinas hovedstad. Mange centrale verdslige og religiøse institutioner for palæstinenserne ligger i Øst-Jerusalem.

Hvorvidt parterne vil kunne acceptere en løsning, hvor byen kan deles af begge parter, men ikke opdeles, og bliver begge parters hovedstad, er tvivlsomt.

Et særligt problem er adgangen til de hellige steder i Øst-Jerusalem. Før krigen i 1967 havde israelerne ingen adgang til dem. I dag skal kristne og muslimske arabere uden for Israel og Øst-Jerusalem have en særlig tilladelse for at besøge Øst-Jerusalem. Alle parter siger, at de går ind for fri adgang til de tre monoteistiske religioners hellige steder i Øst-Jerusalem.

Et andet problem er, at hvis det udvidede Øst-Jerusalem og den store bosættelse Ma'ale Adumim ved vejen mellem Jerusalem og Jeriko bliver en sammenhængende del af Israel, således som Israel ønsker det, bliver Vestbredden reelt skåret over i to dele.

De palæstinensiske flygtninge

For palæstinenserne er udgangspunktet, at alle de nu ca. 3,6 millioner palæstinensiske flygtninge har ret til at vende tilbage til Israel eller få kompensation, jf. FN's generalforsamlings resolution 194 af

1948. Subsidiært er det palæstinensiske krav – idet det erkendes, at Israel aldrig vil tillade en indvandring af palæstinensere til deres hjemland før 1948 – at flygtningene ud over kompensation får palæstinensisk statsborgerskab med ret til om ønsket at bosætte sig på Vestbredden eller i Gaza.

Libanon tillægger det afgørende vægt, at alle de ca. 360.000 palæstinensiske flygtninge i landet forlader Libanon som et led i en fred. Baggrunden – som alle libanesere er enig i – er, at en integration af palæstinenserne i Libanon afgørende vil forrykke forholdet mellem de forskellige trossamfund i landet.

Mange jordanere vil formentlig også hilse det velkommen, hvis en stor del af palæstinenserne i landet flyttede tilbage, idet de palæstinensiske flygtninge og fordrevne i Jordan væsentligt har forrykket forholdet mellem jordanere og palæstinensere.



Israels standpunkt er, at de palæstinensiske flygtninge skal blive, hvor de er og integreres dér, men Israel vil formentlig acceptere en palæstinensisk indvandring til de palæstinensiske områder. Kravet om kompensation for tabt palæstinensisk ejendom afvises af Israel med, at det store antal jøder, der forlod de arabiske lande i 1948 og senere og indrejste i Israel, ikke har fået kompensation for den ejendom, de forlod.

De israelske bosættelser

Mange israelere har det grundsynspunkt, at i hvert fald hele det gamle britiske mandatområde, Palæstina, historisk er jødisk område. Tanken om at overgive (væsentlige) dele af disse områder til palæstinenserne er derfor af mange blevet betragtet som forræderi mod den statsbærende idé: At Israel skal omfatte de historiske områder, som var jødiske for 2000 år siden. Israel kræver derfor, at de største blokke af de nuværende bosættelser (samt adgangsvejene til Israel) ved en fredsaftale indlemmes i Israel. Det er i hvert fald bl.a. Ma'ale Adumim (mellem Jerusalem og Jeriko), Ariel (mellem Nablus og Ramallah) og Gush Etzion/Betar (mellem Bethlehem og Hebron).

For palæstinenserne er bosættelserne en provokation og dertil i strid med folkeretten, da det følger af den 4. Genève-konvention, at det ikke er tilladt at ændre den demografiske balance i et besat område. Desuden ville bibeholdelse af alle bosættelser og adgangsvejene til dem dele Vestbredden og Gaza op i et kludetæppe (172.000 bosættere i ca. 200 bosættelser). Fra palæstinensisk side anføres, at en mulig løsning ville være at genbosætte israelske bosættere i Israel mod kompensation og at give palæstinensisk statsborgerskab til dem, som ønsker at blive på Vestbredden.

Israel finder ikke, at den 4. Genève-konvention gælder for Vestbredden og Gaza, idet disse områders status ikke var folkeretligt afklaret før 1967. Den siddende israelske regering har imidlertid tilkendegivet, at der ikke vil blive etableret flere nye bosættelser på Vestbredden, men samtidig vil der heller ikke blive afviklet bosættelser, før forhandlingerne om en endelig aftale er færdige. Der sker stadig udvidelser af eksisterende bosættelser, men de 12 af de nye bosættelser, der også var ulovlige under israelsk lovgivning, er blevet nedlagt i efteråret 1999.

Ikke mindst de fortsatte israelske bosættelsesaktiviteter har medført en voksende palæstinensisk skepsis over for Barak-regeringen efter den umiddelbare glæde over regeringsskiftet i Israel i 1999.



Vand

Hovedparten af Israels og de palæstinensiske områders forsyning med fersk vand stammer fra Libanon, Golan og grænseområdet mellem Syrien og Jordan samt fra et vandbærende lag under Israel og Vestbredden. Israel har et både absolut og relativt meget stort forbrug af vand pr. indbygger.

Israel finder, at regionens problem med tilstrækkeligt vand kun kan løses ved bygning af afsaltningsanlæg for havvand. Der er også en mulighed for tilførsel af vand fra Tyrkiet.

Palæstinenserne er af den opfattelse, at de eksisterende vandressourcer bør fordeles mere ligeligt, inden de øges, idet det vil tage tid og være dyrt at skaffe mere vand.

Fordeling af de sparsomme vandressourcer er ikke alene et israelsk-palæstinensisk anliggende. Spørgsmålet er afgørende for hele Mellemøstens fremtid. Således spiller den fremtidige forsyning af Israel med vand fra Golan en stor rolle i de israelsk-syriske fredsforhandlinger. I forbindelse med fredstraktaten aftalte Israel og Jordan en fordeling af de fælles vandressourcer.

Grænsekontrol

Israel har fortsat fuld kontrol med de palæstinensiske områders ydre grænser, både hvad angår personer og varer, der skal ind i eller ud af disse områder. Israel ønsker at fastholde denne situation med henvisning til dets og dets befolknings sikkerhed.

Palæstinenserne ønsker, at de alene kontrollerer personer og varer, der skal til og fra deres områder fra/til andre lande end Israel. Israels behov for kontrol af personer og varer, der skal fra de palæstinensiske områder til Israel og omvendt, kan Israel efter palæstinensisk opfattelse foretage ved grænsen mellem Israel og de palæstinensiske områder. Dette anser Israel for at være utilstrækkeligt og risikabelt.

Sikkerhedszone

Israel ønsker, at et ca. 15 km bredt bælte af Vestbredden langs Jordan-floden og Det Døde Hav bliver en israelsk militær sikkerhedszone. Formålet er at fastholde et fremskudt israelsk forsvar mod mulige angreb fra øst. Det er ikke klart, om Israel alene ønsker militære baser i området eller en fuld kontrol med det.

Hvis Israel ønsker fuld kontrol, eventuelt i form af en indlemmelse af dette område i Israel, vil palæstinenserne finde det uantageligt. De palæstinensiske områder på Vestbredden vil i så fald være lukket inde i Israel. Desuden er den tyndt befolkede vestside af Jordan-floden det sted, hvor der kan findes plads til palæstinensere fra diaspora'en, der ønsker at bosætte sig i et palæstinensisk område. Endelig anfører palæstinenserne, at Israel ikke har behov for en sådan sikkerhedszone, når der er fred med alle naboer, og de palæstinensiske områder er demilitariserede.

Fra israelsk side er det også blevet anført, at Israels behov for land begrundet i sikkerhedsmæssige forhold kan vise sig at blive mindre end nu krævet. Hvis der bliver reel fred i området, kan det være, at Israel efter en årrække kan overdrage mere land til palæstinenserne.

Sammenfatning

For Israel er det afgørende i de afsluttende forhandlinger med palæstinenserne at opnå sikkerhed. Hverken staten Israels ydre sikkerhed eller israelernes personlige sikkerhed må på ny kunne blive truet af palæstinenserne eller andre arabere. Sporene fra de mange krige mod Israel og terrorangreb på israelerne skræmmer. Bosættelserne og kontrollen med Jordans grænse mod vest anses for

vigtige elementer i Israels sikkerhed. Hertil kommer de centrale jødiske historiske og religiøse interesser i bl.a. Øst-Jerusalem. For Israel er det svært at opgive håndgribelige ting som kontrollen med land og vandressourcer for til gengæld at opnå det mere diffuse fred. Vil freden holde?

For palæstinenserne er det afgørende at opnå en sammenhængende og levedygtig selvstændig palæstinensisk stat, der ikke er (meget) mindre end de arabiske områder i Palæstina efter krigen i 1948-49. Deres historiske og religiøse interesser i Øst-Jerusalem er centrale for dem. Endelig lægger de vægt på en holdbar løsning på flygtningeproblematikken. For så vidt angår Israels og israelernes sikkerhedsbehov, er det det palæstinensiske (og arabiske) synspunkt, at modstanden mod besættelse vil ophøre, når besættelsen ophører, dvs. når der er indgået en retfærdig, varig og samlet fred mellem Israel og alle dets naboer på grundlag af fuld fred for fuld tilbagetrækning. I den situation vil en fælles bekæmpelse af de sidste utilfredse terrorister i alle lejre være en politimæssig overkommelig opgave.

AFSLUTNING

Den mellemøstlige fredsproces blev indledt med Madrid-konferencen i 1991. Målet har til stadighed været at skabe en varig fred mellem regionens lande og befolkningsgrupper. Herved skulle den endeløse række af voldelige sammenstød og spændinger, der har præget regionen i dette århundrede, blive bragt til ophør.

Otte år er gået siden processens start. Mange aktører har været inddraget, ligesom det har vist sig vanskeligt at se bort fra den historiske arv, der præger naboforbindelserne. Alligevel har processen bidraget til, at parterne har nærmet sig hinanden. Der er indgået en fredsaftale mellem Jordan og Israel, ligesom Israel og repræsentanter fra den palæstinensiske befolkning er nået til enighed om væsentlige dele af deres udeståender. Der er etableret et midlertidigt palæstinensisk selvstyre i Gaza og på Vestbredden, og Israel og repræsentanter for den palæstinensiske befolkning har indledt en dialog om selvstyreområdernes endelige status og størrelse. Endvidere har der været drøftelser mellem henholdsvis Israel og Syrien samt Israel og Libanon – uden at der endnu er skabt grundlag for varig fred mellem de pågældende lande, men parternes standpunkter, ønsker og krav er blevet gennemanalyseret i fællesskab.

En varig fred i Mellemøsten forudsætter en løsning, der på én gang er samlet og retfærdig. Alle parter må inkluderes, og alle parter må kunne opnå gevinster, som dermed stiller dem bedre end i udgangspunktet.

En sådan retfærdig, varig og samlet fred i Mellemøsten bør kunne udformes på grundlag af de indgåede aftaler, folkeretten og Sikkerhedsrådets resolutioner. Land for fred er løsningen. Det vil indebære israelsk tilbagetrækning fra besatte områder, men samtidig forudsætte, at Israels sikkerhed garanteres. Uden sikkerhed for Israel bliver der ingen fred i Mellemøsten.

Danmark og EU er fortsat rede til at bistå parterne sammen med især USA til at bringe forhandlingerne fremad.

EFTERSKRIFT

Efter afslutningen af redaktionen af dette tema-hæfte har der især været følgende udvikling i den mellemøstlige fredsproces:

USA's præsident Clinton kunne i begyndelsen af december 1999 meddele, at Israel og Syrien nu var rede til at genoptage deres forhandlinger fra det punkt, de tidligere var nået til (i 1996). Den 15. og 16. december 1999 gennemførte Israel og Syrien de første forhandlinger med hinanden på politisk niveau, idet de to delegationer blev ledet af henholdsvis premierminister Barak og udenrigsminister al-Sharaa. De tidligere bilaterale forhandlinger var mellem højtstående civile og militære embedsmænd. Forhandlingerne i december 1999 fandt sted i Washington med aktiv deltagelse af USA's præsident Clinton og udenrigsminister Albright.

På baggrund af disse forhandlinger er det håbet og forventningen, at Israel og Syrien inden for mindre end et år kan afslutte deres fredsforhandlinger, som nåede ganske langt, inden de blev afbrudt i 1996, og at der inden for samme tidshorisont kan afsluttes fredsforhandlinger mellem Israel og Libanon.

Desuden er det håbet og forventningen, at forhandlingerne i det multilaterale spor vil blive genoptaget i fuldt omfang, idet de egyptiske og andre arabiske deltagers ønske om at afvente genoptagelsen af forhandlingerne mellem Israel og Syrien, henholdsvis Libanon, nu synes opfyldt. Hvis alt går vel i de kommende måneder, må det også forudses, at Libanon og Syrien begynder at deltage i forhandlingerne i det multilaterale spor, som i så fald bliver ægte regionalt, omfattende Israel og alle dets naboer.

Samtidig understreger Israel, at forhandlinger med Syrien og Libanon ikke medfører, at der lægges mindre vægt på forhandlingerne i det palæstinensiske spor. Det er fortsat håbet og forventningen i overensstemmelse med den aftalte plan og parternes erklærede hensigt, at forhandlingerne skal afsluttes i september 2000, selv om de er forsinket i forhold til de aftalte tidsfrister for så vidt angår den 2. israelske tilbagetrækning fra Vestbredden i denne runde, spørgsmålet om de sidste israelske tilbagetrækninger i overgangsperioden (før de afsluttende forhandlinger), åbningen af transportkorridoren mellem Gaza og Ramallah, eventuel frigivelse af flere palæstinensiske (politiske) fanger fra israelske fængsler og den fuldstændige åbning af en gade og et marked i Hebron.

<http://www.steffen-jensen.dk/dan/dokumenter-baggrund-&-analyse/455-udenrigsministeriets-tema-fredsprocessen-i-mellemosten/>