

# 30 år med Venedig-deklarationen – eller: hvorfor kom Europa aldrig til at spille en rolle i Israel-Palæstina-konflikten?

Peter Seeberg

I juni 2010 er det 30 år siden, at Venedig-deklarationen blev vedtaget af de daværende ni europæiske stater i EF, senere EU. Deklarationen var for sin tid, med krav om palæstinensisk selvbestemmelse, anerkendelse af PLO, et delt Jerusalem og stop for israelske bosættelser, forbløffende progressiv – og lagde grunden til et permanent anstrengt forhold mellem Israel og Europa. Artiklen tegner et historisk portræt af deklARATIONEN og sætter denne i et aktuelt perspektiv.

Man kan med nogen ret betragte Venedig-deklarationen som en slags første udtryk for lanceringen af en europæisk udenrigspolitik – længe før EU blev en realitet. Deklarationen blev vedtaget af de ni EF-stater i Venedig den 13. juni 1980 og markerede en europæisk opfattelse, som på flere punkter adskilte sig fra den amerikanske ved at repræsentere holdninger, som var mere balancerede i forholdet mellem israelere og palæstinensere. Deklarationen lagde grunden til en Europa-kritisk opfattelse i Israel, som fortsat gør sig gældende. Dette skyldes især de opfattelser vedrørende palæstinensisk ret til selvbestemmelse (herunder PLO's rolle), Jerusalems status og spørgsmålet om bosættelser i de besatte områder, der blev givet udtryk for i dokumentet. De centrale passager lyder således:

“A just solution must finally be found to the Palestinian problem, which is not simply one of refugees. The Palestinian people, which is conscious of existing as such, must be placed in a position, by an appropriate process defined within the framework of the comprehensive peace settlement, to exercise fully its right to self-determination.

The achievement of these objectives requires the involvement and support of all the parties concerned in the peace settlement which the nine are endeavouring to promote in keeping with the principles formulated in the declaration referred to above. These principles apply to all the parties concerned, and thus to the Palestinian people, and to the PLO, which will have to be associated with the negotiations.

The nine recognize the special importance of the role played by the question of Jerusalem for all the parties concerned. The nine stress that they will not accept any unilateral initiative designed to change the status of Jerusalem and that any agreement on the city's status should guarantee freedom of access for everyone to the holy places.

The nine stress the need for Israel to put an end to the territorial occupation which it has maintained since the conflict of 1967, as it has done for part of Sinai. They are deeply convinced that the Israeli settlements constitute a serious obstacle to the peace process in the Middle East. The nine consider that these settlements, as well as modifications in population and property in the occupied Arab territories, are illegal under international law.”<sup>1</sup>

Den engelske Palæstina-kender Rosemary Hollis omtaler deklARATIONEN som “a milestone in the evolution of a unified European stance on the Arab-Israeli conflict.”<sup>2</sup> Hun gør gældende, at deklARATIONEN gav forudannelser om europæiske aspirationer i retning af større indflydelse i regionen, måske specielt med henblik på en mere markant europæisk opfattelse hvad angår palæstinenserens rettigheder.

Den israelske kritik hæftede sig især ved, at deklARATIONEN foreslår, at man indtager en terror-organisation (underforstået PLO) i forhandlingerne. Dette synspunkt blev også fremført fra amerikansk side. I 1980 var PLO ikke anerkendt som forhandlingspartner – dette finder først sted langt senere, nemlig i forbindelse med undertegnelsen af Principaftalen i 1993. Madrid-forhandlingerne i 1991 foregik således med palæstinsk repræsentation som en del af en jordansk forhandlingsdelegation.

Venedig-deklarationen var således i sin historiske kontekst på flere måder forud for den eksisterende internationale konsensus – i det omfang det er meningsfuldt at tale om en sådan. Og samtidig udfordrede deklARATIONEN forholdet mellem USA og EF, som f.eks. antydet af den senere engelske *secretary of state* William Waldegrave, som i et interview i 1990 til *Journal of Palestine Studies* udtalte: "...we are of course enthusiastic supporters of the Venice and Madrid Declarations. But it is important for us to maintain the trust of the Americans, and it is important for the Palestinians to understand that."<sup>3</sup>

### Den engelske opfattelse

Den sidste formulering er interessant, fordi den udtrykker flere forskellige, indbyrdes delvist modstridende pointer. Det præciseres, at det overordnede engelske synspunkt er at være erklærede tilhængere af Venedig-deklarationen.<sup>4</sup> Dette hænger bl.a. sammen med, at deklARATIONENS politiske ophav hævdes at være flere forskellige europæiske stater, herunder både Storbritannien og Frankrig. Den engelske udenrigsminister i perioden 1979-1984, Lord Carrington, er dog i tvivl om præcist hvor initiativet kom fra og udtaler i øvrigt om det:

"I can't remember who took the initiative, but I certainly felt very strongly about it, because I had always felt that the problem with the Palestinians had not really been addressed properly (...) I felt that it was quite obvious that sooner or later there had to be some kind of negotiation between the two sides, and the only side that the Israelis could negotiate with were the PLO and therefore, the Venice Declaration in effects of that."<sup>5</sup>

Dette hvad angår opfattelsen af nødvendigheden af forhandlinger mellem Israel og PLO utvetydige synspunkt er i nogen grad i konflikt med nødvendigheden af at opretholde et positivt forhold til USA, som understreges i interviewet med Waldegrave. Som nævnt var den amerikanske regering kritisk over for deklARATIONEN, så det var ikke uproblematisk at lancere en deklARATION, der langt fra var konsensus om inden for rammerne af NATO-kredsen, og for Storbritannien som en af de europæiske stormagter, der stod bag deklARATIONEN, var der en pointe i at markere sin loyalitet over for USA – og også i at markere denne over for palæstinenserne.

### Den franske opfattelse

En lignende problemstilling gjorde sig, ifølge den franske udenrigsminister under Valéry Giscard d'Estaing i 1978-1981, Jean François-Poncet, gældende for Frankrig. Det var franskmændene, der tog initiativ til Venedig-deklarationen og dette var også kontroversielt i forholdet mellem Frankrig og USA. Poncet understreger Israels og USA's kritiske holdning til deklarationen i et interview:

“Palestine versus Israel (...) on that particular issue there has never been fundamental differences between France and England for instance or between France and its other partners. There has always been restraint on the part of Germany because of the, what happened during the war, but that means that Germany has not taken any initiatives, but it has subscribed to what was proposed and the major diplomatic event in that respect was the Venice Declaration, which was a text which has not been much surpassed since and which underlines that there was a general, common view, before there was not much of a European foreign policy, but on the subject which has always been very delicate subject there was a large degree of commonality. The Venice Declaration was not something negligible, in fact it attracted a lot of criticism in Israel, and it was well received in the Arab world and in Palestine. At that time Frances position was perceived in Israel, probably in the US too, as one-sided, too pro-Arab and not balanced enough from the Israeli point of view.”<sup>6</sup>

François-Poncet gør opmærksom på, at opfattelsen fra amerikansk side, hvad angår holdningen til fransk Mellemøst-politik, var kritisk – først og fremmest på baggrund af den amerikanske insisteren på at stå bag israelsk politik, hvilket bl.a. indebar en stærkt kritisk opfattelse af Venedig-deklarationen. Dette var dog ikke nødvendigvis lige konsekvent, bl.a. på baggrund af den indbyggede forskellighed i opbakningen til Israel, der er indlejret i modsætningen mellem republikanere og demokrater. Hertil kommer selvsagt mere tilfældige fænomener, såsom forskellige præsidenters holdninger til og indsigt i Mellemøstspørgsmål, påvirkning af historisk afgørende begivenheder osv. François-Poncet nævner således, at i 1980 havde den nyvalgte amerikanske præsident Ronald Reagan en kun meget begrænset viden om Mellemøsten, så han f.eks. ikke var i stand til at skelne mellem Irak og Iran og kun havde en generel fornemmelse af, at overordnet set var der visse forskelligheder i opfattelsen af Mellemøsten mellem USA og Frankrig.<sup>7</sup>

Det er et væsentligt vilkår i den forbindelse, at der synes at være en voksende konsensus i Europa med hensyn til holdningen til palæstinenserne fremtidige muligheder og rettigheder, som bl.a. kommer til udtryk i Venedig erklæringen. Men uanset dette skal det samtidig understreges, at der er langt fra dette og så til at tale meningsfuldt om en europæisk udenrigspolitik: “on the Palestinian issue there was a conver-

gence that's what I mean (...) there was a declaration that meant something (...) but whether that amounts to a common foreign policy, I think would be far stretched."<sup>8</sup>

Uanset en voksende europæisk konsensus var det således næppe i 1980 meningsfuldt at tale om en deklaration som et udtryk for en fælles europæisk udenrigspolitik. Ikke desto mindre var det den israelske opfattelse, at med Venedig-deklarationen blev fransk politik til rygraden i europæisk politik – og at dette har været tilfældet siden – som det f.eks. udtrykkes af den israelske politolog Amikam Nachmani:

"In June 1980, the French approach became EEC policy when the EEC's Venice Declaration reinforced the concept of Palestinian self-determination and the need for Israel to negotiate with the PLO as the legitimate representative of the Palestinians. Since then, these two have remained the basic principles of the EEC with respect to the Palestinian-Israeli conflict."<sup>9</sup>

Den franske politik vedrørende den israelsk-palæstinensiske konflikt var heller ikke ukontroversiel inden for rammerne af fransk politik. Både Georges Pompidou og Valéry Giscard d'Estaing var af den opfattelse, at det tjente franske interesser bedst at støtte den palæstinensiske sag, hvorimod François Mitterand var af en anden opfattelse, delvist på grund af velkendte personlige sympatier for Israel. Mitterands opfattelse skyldtes ifølge den amerikanske politolog Pia Christina Wood hans personlige relation til Israel, hans mange besøg i Israel, hans rolle inden for den internationale socialdemokratiske bevægelse og at forudsætningen for at styrke den franske indflydelse i Mellemøst-regionen ifølge Mitterand byggede på en forbedring af det fransk-israelske forhold. Over for dette stod Pompidou og Giscard d'Estaing's synspunkter, der især byggede på nødvendigheden af adgang til mellemøstlig olie, muligheder for salg af våben, behovet for regional sikkerhed i Middelhavsområdet og varetagelsen af et fransk behov for indflydelse og uafhængighed af USA.<sup>10</sup> Den franske Mellemøst-politik formåede dog ikke at dække over, at Frankrig også på en række punkter lå tæt op ad den amerikanske politik og uanset at Frankrig i perioden fra 1966-1993 stod uden for NATO's militære kommando, var der jævnlig kritik fra arabisk side af fransk-amerikanske samarbejde i NATO, FN og andre sammenhænge, som dette omtales af Wood.<sup>11</sup>

I lighed med Pompidou og Giscard d'Estaing søgte også Jacques Chirac at opnå positive relationer til palæstinenserne på bekostning af israelerne, bl.a. i forbindelse med en hyppigt omtalt episode i 1996, hvor "the West Bank town of Ramallah gave President Jaques Chirac of France a tumultuous welcome when he adressen the Palestine Legislative Council, the first foreign head of state to do so, and openly criticized Israeli treatment of the Palestinians and called for greater European involvement in the quest for Arab-Israeli peace."<sup>12</sup> Markeringer af den karakter har med mellemrum været en del af den franske politik over for Israel, og der er tegn på, at både i tiden omkring lanceringen af Venedig-deklarationen og med mellemrum også på andre tidspunkter

var der generelt i Europa en Israel-kritisk opfattelse. Denne er også kommet til udtryk på andre områder, f.eks. i form af handelspolitiske foranstaltninger, hvor europæerne har lagt pres på Israel i forbindelse med aftaler om export og import.<sup>13</sup> Den amerikanske politolog A. W. dePorte peger i en analyse fra 1984 på en tendens til, at Frankrig søger at fastholde et særstandpunkt, bl.a. ved at man i 1982 forsøger at komme igennem med en skærpelse af Venedig-erklæringen: "But it could not persuade all its partners to go as far as it wished with respect to the Palestinian question, and nothing was done."<sup>14</sup> Dette at Frankrig tilsyneladende indser, at de europæiske partnere ikke er parat til at lægge sig yderligere ud med Israel og USA, bidrager til at opståelsen af en realisme i fransk udenrigspolitik i forhold til Mellemøsten, som dePorte desuden begrundes under henvisning til at dette skabte forbedringer i forholdet mellem Frankrig og USA.

### Den tyske opfattelse

Tysklands rolle i forholdet til Israel-Palæstina-konflikten var markant anderledes end det var tilfældet for Frankrig og Storbritanniens vedkommende. Ifølge den amerikanske politolog Lili Gardner Feldman har der været en stor grad af kontinuitet i den tyske udenrigspolitik hvad angår spørgsmålet om at placere sig i den interne magtkamp om europæisk udenrigspolitik, i det omfang det tilbage i 1980'erne var meningsfuldt at tale om en sådan.<sup>15</sup> Tysklands rolle, specielt hvad angår forholdet mellem palæstenserne og israelerne var naturligvis i markant grad påvirket af Holocaust-spørgsmålet, men ud over dette umådeligt vanskelige vilkår, som i udgangspunktet gjorde det nærmest umuligt for Tyskland at forholde sig kritisk til israelsk politik, var tysk udenrigspolitik før 1989 stærkt præget af opdelingen i BRD og DDR.

Den særlige tyske opfattelse hvad angår Venedig-deklarationen kom til udtryk ved, at det var på tysk initiativ, at der blev opstillet begrænsninger for PLO's muligheder for at spille en rolle i en eventuel mellemøstlig fredsproces.<sup>16</sup> Dette gav imidlertid ikke anledning til stor uenighed de europæiske stater imellem. Den daværende tyske forbundskansler, Helmut Schmidt, giver således i et interview udtryk for, at der ikke hos de europæiske regeringer var en fælles følelse af at være propalæstinensisk, men samtidig at det ikke desto mindre var sådan, det blev opfattet af israelerne:

"Well, the Israelis will ever, also in the future, always blame the French and will always blame other European governments to take the side of the Palestinians. You can't help it. I never had the feeling that the European governments among themselves were talking about the Middle East quagmire. I never had the feeling that we were prejudiced in favour of the Palestinians...never."<sup>17</sup>

Som det antydes af Schmidts udsagn var der dog, udover den generelle opfattelse af at europæerne var pro-palæstinensiske og pro-arabiske, også en opfattelse hos israelerne

om, at franskmændene spillede en særlig rolle i hele spørgsmålet om den Israel-kritiske opfattelse hos europæerne.

### Europa og den arabiske verden

På tidspunktet for Venedig-deklarationens offentliggørelse stod den arabiske region splittet, påvirket af at en af de mest markante arabiske stater, Egypten, i 1978-79 havde indgået en fredsaftale med Israel og i kraft heraf var kommet langt tættere på Vesten. Mellemøstens politiske geografi var dermed radikalt ændret, hvilket også havde betydning i et sikkerhedspolitisk perspektiv. EF var i færd med at blive mere bevidst om sin sikkerhedspolitiske rolle, som det udtryktes af den amerikanske politolog Ellen Laipson i en artikel fra 1990:

“Europeans have also become more active in defining and implementing a security role for themselves in the Middle East. What NATO calls the “out-of-area” question has undergone subtle change in the 1980s and may change more in the 1990s.”<sup>18</sup>

Det kan forekomme lidt urimeligt at fremhæve dette profetiske udsagn, der jo udstiller, hvorledes Laipson i sagens natur ikke i 1990 kunne vide, hvor vidtrækkende forandringer, der faktisk ville indtræffe i 1990'erne. En lignende problemstilling kunne anføres med hensyn til en anden dimension af sikkerhedsspørgsmålet, nemlig spørgsmålet om terror, der havde mindre udenrigs- og sikkerhedspolitisk betydning i 1980'erne og 1990'erne end det senere skulle blive tilfældet.

I september 1993, med undertegnelsen af Principaftalen, indledtes Oslo-processen, der ganske vist i begyndelsen så lovende ud, men efter få år led skibbrud. Europa spillede kun en begrænset rolle i forbindelse med Principaftalen, som i det væsentlige var et amerikansk initiativ og byggede på en forestilling om, at det var muligt at få de gennem mange år stridende parter til at enes om inden for en femårig periode at gennemdrøfte de centrale problemer (grænsespørgsmålet, flygtningene, Jerusalem og bosættelserne) og finde løsninger, der siden kunne implementeres.

Principaftalen viste sig at bygge på en illusion og brød sammen allerede i midten af 1990'erne. De centrale, bagvedliggende problemer, som det var meningen, at der skulle findes løsninger på, var foregribet i Venedig-deklarationen, der imidlertid aldrig opnåede at blive meget andet end en anstødssten til et permanent anstrengt forhold mellem Israel og EF (og senere EU).

Året efter at den anden Intifada, der indledtes i år 2000, definitivt aflivede Oslo-processen, kom angrebet på World Trade Center. I 2004 og 2005, med bomberne i Madrid og London, oplevede Europa selv den nye, katastrofiske terror. Forholdsreglerne imod denne blev en ny europæisk agenda, hvor egen sikkerhed kom i fokus – og hvor det i lyset af den omfattende østudvidelse af EU i 2004 blev stedse vigtigere både at

definere og sikre EU's grænser udadtil. Den europæiske naboskabspolitik, lanceret i 2004, rummer begge perspektiver. Naboskabspolitikken signalerer over for EU's omgivelser, at yderligere udvidelse ikke længere kan finde sted. Det er en bilateral politik, hvis centrale element udgøres af Action Plans, som er gensidigt vedtaget af såvel EU som den pågældende stat. I praksis, som vist af den engelske politolog Richard Youngs, little "could be gleaned from the action plans as to where the main blockages to reform really existed in each southern Mediterranean state and what the EU intended to do to address these."<sup>19</sup> Politisk har naboskabspolitikken ikke ført til en mere aktiv eller indflydelsesrig rolle for EU i MENA-regionen og EU's rolle i den israelsk-palæstinensiske konflikt understreger pointen.

Der er måske nok konstrueret et fundament, oven på hvilket en europæisk udenrigspolitik og dermed også en Mellemøstpolitik kan etableres. Men en fortsat tilstedeværelse af politiske modsætninger internt i EU, kraftanstrengelserne i forbindelse med de omfattende udvidelser af EU – da Venedig-deklarationen blev lanceret rummede EF ni stater, i 2010 dækker EU med 27 stater det meste af den geografiske betegnelse Europa, uklarheden og manglen på konsekvens i naboskabspolitikken – og ikke mindst en europæisk berøringsangst i forhold til fænomener som islam, migration og sikkerhed betyder, at Europa aldrig er kommet i nærheden af, med vægt bag ordene, at genfremsætte Venedig-deklarationen.

Derimod har EU valgt at involvere sig i et diplomatisk initiativ, den såkaldte kvartet, som mere eller mindre har vist sig at være ikke-eksisterende og for så vidt angår politiske forbindelser til palæstinenserne synes den europæiske politik at bestå i halvhjertet at støtte en leder, der er under heftigt pres fra en islamistisk opposition, som EU har været tøvende over for at nærme sig – og har holdt ud i armslængdeafstand med undtagelse af kontakter på lavere politiske og diplomatiske niveauer. Venedig synes at være langt væk!

---

<sup>1</sup> Dette uddrag rummer de centrale passager. Den samlede deklaration kan se på denne hjemmeside:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/mepp/docs/venice\\_declaration\\_1980\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf)

<sup>2</sup> Hollis, R. (1997). "Europe and the Middle East." *International Affairs* 73(1): 15-29.

<sup>3</sup> Interview (1990). "The European Role in the Middle East: An interview with William Waldegrave." *Journal of Palestine Studies* 20(1): 80-91.

<sup>4</sup> I interview med engelske udenrigsministre understreges det, at de anså deklarationen for at udtrykke den engelske opfattelse, se nedenfor.

<sup>5</sup> Interview ved forfatteren med Lord Carrington, optaget den 16. maj 2006.

<sup>6</sup> Interview ved forfatteren med Jean François-Poncet, optaget den 19. april 2006.

<sup>7</sup> Dette omtales i et interview ved forfatteren med Jean François-Poncet, optaget den 19. april 2006.

<sup>8</sup> Samme.

<sup>9</sup> Nachmani, A. (1995). "The EEC and the Intifahda." *History of European Ideas* 20(4-6): 725-730. (s. 726)

<sup>10</sup> Wood, P. C. (1993). "France and the Israeli-Palestinian Conflict: The Mitterand Policies, 1981-1992." *Middle East Journal* 47(1): s. 22



<sup>11</sup> Ibid., s. 28

<sup>12</sup> Hollis, R. (1997). "Europe and the Middle East." *International Affairs* 73(1): s. 15

<sup>13</sup> For en gennemgang af dette i et historisk perspektiv, se Greilsammer, I. (1991). "The Non-Ratification of the EEC-Israel Protocols by the European Parliament (1988)." *Middle Eastern Studies* 27(2): 303-321.

<sup>14</sup> DePorte, A. W. (1984). "France's New Realism." *Foreign Affairs* 63(1): 144-165 s. 155

<sup>15</sup> Feldman, L. G. (1994). "Germany and the EC: Realism and Responsibility." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 531: 25-43.

<sup>16</sup> Ibid., p. 38. For en uddybende fremstilling af tysk-israelske relationer, se Feldman, L. G. (1984). *The special relationship between West Germany and Israel Boston*, Massachusetts, George Allen & Unwin.

<sup>17</sup> Interview ved forfatteren med Helmut Schmidt, optaget den 20. juni 2006.

<sup>18</sup> Laipson, E. (1990). "Europe's Role in the Middle East: Enduring Ties, Emerging Opportunities." *Middle East Journal* 44(1): 7-17.

<sup>19</sup> Youngs, Richard (2006) *Europe and the Middle East: in the shadow of September 11* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers), p. 114.

### Litteratur:

DePorte, A. W. (1984). "France's New Realism." *Foreign Affairs* 63(1): 144-165.

Greilsammer, I. (1991). "The Non-Ratification of the EEC-Israel Protocols by the European Parliament (1988)." *Middle Eastern Studies* 27(2): 303-321.

Feldman, L. G. (1984). *The special relationship between West Germany and Israel Boston*, Massachusetts, George Allen & Unwin.

Feldman, L. G. (1994). "Germany and the EC: Realism and Responsibility." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 531: 25-43.

Hollis, R. (1997). "Europe and the Middle East." *International Affairs* 73(1): 15-29.

Interview (1990). "The European Role in the Middle East: An interview with William Waldegrave." *Journal of Palestine Studies* 20(1): 80-91.

Laipson, E. (1990). "Europe's Role in the Middle East: Enduring Ties, Emerging Opportunities." *Middle East Journal* 44(1): 7-17.

Nachmani, A. (1995). "The EEC and the Intifahda." *History of European Ideas* 20(4-6): 725-730.

Wood, P. C. (1993). "France and the Israeli-Palestinian Conflict: The Mitterrand Policies, 1981-1992." *Middle East Journal* 47(1): 22-40.

Youngs, Richard (2006) *Europe and the Middle East: in the shadow of September 11* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers).