

Robert Malley og Hussein Agha

## **CAMP DAVID: FEILGREPENES TRAGEDIE**

I beskrivelser av hva som skjedde under toppmøtet i Camp David i juli 2000 og de følgende månedene av israelsk-palestinske forhandlinger, hører vi ofte om Ehud Baraks enestående tilbud og Yasser Arafats kompromissløse avslag. Det sies at Israel fremmet et historisk og svært sjenerøst forslag som palestinerne avviste – og dermed enda en gang ga avkall på en mulighet. Kort sagt: Det er ikke særlig uenighet om at Arafat har skylden for at man ikke nådde fram til en endelig avtale.

Dette er en farlig form for ortodoksi fordi den har så bredt nedslag. Den har ført til at to generelle konklusjoner har festet seg. Den ene er at det ikke finnes noen partner i arbeidet for fred. Den andre er at det ikke finnes noen løsning på konflikten med Arafat.

Denne diagnosen er svært overfladisk sett i lys av hvor kompleks forhandlingsprosessen var. Den ser bort fra historien, dynamikken i forhandlingene og forholdet mellom de tre partene. Av denne grunn gir den oss ikke noe spor i retning av å forstå hvorfor palestinerne hverken så på det som mange mener var et sjenerøst israelsk tilbud som israelsk, sjenerøst eller noe tilbud i det hele tatt. Og enda verre: denne diagnosen fungerer faktisk som en skadelig hindring for utviklingen av amerikansk politikk fordi den setter fokus på en hendig syndebykk – Arafat – i stedet for å tilby en mer nyansert og realistisk analyse.

### **Baraks forhandlingstaktikk**

Hver av partene kom til Camp David med svært forskjellige perspektiver, noe som ledet til svært forskjellige tilnærminger til møtene. Ehud Barak ble styrt av tre prinsipper. For det første en dyp antipati mot begrepet om gradvise steg som lå til grunn for Oslo-avtalen mellom PLO og Israel i 1993. Etter hans syn hadde tilbaketrekningen av israelske styrker fra deler av Gaza og Vestbredden i løpet av de syv foregående årene tvunget Israel til å betale en høy pris uten at de fikk nevneverdige fordeler og uten å gi noen kunnskap om rammene for palestineres endelige krav. Et annet aksiom for Barak var at hvis det palestinske lederskapet i det hele tatt var villig til å inngå et historisk kompromiss, ville det skje bare etter at man hadde funnet alle andre muligheter lite attraktive.

En analyse av israelsk politikk ledet fram til Baraks tredje prinsipp. Baraks team var overbeviste om at den israelske opinionen ville godta en avtale med palestinerne – selv en som innebar langtrekkende innrømmelser –

forutsatt at den var endelig og brakte ro og normale forhold til landet. Men Barak og hans gruppe av forhandlere mente også at den beste måten å presentere en avtale for den israelske opinionen på, var å minimere enhver politisk motstand underveis. Statsminister Yitzhak Rabin hadde betalt en enorm politisk (og fysisk) pris ved å ha distansert seg fra den israelske høyresiden og latt være å få med seg dens medlemmer i Oslo-prosessen. Barak var fast bestemt på å ikke gjenta dette feilgrepet.

Paradoksalt nok – en regjering som trodde den hadde et stort spillerom når det gjaldt betingelsene for en endelig avtale, følte seg også sterkt bundet med hensyn til de skrittene den kunne ta for å nå fram til en slik avtale. En fokusering på disse prinsippene hjelper oss å forstå den israelske regjeringens handlinger i denne perioden.

Til å begynne med avviste Barak en rekke foreløpige steg, selv de som Israel var forpliktet til gjennom inngåtte avtaler. Dette gjaldt blant annet en tredje delvis omplassering av tropper fra Vestbredden, overføring av tre av Jerusalems nabolandsbyer til palestinsk kontroll, og løslatelse av palestinere som var fengslet for handlinger utført før Oslo-avtalen. Han ønsket ikke å distansere seg fra høyresiden for tidlig eller å være (eller se ut til å være) en «godtroende idiot» ved å overlate forhandlingskort til palestinerne for så å bli tilbakevist i forsøket på å oppnå en permanent avtale. (...) Nettopp fordi han var villig til å gå langt i en endelig overenskomst (for eksempel når det gjaldt territorier eller med hensyn til Jerusalem), var han ikke villig til å bevege seg en tomme under innledningen av forhandlingene (når det gjaldt fanger, bosettinger, omplassering av tropper og landsbyene ved Jerusalem).

Baraks prinsipper kaster også lys over hans «alt-eller-ingenting»-tilnærming. I Baraks bevissthet måtte Arafat bringes til å forstå at det ikke fantes noen «tredje vei», ikke noe «tilbaketog til interimstilnærmingen», men bare en vei som enten ledet til en endelig avtale eller til konfrontasjon. For å skaffe støtte fra USA og de europeiske landene til denne planen, ba han dem om å true Arafat med konsekvensene av hans oppsetsighet. Skylden skulle bli lagt på palestinerne og forholdet til dem skulle bli nedprioritert. Under hele møtet i Camp David oppfordret derfor Barak USA til å unngå å nevne noen alternative løsninger, eller muligheten til å fortsette forhandlingene dersom toppmøtet ble en fiasko.

Baraks insistering på å holde et toppmøte og tidspunktet for dette møtet fulgte naturlig. Han var forberedt på å la sine forhandlere delta i foreløpige drøftinger, som faktisk fant sted flere måneder før Camp David. Men for ham var ikke dette veien til virkelig suksess. Bare ved å insistere på ett enkelt møte på høyt nivå kunne alle betingelsene for suksess være til stede: Dramaet knyttet til et ubetinget forslag om «alt-eller-ingenting»; utsiktene til at Arafat kunne miste USAs støtte, blottstillingen av ineffektiviteten i palestineres salami-taktikk (som besto i å sikre seg israelske konsesjoner som ble startpunkt ved nye forhandlingsrunder); og til slutt muligheten til å kunne

presentere alle fordelene og konsesjonene i avtalen for det israelske folket på ett brett.

### **Palestinernes skepsis**

I Gaza og på Vestbredden ble Baraks valgseier mottatt med blandete følelser. Hans forløper, Benjamin Netanyahu, hadde unnlatt å iverksette mange av de tiltakene Israel hadde forpliktet seg til gjennom signerte avtaler. Bare av den grunn var hans fall velkomment. Men under sin valgkamp hadde ikke Barak vist noe tegn til å være villig til et større kompromiss med palestinerne. Arbeiderpartiet til makten betød også at Tel Aviv ble brakt til nåde igjen i Washington. Under Netanyahu hadde man i motsetning til dette sett en gradvis nedkjøling av USAs forhold til Israel og en tilsvarende oppvarming av forholdet til Den palestinske selvstyremyndigheten.

Palestinerne ventet på at Barak skulle gi dem tegn som kunne berolige dem, men hans første trekk viste seg å være alt annet. Hans brede regjeringskoalisjon (en blanding av fredsfor kjempere og hauker), hans stahet i flere spørsmål, for eksempel når det gjaldt Jerusalem, og hans uvilje mot å ta noen konfrontasjon med bosetterne: alt dette bidro tidlig til å skape en atmosfære av mistro. Utsettelse når det gjaldt å følge opp palestinske kjernes spørsmål – slik som iverksetting av Wye-avtalen fra 1998 (som Barak valgte å reforhandle) eller å starte forhandlingene om områdenes permanente status (som Barak utsatte ved å vente med å utnevne en forhandlingsleder) – var særlig irriterende gitt den utålmodigheten som fantes i de palestinske områdene.

Sett fra Gaza og Vestbredden var arven fra Oslo-avtalen et litani av utsatte eller aldri innfridde løfter. Seks år etter avtalen var det flere israelske bosettinger, og palestinerne hadde mindre bevegelsesfrihet og dårligere økonomiske forhold. Mektige palestinske grupper – de intellektuelle, gruppene ansvarlige for sikkerhet, media, forretningsfolk, «statsbyråkratene» og de politiske aktivistene som alle var vitale støttespillere for en avtale – var desillusjonerte med hensyn til fredsprosessen. De tvilte på Israels vilje til å overholde avtaler de selv hadde signert. Nå ble de dessuten desillusjonert av Baraks retorikk og handlinger.

Baraks tidlige beslutning om å oppnå en avtale med Syria framfor med palestinerne ble sett på som særlig bekymringsfull. Arafat betegnet den som et «tredobbelt slag». Palestinerne betraktet den som et redskap for å øve press og for å isolere dem, en uthalingstaktikk som betydde en ødsling av flere måneder, og som en offentlig ydmykelse for å sette dem på plass. I årenes løp hadde Syria gjort lite for å ta hensyn til Israels behov. De hadde ikke anerkjent staten Israel, de hadde ikke hatt bilaterale kontakter, de hadde ikke sluttet å støtte grupper som bekjempet Israel. I samme periode hadde PLO anerkjent Israel, utallige direkte forhandlinger hadde funnet sted, og de

israelske og palestinske sikkerhetstjenestene hadde arbeidet hånd i hånd. Til tross for alt dette ble Hafez al-Assad – og ikke Arafat – den første lederen som den nye israelske regjeringen gjorde kur til.

I mars 2000, etter det mislykkede toppmøtet mellom Clinton og president Assad i Geneve, var det klart at mulighetene i det syriske sporet var uttømt. Barak valgte da å fortsette for full damp med palestinerne, og han satte en tidsfrist på bare noen måneder for å nå fram til en permanent avtale. Men da var holdningen på den andre siden av forhandlingsbordet alt annet enn imøtekommende. Det var Baraks tidsplan, fastlagt på grunnlag av hans egen strategi, som ble forsøkt påtunget palestinerne etter at spillet med Syria hadde feilet. Men Arafat var ikke innstilt på å adlyde.

Bak nesten alle Baraks trekk trodde Arafat at han kunne se at hensikten var enten å tvinge ham til å inngå en urimelig avtale, eller å mobilisere resten av verden til å isolere og svekke palestinerne hvis de unnlot å gi etter. Baraks uttalte standpunkt om at alternativet til en løsning var en svært mye verre situasjon enn status quo, skapte en atmosfære av press som bare bekreftet Arafats mistanker. Og jo sterkere presset var, desto mer inngrodd ble palestinerne tro på at Barak forsøkte å lure dem.

De skrittene Barak tok for å holde på sine kort mens han forhandlet fram en historisk løsning, tolket palestinerne dessuten som forsøk på å svekke dem mens man samtidig praktet på dem en urettferdig avtale. I dette perspektivet var Baraks holdning til de midlertidige forpliktelsene basert på Oslo-, Wye- og senere avtaler særlig problematisk. De som hevder at Arafat ikke hadde noen interesse av en permanent avtale, har misforstått. Som Barak følte Arafat at tiden forlengst var overmoden for avtaler om de okkuperte områdenes permanente status. Men til forskjell fra Barak mente han ikke at dette rettferdiggjorde å unndra seg de midlertidige forpliktelsene.

For Arafat var de midlertidige og permanente spørsmålene uløselig knyttet sammen. Nettopp fordi de må holdes klart atskilt, er de «som hånd i hanske», sa han til president Clinton. Uoppfylte midlertidige forpliktelser gjorde mer enn å skape tvil om Israels vilje til å levere. De påvirket også direkte maktbalansen som ville råde når forhandlingene om de okkuperte områdenes permanente status begynte.

For å ta det enkleste eksempelet: Hvis Israel fremdeles holdt fast på land som skulle overgis til palestinerne i løpet av interimperioden, ville palestinerne måtte forhandle også om *disse* landområdene under forhandlingene om de okkuperte områdenes permanente status. Og mens Barak hevdet at de uoppfylte midlertidige forpliktelsene fort ville bli glemt hvis toppmøtet ble vellykket, fryktet Arafat at de like lett kunne bli oversett dersom det ble en fiasko. Med andre ord: Baraks «take-it-or-leave-it»-forslag innebar at det å avvise forslaget ikke bare var ensbetydende med å oppgi en løsning på de okkuperte områdenes permanente status, men også en videre tilbaketrekning av de israelske styrkene, palestinsk overtakelse av landsbyene

rundt Jerusalem, frigivelsen av fanger og andre midlertidige forpliktelser. Enda verre: det innebar å bli konfrontert med nye bosettinger i områder som Barak med selvsikkerhet antok ville bli annektert av Israel under en permanent avtale.

Baraks handlinger ledet på mange måter til et klassisk tilfelle av budskap med feil adresse. Den hjemlige opinionen han forsøkte å mobilisere, lyttet knapt til ham. Men den gruppen budskapet ikke var ment å nå fram til – palestinerne som han ønsket å overtale med sitt avsluttende tilbud – lyttet så altfor godt. For dem var hans mål å presse palestinerne, redusere deres forventninger og gjøre deres alternativer vanskeligere. Kort sagt, alt Barak betraktet som bevis på at han hadde seriøse hensikter, så palestinerne på som bevis på det motsatte.

Av disse grunnene fremstod Camp David for Arafat som hans verste mareritt. Det var et mediepreget toppmøte utformet for å øke presset på palestinerne for å få til en rask avtale, mens det økte de politiske og symbolske kostnadene hvis de ikke gikk med på dette. Og det er klart at både ideen om og tidspunktet for møtet var Clintons og Baraks, og bare det ga grunn til sterk mistanke. At USA sendte ut invitasjonene til tross for Israels manglende etterlevelse av sine tidligere forpliktelser og til tross for Arafats bønn om mer tid til forberedelser, bare forsterket hans oppfatning om en konspirasjon mellom USA og Israel.

Under sitt siste møte med Clinton før Camp David – den 15. juni – hevdet Arafat sin sak: Barak hadde ikke overholdt tidligere avtaler, det hadde ikke vært framgang i forhandlingene, og statsminister Barak hadde alle kort på sin hånd. Han fortalte utenriksminister Albright at det eneste tenkelige utfallet av å holde et toppmøte var å få alt til å eksplodere i ansiktet på president Clinton. Om det ikke holdes noe toppmøte, er det i det minste fremdeles håp. Toppmøtet er vårt siste kort, sa Arafat – vil du virkelig ødelegge det? Til slutt reiste Arafat til Camp David, for hadde han latt være å reise, ville ha vekket amerikanernes vrede. Men han reiste mer innstilt på å forsøke å overleve toppmøtet enn å dra fordeler av det.

### **USAs utfordring**

Gitt mistroen og den taktiske klossetheten som karakteriserte de to partene, var USA konfrontert med en formidabel utfordring. På dette tidspunktet mente likevel tjenestemenn at det fantes en historisk mulighet for en avtale. Barak ivret for en avtale, han ville ha den gjennomført i Clintons regjeringsperiode og hadde omgitt seg med noen av Israels mest fredsvennlige politikere. For sin del hadde Arafat muligheten til å herske over den første palestinske stat, og han hadde spesielle bånd til Clinton som var den første presidenten i USA som hadde møtt ham og gjort avtaler med ham. Clinton var for sin del villig til å ofre så mye av sitt presidentskap nødvendig for å

oppnå en vellykket israelsk-palestinsk avtale. En beslutning om ikke å gripe denne sjansen ville ha skapt like mange beklagelser som beslutningen om å gripe den skapte gjensidige beskyldninger.

Hverken presidenten eller hans rådgivere var blinde for den økende mistroen mellom de to partene eller for Baraks taktiske feilgrep. De hadde blitt foruroliget av Baraks beslutning om å prioritere forhandlinger med den syriske presidenten, som stjal oppmerksomheten hans fra hans legitime, men mindre tiltalende palestinske motpart. I regjeringskontorene jamret man seg over Baraks manglende evne til å etablere et fungerende forhold til Arafat. Hans oppfordringer til amerikanerne om å «kle av» og «demaskere» Arafat, ble stort sett ignorert.

Da Barak trakk seg fra sin forpliktelse om å overføre de tre landsbyene nær Jerusalem til palestinerne – en forpliktelse statsministeren spesifikt hadde gitt Clinton myndighet til å meddele Arafat – var Clinton rasende. Som han sa det selv, dette var første gang han hadde kommet til å framstå som en «falsk profet» overfor en utenlandsk statsleder. Og, i et ekstraordinært øyeblikk i Camp David, da Barak trakk tilbake noen løfter, valgte presidenten å konfrontere ham og uttrykte alle sine oppsamlede frustrasjoner: «Jeg kan ikke gå til Arafat med innskrenkninger! Du kan selge dette, jeg kan ikke gjøre det på noen måte. Dette er ikke ekte. Dette er ikke seriøst. Jeg dro til Shepherdstown (under de israelsk-syriske forhandlingene) og fikk ikke vite noe av deg i løpet av fire dager. Jeg dro til Geneve (under toppmøtet med Assad) og følte meg som en tosk som utførte dine befalinger. Jeg vil ikke la dette skje her.»

Men til tross for alle disse tvilsomme taktiske vurderingene ga USA til slutt enten opp, eller de ga etter. Av respekt for hva Barak faktisk forsøkte å gjøre, samtykket man motstrebende i måten han gjorde tingene på. For det fantes et høyere mål, nemlig Baraks beslutsomhet når det gjaldt å nå fram til en fredsavtale med Syria og palestinerne. Så tidlig som i juli 1999, under sitt første møte med Clinton, hadde Barak presentert omrisset av sin visjon om en omfattende fredsløsning. Han beskrev sin strategi i detalj, en tidsplan, ja, til og med det (astronomiske) behovet for amerikansk finansiering som trengtes til israelsk sikkerhet, økonomisk bistand til syrere og palestinere og omplassering av flyktninger. Dette var ikke ordene til en mann med et komplott, men til en mann med et kall. (...)

Samtidig stilte Arafat mange betingelser for å delta på et toppmøte. For det første ønsket han flere forberedende møter for å sikre seg mot at Camp David skulle mislykkes. For det andre ba han om at den tredje israelske tilbaketrekkingen skulle gjennomføres før Camp David. Det kravet ble stoppet av USA og omgjort til et ønske om at USA skulle «garantere» tilbaketrekking selv om Camp David ikke førte til noen avtale (det han kalte et «sikkerhetsnett»). Et tredje palestinsk ønske – som Clinton fremmet uten at

det ble stilt som krav av Arafat – var at USA skulle forbli nøytrale hvis toppmøtet feilet og ikke legge skylden på palestinerne.

Den amerikanske regjeringen delte stort sett Arafats syn. I USAs øyne var palestinerne mest legitime bekymring at risikoen for fiasko var for stor uten videre forberedelser. I juni, under samtale om et mulig toppmøte, fortalte Clinton Barak at: «Jeg ønsker å gjøre dette, men ikke under betingelser som vil ødelegge Oslo-avtalen». Clinton var også enig med Arafat om behovet for å handle når det gjaldt de midlertidige spørsmålene. Han fikk Barak til å forplikte seg til å gjennomføre en tredje israelsk tilbaketrekking uavhengig av en endelig avtale, og i juni fortalte han Arafat privat at han ville støtte en «substansiell tilbaketrekking» selv om Camp David skulle feile. Overfor Barak beskrev Clinton grunnene for Arafats bange anelser. Han bad Barak om å sette seg i «Arafats sko» og å åpne toppmøtet med en rekke velvillige gester overfor palestinerne. Endelig forsikret Clinton Arafat rett før toppmøtet om at han ikke ville bli klandret hvis møtet ikke ble vellykket. «Det vil ikke bli rette noen anklagende pekefinger», lovet han.

Men selv om de hadde bifalt palestinerne innvendinger, gikk USA øyeblikkelig i gang med å se bort fra dem. Til slutt ble det hverken ekstra forberedelser før toppmøtet, en tredje israelsk tilbaketrekking, eller gjort noe med hensyn til de midlertidige spørsmålene. Og Arafat fikk skylden i klare vendinger. (...)

Presidentens beslutning om å se bort fra sine tidligere løfter til Arafat og legge skylden på palestinerne, indikerer hvordan de to partene ble betraktet under forhandlingene. Sett fra Washington var Camp David et eksempel på Baraks politiske mot og Arafats politiske passivitet; risikovilje på den ene siden, risikoaversjon på den andre. Presidentens høyeste prioritet etter Camp David var derfor å hjelpe statsministeren som hadde risikert sin politiske prestisje på hjemmebane gjennom sin vilje til å gi konsesjoner. Derav den anklagende pekefingeren. Og det siste Clinton ønsket å gjøre, var å insistere på en videre israelsk tilbaketrekking. Derfor fraværet av et sikkerhetsnett. Dette bringer oss til sakens kjerne – innholdet i selve forhandlingene og årsakene til den rådende oppfatningen om at et sjenerøst israelsk tilbud møtte en ubøyelig palestinsk avvisning.

### **Sjenerøse israelske tilbud?**

Var det virkelig et sjenerøst israelsk tilbud, og i så fall, ble det kategorisk avvist av Arafat? Om det finnes én sak israelerne kan enes om er det at Barak forbrøt seg mot alle tenkelige tabuer og gikk så langt som ingen annen israelsk statsminister hadde gått eller kunne gå. Han entret statsministerposten med et løfte om å beholde Jerusalem som Israels «evige og udelelige hovedstad», men endte opp med å se ut til å gå med på palestinsk suverenitet – først over noen, så over alle de arabiske sektorene av Øst-Jerusalem. I

utgangspunktet var han steinhard i sin avvisning av at Israel skulle kunne bytte noe av den okkuperte Vestbredden mot land innenfor grensene før 1967, men også på dette punktet snudde han. Etter først å ha snakket om en palestinsk stat som grovt sett skulle dekke 80 prosent av Vestbredden, beveget han seg gradvis opp mot litt over 90 prosent før han gikk med på noe rundt 95 prosent.

Det er likevel vanskelig å si med sikkerhet hvor langt Barak faktisk var villig til å gå. Hans strategi var basert på troen på at Israel ikke burde avsløre sine sluttposisjoner – ikke engang overfor USA – om ikke sluttspillet var i sikte. Hadde man bedt hvem som helst i USAs fredsteam om å beskrive Baraks virkelige posisjoner før eller endog under møtet i Camp David – eller om man hadde stilt dette spørsmålet i dag –, ville det være vanskelig å få noe svar. Baraks største frykt var at han ville tilby israelske konsesjoner og betale prisen hjemme bare for å se palestinerne bruke disse posisjonene som et nytt utgangspunkt. Og hans tillit til amerikanerne var begrenset av hans frykt for at de kunne avsløre for palestinerne nettopp hva han hadde besluttet å holde skjult.

Som en følge av dette ble alle israelske posisjoner presentert som ubevegelige, en sluttlinje som representerte noe nær «grunnfjellet» av Israels interesser. Dette tjente som et middel til både å presse palestinerne til å gi konsesjoner og til å beskytte Israels forhandlingsposisjoner i tilfelle at palestinerne ikke gjorde innrømmelser. Rett før Camp David beskrev israelske forhandlere for sine amerikanske motparter det de utga for å være sine absolutte grenser: Annektering av mer enn 10 prosent av Vestbredden, suverenitet over deler av landstripen langs Jordan-elva og tilbakevisning av ethvert forslag om å bytte områder. Under åpningen av Camp David advarte Barak amerikanerne om at han ikke kunne akseptere palestinsk suverenitet over noen deler av Øst-Jerusalem, bortsett fra et «symbolsk fotfeste». Tidligere hadde han uttalt at dersom Arafat ba om 95 prosent av Vestbredden, ville det ikke bli noen avtale. Men samtidig antydet han at han var villig til å vise mer fleksibilitet hvis Arafat var villig til å «overveie» et sluttspill. Ekte og falske grunnfjell: Spenningen og usikkerheten var til stede hele tiden.

Gradvise forandringer av Baraks posisjoner kan også forklares av det faktum at hvert forslag så ut til å være orientert mindre mot hva Israel måtte beholde enn på hva landet kunne oppnå. Barak så ut til å mene at palestinerne ikke ville ha andre valg enn et ja når de ble konfrontert med en tilstrekkelig attraktiv avtale og et passende lite attraktivt alternativ. I sin konsekvens ledet hvert palestinske «nei» til det neste israelske anslag over hva palestinerne ikke kunne tilbakevise.

Den endelige følgen av Baraks fremgangsmåte er stort sett ikke blitt lagt merke til: Strengt tatt presenterte Israel aldri noe forslag. Israelerne stoppet alltid opp ett, om ikke flere steg før det kom så langt. Dette gjorde de fordi de var fast bestemt på å beskytte Israels posisjoner i tilfelle fiasko og å ikke la



palestinerne dra fordel av ensidige kompromisser. Ideene som ble fremmet i Camp David, ble aldri gitt skriftlig form, men kun overbragt muntlig. De ble generelt presentert som USAs og ikke Israels oppfatninger. Til tross for at han hadde krevet å få anledning til å forhandle ansikt til ansikt med Arafat i Camp David, nektet Barak i virkeligheten å holde direkte møter med ham om substansielle spørsmål, av frykt for at den palestinske lederen ville feste israelske innrømmelser til papiret. Forslagene var heller ikke særlig detaljerte. Om de hadde blitt skrevet ned, ville ikke de amerikanske ideene som ble presentert i Camp David, fylt mer enn noen få sider. Barak og amerikanerne insisterte på at Arafat skulle akseptere disse ideene som et generelt «grunnlag for forhandlingene» før forhandlinger i strengere forstand kunne begynne.

Ifølge dette «forhandlingsgrunnlaget» ville palestinerne få suverenitet over 91 prosent av Vestbredden; Israel ville annektere 9 prosent, og som en motytelse ville palestinerne få suverenitet over et område i Israel fra før 1967 tilsvarende 1 prosent av Vestbredden. Men ingen av områdene ble klart identifisert. Når det gjaldt det svært ømfintlige spørsmålet om flyktningene, nevnte forslaget bare en «tilfredsstillende løsning». Selv med hensyn til Jerusalem, der forslaget var mest detaljert, var mye uklart. Arafat ble fortalt at Palestina ville ha suverenitet over de muslimske og kristne kvartalene i Gamlebyen, men bare et løst definert «permanent tilsyn» med Haram al-Sharif, islams tredje helligste sted. Status for de resterende delene av byen ville variere mellom palestinsk suverenitet og funksjonell autonomi. Dessuten var Barak forsiktig ved ikke å akseptere noe. Hans erklæringer om hvilke posisjoner han kunne bifalle var betingete, utformet som en vilje til å forhandle på basis av amerikanernes forslag så lenge Arafat gjorde det samme.

### **Palestinernes feilgrep**

Selv om de prøvde, viste de palestinske lederne seg helt ute av stand til å fremme sin sak. I Israel og USA blir de konsekvent beskrevet som kompromissløse og uten evne til å svare på Baraks storslagne anstrengelse. Men i egne øyne var det de som gjorde de viktigste innrømmelsene.

For til tross for alt snakket om fred og forsoning, hadde de fleste palestinere akseptert to-stats-løsningen med resignasjon heller enn entusiasme. De var villige til å godta Israels eksistens, men ikke denne statens moralske legitimitet. Kampen for et helt Palestina var over fordi den hadde endt med nederlag. Slik de så det, dreide ikke Oslo-prosessen seg om å forhandle betingelser for fred, men betingelser for kapitulasjon. Tar man inn over seg dette perspektivet, blir det lettere å forstå at palestinerne syn er at Oslo-avtalen er det historiske kompromisset – en avtale om å avstå 78 prosent av det palestinske mandatsområdet til Israel. Det forklarer hvorfor de

var så følsomme overfor israelernes språkbruk. Formuleringene om at Israel «tilbød» land, at de var «sjenerøse» eller «ga innrømmelser», framsto for palestinerne som dobbelt usanne, fordi de på samme tid bekreftet Israels og benektet palestinernes rettigheter. For palestinerne ble ikke områder gitt, men gitt tilbake til dem.

Selv i perioden som fulgte Oslo-avtalen, mente palestinerne at det var de som hadde bidratt med kreative ideer for å ta hensyn til israelske bekymringer. Mens de fordømte israelske bosettinger som illegale, aksepterte de også prinsippet om at Israel ville annektere deler av bosettingene på Vestbredden i bytte mot at israelske områder av tilsvarende størrelse skulle overføres til palestinerne. De holdt fast på de palestinske flyktingenes rett til å vende tilbake til de hjemmene de mistet i 1948. Men de var forberedt på å binde denne retten til en mekanisme som ga alternative valg til flyktingene, mens den la begrensninger på det antallet som kunne vende tilbake til selve Israel. Til tross for at de insisterte på at Israel skulle trekke seg tilbake fra alt land som ble okkupert i 1967, var de i motsetning til dette prinsippet åpne for en deling av Øst-Jerusalem som ville gi israelerne suverenitet over byens jødiske områder (det jødiske kvartalet, Klagemuren og de jødiske nabolagene).

Til tross for disse innrømmelsene klarte palestinerne aldri å bli kvitt sitt image som ubøyelige. I virkeligheten var palestinernes viktigste feilgrep at de fra begynnelsen av toppmøtet i Camp David og framover hverken var i stand til å si ja til de amerikanske ideene eller å presentere et overbevisende og spesifikt eget motforslag. Fordi de ikke klarte noen av delene, fratok de USA den tyngden de følte var nødvendig for å utprøve Baraks erklærte vilje til å bevege seg ekstra langt. Og de pådro seg den amerikanske presidentens vrede. Da Abu Ala'a, en ledende palestinsk forhandler, nektet å arbeide på kartet for å forhandle om en mulig løsning, under henvisning til at Israel først måtte innrømme at enhver territoriell løsning måtte bygge på grensene fra 4. juni 1967, utbrøt Presidenten: «Dere kan ikke bare ganske enkelt si til israelerne at kartet deres ikke er bra nok. Gi meg et bedre alternativ.» Da Abu Ala'a nok en gang trakk på det, utbrøt presidenten: «Dette er svindel. Det er ikke et toppmøte. Jeg vil ikke la De forente stater beskytte forhandlinger som føres med dårlige hensikter. La oss slutte.» Mot slutten av toppmøtet fortalte en forbitret Clinton Arafat at: «Hvis israelerne kan gjøre kompromisser og dere ikke kan, bør jeg reise hjem. Du har vært her i fjorten dager og sagt nei til alt. Dette vil ha konsekvenser, en fiasko vil bety slutten på fredsprosessen... La helvete bryte løs og lev med konsekvensene.»

Hvordan kan man forklare palestinernes atferd? Som tidligere nevnt, var Arafat overbevist om at israelerne satte opp en felle. Hans viktigste mål ble derfor å begrense sine tap og ikke å maksimere sine gevinster. Dette betydde ikke at han utelukket en endelig avtale. Men dette målet så ut til å være mye mindre oppnåelig enn andre mål. Mye hadde i tillegg til dette sammenheng

med det politiske klimaet i det palestinske samfunnet. Til forskjell fra situasjonen under og etter Oslo fantes det ingen innflytelsesrike palestinske grupper som var opptatt av at Camp David skulle bli en suksess. De gruppene som var vitale som støttespillere for en avtale, hadde mistet troen og var overbeviste om at Israel hverken ville signere noen rettferdig avtale eller etterleve hva landet hadde signert. Palestinske forhandlere, som hadde det ene øyet festet på toppmøtet og det andre på den hjemlige arenaen, reiste til Camp David nesten unnskyldende, fast bestemt på at denne gangen ville de ikke la seg dupere. De så på ethvert forslag fra USA eller Israel med mistanke, og var mer tilbøyelige til å være forsiktige enn kreative. De kunne ikke akseptere de tvetydige forpliktelsene som tidligere var blitt brukt til å slå bro mellom partene, og som etter deres syn senere hadde blitt fortolket til fordel for Israel. Denne gangen ville bare klare og utvetydige overensstemmelser være akseptable.

Ingen steder var dette klarere enn i forhold til det som for palestinerne er kjent som spørsmålet om Haram al-Sharif, og for israelerne som Tempelhøyden. Amerikanerne brukte utallige timer på å finne fantasifulle finesser som kunne løse problemet om hvem som skulle ha suverenitet over dette hellige stedet – en koalisjon av flere nasjoner, FNs sikkerhetsråd, ja, sågar Gud selv ble foreslått. Til syvende og sist ønsket ikke palestinerne noe av dette. En avtale måtte gi dem suverenitet, ellers ville det ikke bli noen avtale i det hele tatt.

Fiendtlighet mot toppmøtet på hjemmebane skjerpet også spenningene blant de vel et dusin palestinske forhandlerne. Disse spenningene hadde alltid vært der, men nå økte de med muligheten for en endelig avtale og en kommende arvefølgestrid. Forhandlerne kikket seg over skuldrene, redde for å innta posisjoner som ville undergrave deres stilling hjemme. Hver palestinsk forhandler la særlig vekt på sine separate saker, tilsynelatende uten at det var noen sentral koordinering. Dette gjorde det nærmest umulig å få til de byttehandlene som ethvert kompromiss måtte inneholde. Til slutt valgte de fleste av dem å få formalitetene unnagjort i stedet for å arbeide for en avtale. Ironisk nok hadde demokraten Barak mye større spillerom enn den formentlige autokraten Arafat. Fordi de palestinske forhandlerne ikke var i stand til å opptre samlet, var de heller ikke i stand til å håndtere Camp David som et avgjørende, for ikke å si historisk, møte.

Palestinerne betraktet de amerikanske ideene, selv når de hadde form av «grunnlag for videre forhandlinger», som en fare i seg selv. Camp David-forslagene ble sett på som lite adekvate, de sa ingenting om flyktingenes status, byttet av land var ubalansert, og både Haram og mye av Øst-Jerusalem skulle forbli under israelsk suverenitet. Hvis de aksepterte disse forslagene i håp om at Barak deretter ville bevege seg videre, risikerte de å utvanne de palestinske posisjonene på en fundamental måte: Gjennom en slik aksept ville perspektivet bli flyttet vekk fra den internasjonale legitimiteten til FN-

resolusjonene om israelsk tilbaketrekking og flyktningenes tilbakevendingsrett, i retning av de uklare ideene som USA presenterte. Uten at en avtale var garantert, betydde dette å gamble med det palestinerne mente var sin mest verdifulle kapital, nemlig internasjonal legalitet. Palestinernes motvilje mot å gjøre noe som kunne undergrave FN-resolusjonene som gjaldt dem, ble forsterket av Israels beslutning om nøye å etterleve de resolusjonene som gjaldt Libanon og ensidig trekke seg tilbake derfra i månedene før Camp David. Full tilbaketrekning som Egypt hadde skaffet seg og som Israel hadde tilbudt Syria, ble nå gitt til Libanon. Når Hisbollah – en væpnet militans som fremdeles betraktes som i krig med Israel – kunne oppnå noe slikt, burde absolutt ikke en nasjonal bevegelse som hadde forhandlet fredelig med Israel i årevis, kunne forvente noe mindre.

Når palestinerne generelle handlingsmønstre ble koplet til Baraks overbevisning om at Arafat bare ønsket å hente ut israelske innrømmelser, måtte det føre til katastrofale resultater. Den gjensidige og dypt befestede mistilliten betydde at Barak skjulte sine endelige forslag, «sluttspillet», inntil Arafat eventuelt hadde beveget seg, og at Arafat ikke ville bevege seg før han kunne se dette sluttspillet. Baraks strategi var bygget på ideen om at hans fasthet ville føre til en viss palestinsk fleksibilitet som i sin tur ville berettiggje videre innrømmelser fra Israel. I stedet førte Israels stykkevisse forhandlingsstrategi kombinert med Arafats uvilje mot å bøye av til paradoksale resultater. Ved å presentere sine tidlige posisjoner som «grunnfjellet» skapte israelerne mistro hos palestinerne. Og ved deretter å forandre disse grunnposisjonene skjerpet de palestinerne appetitt. Ved slutten av prosessen var det vanskelig å si hvilke grunnposisjoner som var reelle og hvilke som ikke var det.

### **USAs motsetningsfylte roller**

De forente stater hadde flere forskjellige, komplekse og ofte motsetningsfylte roller i forhandlingene: som førende meglere for en antatt avtale, som voktere av fredsprosessen, som Israels strategiske allierte, så vel som kulturelle og politiske partnere. Ideene USA fremsatte gjennom prosessen, bar preg av hver av disse rollene.

Som meglere for avtalen ble presidenten forventet å presentere et avsluttende forslag som Arafat ikke kunne avslå. I virkeligheten var dette premisset for at Barak ivret for et toppmøte. Men USAs evne til å spille denne rollen ble lammet av landets andre roller. For det første ble Amerikas politiske og kulturelle affinitet til Israel oversatt til en akutt sensitivitet overfor Israels hjemlige bekymringer og en overdrevet verdsetting av Israels faktiske initiativ. Amerikanske tjenestemenn ble til å begynne med målløse da Barak indikerte at han kunne akseptere en oppdeling av Gamlebyen eller palestinsk suverenitet over mange av Jerusalems arabiske nabolag. Denne reaksjonen reflekterte i mindre grad en vurdering av hva en «rettferdig

løsning» burde være enn en oppfatning om hva den israelske opinionen kunne svelge. Det amerikanske teamet overveide ofte om Barak kunne selge et gitt forslag til sitt eget folk, inkludert forslag han selv hadde fremlagt. Dette spørsmålet ble sjelden, om noen gang, stilt med hensyn til Arafat.

En annen begrensning skrev seg fra USAs strategiske forhold til Israel. En konsekvens av dette var regelen om «ingen overraskelser». Det var en amerikansk forpliktelse om at de helst skulle klarere sine ideer og i alle fall gjøre Israel kjent med dem på forhånd. Fordi Baraks strategi utelukket å gjøre noen (inkludert presidenten) kjent med sine sluttposisjoner, kunne han påberope seg regelen om «ingen overraskelser» for å argumentere mot substansielle amerikanske forslag som han følte gikk for langt. USA endte opp (ofte uten selv å forstå det) med å presentere israelske forhandlingsposisjoner og fremsette dem som det lengste Israel under noen omstendigheter kunne tenke seg å gå.

Konfrontert med Arafats tilbakevisning ville Clinton så skaffe seg Baraks samtykke for et litt forbedret forslag og presentere det for palestinerne nok en gang som det lengste Israel kunne forventes å strekke seg. Mens USA stadig vekk spilte en sluttspillstrategi («this is it!») i det som faktisk var spillets midtfase («well, perhaps not»), ble utfallet at man reduserte verdien av de aktive Barak stolte på for den *virkelige* finalen: Palestinernes tillit til Clinton, USAs troverdighet og Amerikas evne til å øve effektivt press. (...) Kort sagt, regelen om «ingen overraskelser» skapte sine egne overraskelser. På en merkverdig, boomerang-aktig måte bidro den til å overbevise palestinerne om at enhver ide fra USA, uansett hvordan den ble fremsatt, var israelsk og derfor både umiddelbart suspekt og mulig å forhandle om.

Syv år med ansvar for fredsprosessen, ofte mot vanskelige odds, bidro ytterligere til å svekke USAs effektivitet i dette kritiske stadiet. Jo større investeringer Washington hadde i prosessen, desto mer sto på spill for å få den til å lykkes, og desto sterkere ble tendensen til å ville redde prosessen ved å se gjennom fingrene med hver av sidene sine nykker og destruktive atferd. (...)

Til tross for alt dette spilte USA en viktig rolle i utformingen av forslagene innhold. En av de skadeligste virkningene av den synlige samstemmighet mellom Israel og USA var at den dekket over de reelle konfliktlinjene mellom dem. Igjen og igjen, og vanligvis uten at palestinerne visste om det, søkte presidenten å overbevise statsministeren om å akseptere hva han inntil da hadde tilbakevist. Blant disse sakene var prinsippet om bytte av land, palestinsk suverenitet over i det minste deler av arabisk Øst-Jerusalem og – etter Camp David – over Haram al-Sharif, så vel som en betydelig reduksjon av området Israel ønsket å annektere. Dette ledet Barak til å kommentere overfor presidenten at i substansielle saker var USA mye nærmere palestinerne posisjoner enn de israelske. Dette var bare en refleksjon av et langt videre mønster av forskjeller mellom israelske og

amerikanske posisjoner – men som er blitt systematisk oversett av både palestinere og andre arabere.

Arafats manglende evne til å begripe det komplekse forholdet mellom Washington og Tel Aviv kostet ham dyrt. Ved å la være å fremsette klare forslag, berøvet palestinerne amerikanerne det instrumentet de følte de trengte for å presse israelerne videre; og det ledet dem til å stille spørsmålstegn både ved palestinerne seriositet og deres genuine ønske om en avtale. Som presidenten fortalte Arafat flere ganger i Camp David, forventet han ikke at han skulle være enig i USAs eller Israels forslag. Men han stolte på at Arafat ville si noe som han kunne bringe med seg tilbake til Barak for å få ham til å bevege seg lenger. «Jeg trenger noe å fortelle ham» ba han inntrengende. «Så langt har jeg ingenting.»

Forhandlingsveien amerikanerne forestilte seg – finne en posisjon som var nær ved Israels «grunnfjell»; presentere den for palestinerne; få et motforslag fra dem; bring dette tilbake til israelerne – førte til slutt galt av sted. Den startet uten et virkelig «grunnfjell», fortsatte uten et motforslag og endte uten en avtale.

### **Noen konklusjoner**

Under det overfladiske øyeblikksbildet av Baraks tilbud og Arafats avvisning ligger et bilde som er både sammensatt og forvirrende. Baraks taktikk som var utformet for å bevare hans aktiva til «sannhetens øyeblikk», sikret at partene aldri kom dit. Hans beslutning om å betrakte alt gjennom prismet til en «alt-eller-ingen»-forhandling om en altomfattende avtale, ledet ham til å se hvert skritt som en prøve på hvem som hadde den sterkeste viljen. Tilsvarende betraktet han ethvert tillitskapende tiltak som tegn på svakhet.

Fordi Arafat var besatt av Baraks taktikk, brukte han mindre tid på å bekymre seg over substansen i en avtale enn å tenke på muligheten for et mulig plott. Fordi han var fullstendig fiksert på mulige feller, kunne han ikke se de potensielle mulighetene. Han innså aldri helt hvor langt Barak var villig til å gå, hvor sterkt USA var villig til å presse, og dermed heller ikke hvor sterke kortene hans var. Etter å ha brukt et tiår på å bygge et forhold til Washington, viste han seg ute av stand til å bruke det da han trengte det aller mest.

Når det gjaldt USA, tok de aldri full kontroll over situasjonen. De ble dratt i mange og motstridende retninger og klarte ikke å finne noen egen retning. Derfor lot de seg altfor ofte bruke i stedet for å bruke sin autoritet.

Mange av dem som heller i retning av å kaste all skyld på Arafat for sammenbruddet i forhandlingene, peker på hans manglende evne til å akseptere ideene til et forlik som ble foreslått av Clinton den 23. desember, fem måneder etter slutten på forhandlingene i Camp David. I løpet av disse månedene hadde nye samtaler funnet sted mellom israelerne og palestinerne,

og kraftige voldshandlinger hadde brutt ut mellom de to partene. Presidentens forslag viste at avstanden som var tilbakelagt siden Camp David var betraktelig og stort sett i palestinernes retning. Ifølge forliket presidenten hadde tegnet et omriss av, ville Palestina få suverenitet over 94 til 96 prosent av Vestbredden og ville i tillegg få land fra Israel før 1967 som tilsvarte 1 til 3 prosent av Vestbreddens territorium. Palestinske flyktninger ville ha rett til å vende tilbake til sitt hjemland i det historiske Palestina; en rett som ville garantere deres ubegrensede mulighet til å leve i Palestina, men deres integrering i Israel ville bli overlatt til dette landets suverene beslutning. I Jerusalem ville alt som er arabisk være palestinsk, alt som er jødisk være israelsk. Palestinerne ville ha suverenitet over Haram og Israel over Vestmuren; gjennom denne kunne de beholde kontakten med stedet for det gamle jødiske tempelet.

Til forskjell fra Camp David, og som det fremgår både av tiden det tok ham å reagere og tvetydigheten i hans reaksjoner, tenkte Arafat seg grundig om før han ga sitt svar. Men mange av de problemene som hadde plaget ham i juli, hjemsøkte ham igjen i desember. Som i Camp David presenterte ikke Clinton betingelsene for en endelig avtale, men retningslinjene for forserte sluttforhandlinger. Som i Camp David følte Arafat seg under press fordi både Clinton og Barak annonserte at ideene ville forsvinne fra bordet – «fordufte med presidenten» – dersom de ikke ble akseptert av begge sider. Med bare tretti dager igjen av Clintons presidentskap og ikke særlig mer av Baraks tid som statsminister, var muligheten for en avtale i beste fall fjern. Dersom ingen avtale ble inngått, fryktet palestinerne at de kunne bli sittende igjen med prinsipper som var tilstrekkelig detaljerte til å overta rollen til de internasjonale resolusjonene, men for lite håndfaste til å utgjøre en avtale.

Gitt forhandlingenes historie klarte palestinerne dessuten ikke å unngå den konklusjon at dette var oppvarmede israelske synspunkter, og at et bedre forslag fremdeles kunne bli fremsatt. Når det gjaldt dette, hadde imidlertid Clinton faktisk motstått israelske forsøk på å vanne ut forslagene på to nøkkelområder – palestinsk suverenitet over Haram og omfanget av territoriet til den palestinske staten. Når alt kom til alt, foretrakk Arafat å fortsette forhandlingene under den behagelige paraplyen av internasjonale resolusjoner heller enn begrenset av Amerikas usikre forslag. I januar førte en felles anstrengelse mellom israelske og palestinske forhandlere i den egyptiske byen Taba (uten amerikanerne) til mer framgang og glimt av håp. Men da var det for sent, i det minste for noen av forhandlerne. Den 20. januar hadde Clinton pakket kofferten og var på vei ut. I Israel var Sharon i mellomtiden på vei inn. (...)

(12. juli 2001)

*Oversatt av Sjur Kasa*