



FOLKETINGET

Udenrigsnote

Til orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn og Udenrigsudvalget

En ny rolle for de arabiske lande i den israelsk-palæstinensiske fredsproces?

Sammenfatning

En række sunnimuslimske arabiske lande har i de senere år udviklet stadigt tættere relationer til Israel. Det har ført til, at Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Egypten og Jordan nu potentielt står med nye muligheder for at bringe de strandede israelsk-palæstinensiske fredsforhandlinger fremad. Det er konklusionen i en ny rapport fra den internationalt anerkendte tænketank Chatham House. Forskerne bag rapporten opfordrer de arabiske lande til aktivt at søge indflydelse på et kommende amerikansk fredsinitiativ. Samtidig advarer rapporten om at overse palæstinenserens interesser på bekostning af overordnede hensyn til den regionale stabilitet.

14. februar 2019

Det Internationale
Sekretariat
J.nr.: 18-001399-1
Peter Riis
International konsulent

Tættere relationer til Israel giver nye muligheder for arabiske lande

De arabiske landes relationer til Israel har udviklet sig betydeligt i de seneste år. Især fire arabiske stater har udviklet deres relationer til Israel på en sådan måde, at de potentielt vil kunne spille en indflydelsesrig rolle i den israelsk-palæstinensiske fredsproces. Sådan lyder vurderingen i en ny rapport fra den anerkendte tænketank Chatham House. De fire arabiske lande er Egypten og Jordan – som begge har fredsaftaler og diplomatiske forbindelser med Israel – samt Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater (FAE). De nævnte lande har alle udviklet en udstrakt – om end diskret – dialog med Israel, fremgår det af rapporten fra Chatham House.

Denne udvikling har skabt et potentiale for en ny regional dynamik og givet de arabiske lande bedre muligheder for at præge den aktuelt fastlåste mellemøstlige fredsproces. Hidtil har de arabiske lande dog ikke for alvor søgt at realisere deres potentielle indflydelse på dette område. Forskerne bag rapporten fra Chatham House anbefaler nu, at de arabiske lande i højere grad aktivt udnytter deres potentielle magt til at gå i dialog med USA for at skabe en forhandlingsramme, som både Israel og palæstinenserne vil kunne acceptere.



Incitamentet for Israel til at gå konstruktivt ind i nye forhandlinger vil være perspektivet om at opnå anerkendelse og fuld normalisering af landets relationer til alle de arabiske lande. Det vil imidlertid kun kunne ske som led i en varig løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt, påpeger forskerne.

Halvhjertet arabisk støtte

De arabiske lande har gennem de seneste 70 år støttet palæstinenserne på forskellig vis; f.eks. ved at huse palæstinensiske flygtninge, yde økonomisk og diplomatisk støtte m.v. Imidlertid har støtten til tider været halvhjertet og har ofte været givet som led i de arabiske landes mere snævre nationale interessevaretagelse, fremgår det af rapporten.

For mange arabiske lande er det palæstinensiske spørgsmål i øvrigt gledet længere ned på prioritetslisten. Til gengæld har flere af de arabiske lande haft øget fokus på den generelle stabilitet i regionen, herunder den opfattede trussel fra Iran. For at imødegå dette trusselbillede har det vist sig hensigtsmæssigt med en god relation til både USA og Israel.

Amerikansk udspil i støbeskeen

Ifølge flere internationale nyhedsmedier arbejder præsident Trumps svigersøn og rådgiver, Jared Kushner, aktuelt på et udkast til fredsplan for den israelsk-palæstinensiske konflikt. Washington Post vurderer, at det amerikanske udkast er trapperne, men at det først vil blive præsenteret efter det israelske parlamentsvalg den 9. april 2019.

Det arabiske fredsiniciativ

Blandt de hidtil mere dagsordensættende fredsiniciativer fremhæver rapporten det såkaldte arabiske fredsiniciativ fra 2002 initieret af den daværende saudiske kronprins Abdullah. Initiativet ville ultimativt føre til fuld arabisk anerkendelse af Israel, hvis Israel vil trække sig tilbage fra de områder, som landet besatte i 1967, anerkende en palæstinensisk hovedstad i Østjerusalem og bidrage til en "retfærdig løsning" på det palæstinensiske flygtningeproblem. Initiativet har siden udgjort en mulig forhandlingsramme.

I 2013 accepterede en delegation fra Den Arabiske Liga i forbindelse med et møde med USA's daværende udenrigsminister John Kerry en opblødning i den arabiske position således, at man fra arabisk side vil acceptere såkaldte "land swaps", der vil gøre det muligt at indlemme visse israelske bosættelser på besat område i Israel, mod at palæstinenserne vil få tildelt dele af israelsk jord. På et topmøde i Den Arabiske Liga i 2017 blev den arabiske fredsplan igen italesat, men initiativet kom ikke til at flyve, og da præsident Trump senere samme år annoncerede, at USA ville anerkende Jerusalem som Israels officielle hovedstad, fik debatten et andet fokus.



Hvor står de enkelte arabiske lande i forhold til Israel?

Egypten, Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater kan ifølge rapporten spille helt centrale roller i en fremtidig konfliktløsning, mens Jordan også vil kunne få en betydelig rolle.

Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater

Saudi-Arabien har potentiale til at blive nøgleaktør: Landet er rigt, har betydelig indflydelse i regionen, nyder prestige i den muslimske verden som følge af, at de hellige steder Mekka og Medina ligger i landet, og endelig har landets ledelse en god relation til Det Hvide Hus og Trump-administrationen. Til gengæld er relationen til den amerikanske kongres historisk dårlig som følge af Khashoggi-sagen og Saudi-Arabiens involvering i konflikten i Yemen, påpeger forskerne fra Chatham House. De hæfter sig desuden ved, at Saudi-Arabien har påtaget sig en mere aktiv rolle i regionen i de senere år; en tendens som er blevet forstærket under den nuværende kronprins Mohammed bin Salman.

De Forenede Arabiske Emirater har ikke samme politiske indflydelse eller religiøse status som Saudi-Arabien. Ikke desto mindre er landet ligesom Saudi-Arabien meget velstående, det spiller en aktiv rolle i regionen og har privilegeret adgang til den amerikanske administration, påpeges det i rapporten.

Både Saudi-Arabien, FAE og flere andre golfstater har som nævnt udbygget dialogen med Israel i de seneste år. Dialogen og i visse tilfælde samarbejdet har især været drevet af opfattelsen af at have en fælles fjende i form af Iran.

Hertil kommer en række bemærkelsesværdige symbolske skridt, som fremhæves i rapporten:

- I marts 2018 var Det Hvide Hus vært for et møde med højtstående embedsmænd fra Israel, Saudi-Arabien, FAE, Qatar og Oman om den humanitære situation i Gaza.
- I marts 2018 deltog kampfly fra FAE og Israel i en international militær øvelse i Grækenland.
- I oktober 2018 blev den israelske nationalhymne for første gang spillet i FAE, da en israelsk atlet vandt guld ved et international judostævne. Israels sports- og kulturminister overværede stævnet. Ministeren besøgte siden åbningen af en stormoske i Abu Dhabi, og i december 2018 blev en synagoge i Dubai åbnet.
- Saudi-Arabien har gjort det nemmere for israelske forretningsfolk at besøge landet og har nu tilladt Air India at benytte saudisk luftrum for fly på rutefart mellem New Delhi og Tel Aviv.

Der er ifølge rapporten fra Chatham House åbenlyse fordele for såvel Israel som golfstaterne i en diskret tilnærmelse: Israel oplever for det første en opblødning i forhold til landets isolation i regionen og for det andet et reduceret



arabisk pres for at give indrømmelser i det palæstinensiske spørgsmål. Golf-staterne ser sikkerhedspolitiske og økonomiske fordele samt en mere lydhør og venligt indstillet amerikansk administration.

Egypten og Jordan

Egypten og Jordan er de to eneste arabiske lande, som har indgået fredsaftaler og har diplomatiske forbindelser med Israel. Egypten og Israel indgik en fredsaftale i 1979, mens Israel og Jordan indgik en fredsaftale i 1994.

Regionens befolkningsrigeste land Egypten spiller med sine knap 100 millioner indbyggere en betydningsfuld rolle, som ikke mindst er knyttet til dets geografiske nærhed til Israel og Gaza. Hertil kommer landets diplomatiske og militære tyngde i regionen, hvilket er anerkendt i Washington. Israel og Egypten har i øvrigt et tæt samarbejde om at begrænse Hamas' og andre militante gruppers indflydelse i Gaza og på Sinai-halvøen.

Jordan er måske det land, som i størst omfang er påvirket af den israelsk-palæstinensiske konflikt. Et flertal af landets knap 10 millioner indbyggere er ifølge rapporten af palæstinensisk afstemning. Desuden har det jordanske styre en særlig traktatfæstet ret/forpligtelse til at beskytte de muslimske helligdomme i Jerusalem. Jordan har ifølge rapporten ikke samme privilegerede adgang i Washington, som de tre øvrige arabiske stater har. Jordan er ikke desto mindre en central brik i forhold til at inddæmme ustabiliteten i hele regionen, vurderes det i rapporten fra Chatham House. Jordan og Israel har i øvrigt et udstrakt samarbejde på flere konkrete områder, f.eks. inden for energi og vand.

Konklusion

Eftersom flere af de arabiske stater, især Saudi-Arabien, FAE, Egypten og Jordan, har etableret gode relationer til både USA og Israel, kan de komme til at spille en mere indflydelsesrig rolle i den mellemøstlige fredsproces, konkluderer rapporten.

Forskerne fra Chatham House advarer imod risikoen for, at eventuelle fremtidige forhandlinger ikke kommer til at inddrage palæstinenserne i tilstrækkeligt omfang. Palæstinenserne er splittede, men det må ifølge forskerne ikke føre til, at de palæstinensiske bekymringer og interesser ikke bliver hørt.

Rapporten lægger til grund, at et kommende initiativ til at skabe fremdrift i de strandede fredsforhandlinger nødvendigvis må komme fra USA. Som tidligere nævnt er der ifølge flere nyhedsmedier et amerikansk udspil under forberedelse. Det er nu i forberedelsesfasen, at de arabiske lande må forsøge at præge det amerikanske udspil på en sådan måde, at det kan danne ramme for fremtidige forhandlinger, som både Israel og palæstinenserne kan acceptere, fremhæver rapporten.



Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.

Kilder:

Yossi Medelberg og Greg Shapland: *Israeli-Palestinian Peacemaking – The Role of Arab States*, Briefing, Chatham House, 30. januar 2019

<https://www.chathamhouse.org/publication/israeli-palestinian-peacemaking-role-arab-states>

Ulrich Schmid: *Israels neue Freunde*; Neue Zürcher Zeitung, 25. januar 2019

https://www.nzz.ch/international/israel-muslimische-staaten-wenden-sich-ehemaligem-erzfeind-zu-ld.1451903?mktcid=nled&mktcval=102&kid=_2019-1-25

Carol Morello: *Pompeo shrugs off expected no-shows ahead of U.S.-hosted conference on Middle East*, Washington Post, 13. februar 2019

https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pompeo-shrugs-off-expected-no-shows-ahead-of-us-hosted-conference-on-middle-east/2019/02/12/4d8213cd-6b37-41f5-a608-6f3d08ea727a_story.html?utm_term=.08ad06038471

Daniel Flatley: *Senators Seek to Punish Saudis Over Khashoggi Murder, Yemen War*, Bloomberg, 7. februar 2019

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-07/senators-seek-to-punish-saudis-over-khashoggi-murder-yemen-war>