

Å gjøre opp regning uten vert?

Carter, Camp David, Jordan og Syria

Emma Skovro Thoresen



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Vår 2021

**UNIVERSITETET
I OSLO**

© Emma Skovro Thoresen, 2021

Å gjøre opp regning uten vert?

Carter, Camp David, Jordan og Syria

Emma Skovro Thoresen

<https://www.duo.uio.no>

Sammendrag

Da Jimmy Carter ble president i 1977 ville han komme raskt i gang med fredsforhandlinger i Midtøsten. Han ønsket en helhetlig, varig og rettferdig fred i regionen. For å få til det skulle president Carter invitere alle de sentrale aktørene i Midtøsten til en internasjonal fredskonferanse i Genève. Til og med palestinerne skulle få være med. Carters plan om en helhetlig fred skulle raskt vise seg vanskelig å gjennomføre. Israel og de arabiske landene var uenige om prinsippene for en fredskonferanse og Carter møtte på sterk motstand fordi han mente at palestinerne skulle delta. Derfor ble Carters opprinnelige plan skrinlagt. I stedet fokuserte han på fredsforhandlinger mellom Egypt og Israel, som ledet til en egyptisk-israelsk fredsavtale i mars 1979. Jordan og Syria fikk ikke være med på fredsprosessen, men skulle likevel være viktige for at den skulle lykkes. Jordan hadde en stor andel palestinere blant sin befolkning og skulle få mange forpliktelser i henhold til avtalen som Egypt og Israel ble enige om på Camp David høsten 1978. Syria var en viktig aktør i den pågående borgerkrigen i Libanon fordi syrerne bidro til å holde det borgerkrigsrammede landet stabilt. Dermed kunne Carter fokusere på fredsforhandlinger uten å bli forstyrret av uroen i Libanon. Til tross for dette tok ikke Carter hensyn til Jordans og Syrias interesser.

Oppgaven viser hvordan amerikanerne i realiteten skapte to nokså ulike spoilere, eller ødeleggere, da de valgte å ekskludere Jordan og Syria fra fredsprosessen i Midtøsten. Jordan og Syria stakk kjepper i hjulene på Carter fredsprosess, fordi de ikke ble tatt med på råd samtidig som det like fullt ble forventet at de skulle støtte forhandlingene og den endelige fredsavtalen mellom Egypt og Israel. Men Jordan og Syria kunne ikke støtte noe de selv ikke hadde fått være med på å bestemme, spesielt ikke når deres interesser ikke ble ivaretatt.

Forord

Det er en stor lettelse å være ferdig med denne masteroppgaven. Arbeidet med den startet i januar 2020. Da var vi fortsatt lykkelig uvitende om hvilket omfang koronapandemien ville få, og at det ville bli umulig å gjennomføre en arkivreise i løpet av sommeren 2020 var utenkelig.

Å skrive masteroppgave er i seg selv en krevende oppgave, men jeg vil tørre å påstå at det har vært spesielt krevende å skrive masteroppgave under en pandemi. Det har vært uker med stengte lesesaler. Å bli tvunget til å jobbe så mye hjemmefra har vært utfordrende og til tider umotiverende. Dessuten var det en stor nedtur å gå glipp av muligheten til å reise til Jimmy Carter-biblioteket i Atlanta. Selv om jeg har fått tilgang til mye kildemateriell digitalt, har det gjort det vanskelig å vite hvilke kilder jeg har gått glipp av og hva som faktisk finnes i arkivet.

Likevel har det gått, og pandemi til tross – det har vært veldig spennende, lærerikt og mange lyspunkt på veien også. Og det er flere som fortjener en takk for at jeg har kommet i mål med arbeidet.

Først og fremst må jeg gi en stor takk til min veileder Hilde Henriksen Waage. Takk for at du er så engasjert i studentene dine og at du alltid har tatt deg tid til å svare på alle spørsmål, store og små. Takk for at du har motivert oss i seminargruppa til å jobbe videre og fortsette å stå på ekstra mye i denne rare tida. Jeg er evig takknemlig for all hjelp!

Jeg vil også takke alle medstudenter i seminargruppa til Hilde. Det har vært veldig fint å møtes jevnlig, om enn digitalt, og få et avbrekk fra skrivearbeidet. I tillegg har det vært veldig nyttig å lese og diskutere hverandres oppgaver, utveksle idéer, stille spørsmål og hjelpe hverandre. Takk for lærerike timer!

Tusen takk til min gode venninne Sunniva for at du er så snill og tok deg tid til å lese korrektur. Til slutt fortjener min kjære André en stor takk. Takk for at du har gitt meg motivasjon når jeg har trengt det som mest og for at du har vært der for meg gjennom hele prosessen.

Emma Skovro Thoresen

Oslo, 21. mai 2021

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1 INTRODUKSJON.....	1
AMERIKANSK MIDTØSTEN-POLITIKK ETTER ANDRE VERDENSKRIG	2
MIDTØSTEN-POLITIKK UNDER CARTER	5
TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ FREDSFORHANDLINGER.....	6
PRIMÆRKILDER	7
EKSISTERENDE FORSKNINGSLITTERATUR.....	8
KAPITTEL 2 JORDAN & SYRIA	12
DEL 1: JORDAN – ET STABILT LAND I EN USTABIL REGION.....	12
JORDAN BLIR TIL	12
KONG HUSSEIN	14
UTENRIKSPOLITISKE MÅL.....	15
JORDAN OG VESTEN	16
<i>Arabisk nasjonalisme på fremmarsj</i>	17
<i>Den kalde krigen, Jordan og USA</i>	18
NYE UTFORDRINGER.....	19
<i>Seksdagerskrigens konsekvenser</i>	19
<i>Borgerkrig</i>	20
DEL 2: SYRIA.....	22
FRANSK MANDAT OG UAVHENGIGHET.....	23
DEN FORENTE ARABISKE REPUBLIKK	25
SYRIA OG STORMAKTENE	26
HAFEZ AL-ASSADS VEI TIL MAKTEN.....	27
KAPITTEL 3 VEIEN TIL CAMP DAVID	31
PRESIDENT CARTERS HELHETLIGE TILNÆRMING.....	31
<i>Utenriksminister Vance til Midtøsten</i>	33
<i>Statsbesøk i Washington</i>	37
DEN NYE TILNÆRMINGEN SLÅR SPREKKER.....	42
<i>Reisen til Jerusalem</i>	46
INVITASJONEN TIL CAMP DAVID	48
<i>Reaksjoner fra den arabiske verden</i>	50
KAPITTEL 4 Å GJØRE OPP REGNING UTEN VERT.....	55
CAMP DAVID – UTEN JORDAN OG SYRIA.....	55
<i>Jordanske og syriske reaksjoner på Camp David</i>	55
<i>Kongens nei</i>	59
<i>Amerikanernes straff</i>	62
EN EGYPTISK-ISRAELSK FRED.....	63
<i>Reaksjoner på den endelige fredsavtalen</i>	64
<i>Jordans reaksjoner</i>	65
<i>Syrias reaksjoner</i>	66
ETTER DEN EGYPTISK-ISRAELSK FREDEN	67
<i>Det jordansk-amerikanske forholdet etter mars 1979</i>	69
<i>Syria og USA etter den egyptisk-israelske freden</i>	74
KAPITTEL 5 EPILOG	80
JORDAN: VENNSKAP MED IRAK OG FRED MED ISRAEL	80
SYRIA: USTABILITET OG FREDEN SOM UTEBLE.....	84
HVA NÅ?	87
KAPITTEL 6 KONKLUSJON.....	90
CARTERS MIDTØSTEN-POLITIKK: FRA MULTILATERALE TIL BILATERALE FORHANDLINGER	90
KONSEKVENSER AV DEN AMERIKANSKE MIDTØSTEN-POLITIKKEN	92
HVORDAN FORSTÅ CARTERS POLITIKK?	94

BIBLIOGRAFI	96
ARKIVER	96
<i>Jimmy Carter Presidential Library (JCL), Atlanta, Georgia</i>	96
<i>Publiserte arkivsamlinger</i>	97
<i>Digitalt arkivmateriale</i>	98
AVISARTIKLER	99
BØKER OG TIDSSKRIFTSARTIKLER	99

Kapittel 1 | Introduksjon

Jimmy Carters tilnærming til Midtøsten-konflikten representerte et vendepunkt. Da han ble president i 1977, erstattet han tidligere utenriksminister Henry Kissingers skritt-for-skritt diplomati med en mer omfattende tilnærming med mål om en helhetlig fred i Midtøsten.¹ Med skritt-for-skritt diplomatiet hadde fokuset vært å ta et skritt av gangen for å oppnå politisk enighet mellom Israel og nabolandene. Palestinerne hadde ikke blitt tatt hensyn til. Det var heller fokus på separate fredsavtaler enn en felles fredsavtale mellom Israel og de arabiske landene.² President Carter ville det annerledes. Han var den første presidenten som tok til orde for et palestinsk hjemland, og han mente at for å oppnå en helhetlig og varig fred måtte Carter-administrasjonen klare å få alle de sentrale aktørene sammen til forhandlingsbordet.³

Carter ville arrangere en internasjonal fredskonferanse i Genève. Jordan og Syria var av den oppfatning at dersom de skulle delta på en internasjonal fredskonferanse, måtte de arabiske landene være samlet i en arabisk delegasjon. Egypt var derimot villig til å forhandle med israelerne på egenhånd.⁴ Carters tilnærming skulle møte en rekke utfordringer, og da han forstod at en internasjonal konferanse med multilaterale forhandlinger ville bli vanskelig å gjennomføre, ga han opp den opprinnelige planen. I stedet inviterte han Egypts president Anwar Sadat og Israels statsminister Menachem Begin til Camp David for å fremforhandle en egyptisk-israelsk fredsavtale.⁵

Da de internasjonale forhandlingene ble oppgitt til fordel for de bilaterale, ble ikke Jordan og Syria invitert med på laget. Likevel trengte president Carter både Jordan og Syrias hjelp for at fredsprosessen skulle bli vellykket. Jordan skulle få tildelt en rekke forpliktelser i henhold til Camp David-avtalen som Sadat, Begin og Carter var blitt enige om høsten 1978.⁶ I tillegg var Syria en viktig aktør i den pågående borgerkrigen i Libanon. Syrisk tilstedeværelse i Libanon bidro til å holde borgerkrigen under kontroll. Det gjorde sitt til at Carter enklere

¹ Jørgen Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter: The U.S., Israel and the Palestinians* (London: I. B. Tauris, 2018), 35; Madiha Rashid Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, bd. 28, *Cambridge Middle East Library* (Cambridge: University Press, 1993), 33.

² Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2018), 11; Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (London: Penguin Books, 2001), 321.

³ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 33.

⁴ Avi Shlaim, *Lion of Jordan: The Life of King Hussein in War and Peace* (New York: Vintage, 2009), 400–401.

⁵ Shlaim, 403.

⁶ Nigel Ashton, *King Hussein of Jordan: A Political Life* (New Haven: Yale University Press, 2008), 198; Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 54–56.

kunne konsentrere seg om fredsforhandlinger uten å bli forstyrret av det pågående kaoset i den libanesiske borgerkrigen.⁷

Samtidig som palestinerne, Jordan og Syria raskt ble ekskludert fra fredsprosessen, forventet president Carter like fullt støtte fra de arabiske landene. Uten den støtten ville det bli vanskelig å oppnå fred i Midtøsten. Men hvorfor ekskluderte amerikanerne Jordan og Syria fra prosessen, når de samtidig trengte disse landenes hjelp og støtte? Hvordan kan vi forklare den amerikanske Midtøsten-politikken under Carter? Hvilke konsekvenser fikk den politikken for Jordan og Syria? Hvilke reaksjoner skapte Carters politikk hos Jordans og Syrias ledere?

Litteraturen om Carter og Midtøsten fokuserer naturlig nok på Camp David og den egyptisk-israelske fredsavtalen. Lite oppmerksomhet er rettet mot «de glemte aktørene», som skulle vise seg å være helt nødvendige for at avtalen og Carters fred skulle bli gjennomført. Både Jordan og Syria grenset til Israel og hadde siden Israels opprettelse spilt sentrale roller i den israelsk-palestinske konflikten. Av samme årsak har landene også kjent den byrden som det palestinske flyktningproblemet har medført. I Jordan var mer enn halvparten av innbyggerne av palestinsk herkomst.⁸

For å forstå bedre hvorfor Carter mislyktes i å skape en helhetlig fred i Midtøsten og hvorfor det fortsatt ikke eksisterer noen helhetlig fred, er det også nødvendig å rette blikket utenfor det amerikanske diplomati overfor Egypt og Israel, som dominerer forskningen om denne perioden, og mot de aktørene som ikke fikk ta del i Carters fredsprosess. Derfor fokuserer denne oppgaven hovedsakelig på amerikansk politikk overfor Jordan og Syria under president Carter. Oppgaven gir også et nytt perspektiv på Carters Midtøsten-politikk ved å ta i bruk såkalt spoiler-teori. Den viser hvordan USA gjorde Jordan og Syria til, om enn ulike, spoilere og hvorfor de ble det.

Amerikansk Midtøsten-politikk etter andre verdenskrig

Mange av de amerikanske forsøkene på fredsmegling i Midtøsten fant sted samtidig som den kalde krigen pågikk. Når vi studerer amerikansk Midtøsten-politikk er det derfor viktig å ta hensyn til konteksten som politikken ble utformet i. Den kalde krigen førte til at den amerikanske utenrikspolitikken alltid var i tråd med målet om å demme opp for kommunismen og sovjetisk innflytelse; ideologi var en viktig bakgrunn, men også rettferdiggjøring, for den valgte politikken. For å forstå den amerikanske politikken vis-à-vis statene i Midtøsten i

⁷ Hilde Henriksen Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten* (Kristiansand: Cappelen Damm akademisk, 2013), 229–30.

⁸ Waage, 326.

etterkrigstiden, er det dessuten viktig å ha i mente det nære vennskapet mellom USA og Israel. I motsetning til palestinerne, som stort sett har blitt ignorert av amerikanske beslutningstakere, har USA samarbeidet med og støttet Israel på alle områder.⁹ Dette har påvirket politikken som USA har ført overfor de andre statene i regionen, ettersom den valgte politikken har måttet unngå å sette vennskapet med Israel på spill.¹⁰

Etter Seksdagerskrigen i 1967 var konflikten mellom Israel og de arabiske landene fastlåst, aktørenes standpunkter var uforenelige, og de var de avhengig av hjelp utenfra for å løse situasjonen. Den hjelpen kunne være USA. Noen av de arabiske landene tenkte at USA, på grunn av det nære forholdet til Israel, var i stand til å legge press på Israel og at det kunne gagne dem.¹¹ Der skulle de ta feil. Mange av de arabiske landene havnet dessuten på Sovjetunionens side, mens Israel og USA forble på samme lag.¹²

Standpunktet som amerikanerne tok i 1967 overfor den arabisk-israelske konflikten innebar blant annet at israelske bosettinger utenfor våpenstillstandsgrensen fra 1967 ble ansett som hindringer for fred; palestinernes rettigheter inkluderte ikke en ubegrenset rett til å vende tilbake innenfor grensene av 1967, ei heller rett til en egen palestinsk stat; den amerikanske ambassaden i Israel skulle være i Tel Aviv; ved hjelp av amerikansk militærhjelp skulle Israel opprettholde sin militære overlegenhet i regionen.¹³ I tillegg til disse standpunktene har også taktiske vurderinger påvirket den gjeldende politikken i stor grad. Det har vært stor variasjon fra president til president i henhold til dømmekraft og vurdering av hva som ville fungere.¹⁴

Statsviteren William B. Quandt hevder at fordi disse standpunktene har vært stabile over tid, har det ført til en forutsigbarhet og kontinuitet i den amerikanske Midtøsten-politikken.¹⁵ I realiteten har det ikke vært slik. Historikeren Donald Neff forklarer i *Fallen Pillars: U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945* hvordan den amerikanske Midtøsten-politikken har utviklet seg over tid. Politikken har ikke vært stabil og konsekvent, men snarere gått i en stadig mer pro-israelsk retning, på palestinernes bekostning. Israel har blitt en av USAs nærmeste og mest strategisk viktigste allierte.¹⁶

⁹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 10.

¹⁰ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 10.

¹¹ William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, 3. utgave (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005), 4.

¹² Eugene L. Rogan, *Araberne: Historien om det arabiske folk* (Oslo: Gyldendal, 2011), 18.

¹³ Quandt, *Peace Process*, 5–6.

¹⁴ Quandt, 6.

¹⁵ Quandt, 5–6.

¹⁶ Donald Neff, *Fallen Pillars: U.S. Policy Towards Palestine and Israel Since 1945* (Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies, 1995), 3.

På den amerikanske utenrikspolitiske dagsordenen har den arabisk-israelske konflikten hatt høyeste prioritet. Den sittende presidenten og utenriksministeren har bestemt hvilke retningslinjer som skal styre det arabisk-israelske diplomatiet. For å forstå den amerikanske Midtøsten-politikken er det derfor viktig å forstå hvilke synspunkter og holdninger som ligger til grunn for presidentenes og utenriksministerens vurderinger. I *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967* presenterer Quandt ulike modeller som kan hjelpe til å forstå hva som former disse vurderingene og forklare den politikken som så fremmes.¹⁷

Ifølge den *strategiske modellen* er det rasjonelle beslutningstakere som tar avgjørelser, og det er grundig overveielse av nasjonale interesser som driver politikken. Derfor spiller det heller ikke så stor rolle hvem som er president, fordi politikken er rasjonell og forutsigbar over tid. En annen modell er den *byråkratiske politikkmодellen*, som viser at utformingen av politikk hverken er forutsigbar, ryddig eller rasjonell, ettersom ulike aktører og byråer konkurrerer med hverandre, det er vanskelig å skaffe pålitelig informasjon og prosedyrer er vanskelig å endre. Mens den strategiske modellen har en bred tilnærming, vektlegger den byråkratiske modellen analyse på mikronivå; man må se på hvem som påvirker hvem. Den *innenrikspolitiske modellen* fremhever betydningen av innenrikspolitikk for å forstå utformingen av den amerikanske utenrikspolitikken. For eksempel er støtten til Israel ofte stor i Kongressen, som gjennom kontrollen over budsjettet har mulighet til å påvirke utformingen av utenrikspolitikken. Synspunkt på konflikten speiles dessuten gjerne av muligheten til å bli gjenvalgt i Kongressen. Dette gjelder også for presidentvalg. Presidentkandidater ønsker å vinne israelske støttespilleres stemmer og kommer derfor gjerne med uttalelser i valgkampen for å gjøre dem til lags, men går tilbake til den ordinære politikken når valgkampen er over.¹⁸

Selv om disse modellene langt på vei kan bidra til å forklare og forstå den amerikanske Midtøsten-politikken, argumenterer Quandt for at den viktigste faktoren likevel er presidenten samt presidentens nærmeste rådgivere og deres synspunkter på konflikten.¹⁹ Presidentens rolle i fredsprosessen i Midtøsten har vært betydelig større og mer utslagsgivende enn i andre utenrikspolitiske saker. En annen faktor som har påvirket den amerikanske Midtøsten-politikken og fredsprosessen er nasjonale interesser. I mange tilfeller har politikken blitt rettferdiggjort og begrunnet med at den har vært i tråd med nasjonale interesser.²⁰

¹⁷ Quandt, *Peace Process*, 7.

¹⁸ Quandt, 7–8.

¹⁹ Quandt, 8–9.

²⁰ Quandt, 11.

I perioden etter andre verdenskrig var spesielt tre nasjonale interesser overordnet, som også har påvirket Midtøsten-politikken: den kalde krigen, tilgangen på olje og Israels sikkerhet. Disse tre har ofte vært i konflikt med hverandre, ettersom det har vært vanskelig å ta hensyn til alle samtidig. Som nevnt var det i USAs interesse å demme opp for sovjetisk og kommunistisk innflytelse. For det andre har USA spesielt etter 1970 vært en stor oljeimportør. Å opprettholde stabiliteten i Midtøsten, en oljerik region, har derfor vært viktig for at tilgangen og prisen på olje skulle holde seg stabil. For det tredje har Israel vært USAs viktigste allierte i regionen, og å opprettholde landets sikkerhet har vært fundamentalt.²¹

Midtøsten-politikk under Carter

Da Jimmy Carter tiltrådte som president 20. januar 1977 kunne konturene av et brudd med den typiske amerikanske Midtøsten-politikken sees. Carter snakket om palestinernes rettigheter og et palestinsk hjemland. Dessuten mente han at Sovjetunionen også måtte inkluderes i fredsprosessen. Dette var radikale tanker hos en amerikansk president.²²

Et grunnleggende trekk ved Carters utenrikspolitikk var hans sterke engasjement for og forpliktelse til internasjonale menneskerettigheter. Ved å gjøre menneskerettigheter til en sentral del av utenrikspolitikken, løftet Carter menneskerettigheter fra å være et relativt ubetydelig nasjonalt anliggende til å få internasjonal betydning.²³ Hans engasjement for å oppnå fred i Midtøsten tidlig i hans presidentperiode, og spesielt hans fokus på palestinernes rettigheter, kan derfor sees i lys av hans omfavning av internasjonale menneskerettigheter. Det skulle allment vise seg at det å omfavne internasjonale menneskerettigheter og samtidig ivareta amerikanske nasjonale interesser kom i konflikt. Palestinernes rettigheter ble raskt gitt opp til fordel for å oppnå en fredsavtale mellom Israel og Egypt, hvor palestinerne ikke var inkludert.²⁴

I Carter-administrasjonen var Cyrus R. Vance utenriksminister og Zbigniew Brzezinski sikkerhetspolitisk rådgiver. Vance var advokat, en erfaren forhandler og assisterende forsvarsminister under Seksdagerskrigen i 1967. Brzezinski var en aktivist og statsviter som mente den arabisk-israelske konflikten fremmet radikaliserings og ustabilitet i en region som var geopolitisk viktig. Derfor var Brzezinski bestemt på å gjøre konflikten i Midtøsten til den nye administrasjonens hovedprioritet. Carter, Vance og Brzezinski var de viktigste beslutningstakerne i administrasjonen når det gjaldt utenrikspolitiske spørsmål. De var alle tre

²¹ Quandt, 11–14.

²² Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 35.

²³ Barbara J. Keys, *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s* (Cambridge: Harvard University Press, 2014), 2.

²⁴ Craig Daigle, «Beyond Camp David: Jimmy Carter, Palestinian Self-Determination, and Human Rights», *Diplomatic History* 42, nr. 5 (2018): 805.

enige om at de ønsket at USA skulle ha en sterk rolle i fredsforhandlinger i Midtøsten. Derfor tok det heller ikke lang tid før diskusjonen om et nytt amerikansk fredsinitiativ i Midtøsten så dagens lys i Det hvite hus.²⁵

Til tross for stor iver og høye ambisjoner for å oppnå en helhetlig fred i Midøsten, møtte Carter raskt på store utfordringer. Noen måneder etter at han tiltrådte som president skulle det derfor vise seg at Carters presidentperiode ikke representerte noe brudd i amerikansk Midtøsten-politikk likevel.²⁶ Selv om han ønsket å endre politikken, og spesielt inkludere palestinerne i forhandlingsprosessene, fikk han ikke gjennomslag for det. Den mer typiske Midtøsten-politikken, med omfavnelsen av Israel og lite fokus på palestineres rettigheter, ble igjen tydelig.²⁷

Teoretiske perspektiver på fredsforhandlinger

I artikkelen «Spoiler Problems in Peace Processes» forklarer statsviter Stephen John Stedman hvordan forsøk på å skape fred er risikofyllt. Den største risikoen kommer fra de såkalte ødeleggerne, spoilerne, fra «ledere og aktører som tror at fred som kommer som en følge av forhandlinger truer deres makt, verdensbilde og interesser».²⁸ For de som undertegner en fredsavtale, er den største faren de som er motstandere av avtalen. Det kan for eksempel være aktører som har blitt ekskludert og derfor ønsker å ødelegge eller forandre prosessen.²⁹ Der det er en fredsprosess, er det også en fredsprosess å ødelegge, og der kan spoilere oppstå. En leder, aktør eller land kan bli en spoiler fordi vedkommende ikke ser freden som en fordel for seg selv.³⁰ I sin artikkel ser Stedman på spoilere i borgerkriger, og han viser hvordan spoilerne tyr til vold for å ødelegge fredsforhandlinger.³¹ Denne spoiler-teorien kan imidlertid også overføres til andre typer fredsprosesser.

Det kan skilles mellom spoilere som står utenfor fredsprosessen og spoilere som er med i fredsprosessen. En spoiler som er med i fredsprosessen, godtar og signerer en fredsavtale og signaliserer dermed en vilje til å oppfylle avtalen. Likevel klarer ikke vedkommende å gjennomføre avtalens forpliktelser, og ender dermed opp med å bli en spoiler. Spoilere som er

²⁵ Quandt, *Peace Process*, 178.

²⁶ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 35.

²⁷ Kathleen Christison, *Perceptions of Palestine: Their Influence on U.S. Middle East Policy* (Berkeley: University of California Press, 1999), 157.

²⁸ Stephen John Stedman, «Spoiler Problems in Peace Processes», *International Security* 22, nr. 2 (1997): 5.: «leaders and parties who believe that peace emerging from negotiations threatens their power, worldview, and interests.»

²⁹ Stedman, 5.

³⁰ Stedman, 7.

³¹ Stedman, 5.

ekskludert fra fredsprosessen, er aktører som enten ikke har fått bli med eller som selv har valgt å stå utenfor. Det kan likevel forventes eller kreves at de skal godta avtalen. Da kan disse aktørene ende opp med å bli spoilere, ettersom de ikke ønsker å godta noe de selv ikke har fått vært med på å bestemme.³²

Ifølge Stedman er det hovedsakelig tre måter å håndtere spoilere på: lokkemiddel, sosialisering og tvang. Lokkemiddel innebærer å gi spoileren det den ønsker seg. Ved å oppfylle spoilerens krav er håpet at spoileren blir overbevist om å anerkjenne eller oppfylle sine forpliktelser i fredsavtalen. Sosialisering betyr å endre spoilerens oppførsel slik at den er i tråd med etablerte normer.³³ Det må være etablert et sett med normer som forteller hva som er akseptabel oppførsel. De som enten ønsker å bli en del av fredsprosessen eller forplikter seg til fredsavtalen må følge disse normene.³⁴ Tvang innebærer å straffe spoilerens oppførsel eller minske muligheten spoileren har til å ødelegge fredsprosessen.³⁵ Det gjøres ved enten å straffe eller true med straff for å skremme spoileren til å endre adferd slik at den ikke ødelegger fredsprosessen.³⁶ Kan Jordan og/eller Syria betraktes som spoilere av president Carters fredsforløp?

Primærkilder

Primærkildene i Jimmy Carters presidentbibliotek i Atlanta utgjør en betydelig del av kildegrunnet for denne masteroppgaven. I arkivet finnes blant annet Carters presidentdokumenter, donerte historiske dokumenter og dokumenter av ansatte i Det hvite hus. Ettersom koronapandemien gjorde det umulig å reise fysisk til arkivet i Atlanta, har tilgangen til primærkildene blitt begrenset i stor grad. Oppgaven ble jo påbegynt mens vi trodde det ville være mulig å reise. Arkivet har såkalte CREST-filer, også kalt RAC-prosjekt, som er et resultat av et initiativ for å nedgradere dokumenter, og noen av disse filene er digitalisert. Dette er langt ifra alt som finnes fysisk i arkivet, men har likevel gjort det mulig for meg å få tak i god en del primærkilder.

Siden tilgangen til Carter-arkivet har vært begrenset, utgjør kilder fra *Foreign Relations of the United States* (FRUS) en betydelig del av kildegrunnet. FRUS er en digital samling med sentrale dokumenter om USAs utenrikspolitikk. Dokumentene kommer fra blant annet presidentarkivene, forsvarsdepartementet og det nasjonale sikkerhetsrådet. Det finnes flere

³² Stedman, 8.

³³ Stedman, 12.

³⁴ Stedman, 13.

³⁵ Stedman, 12.

³⁶ Stedman, 13.

FRUS-bind fra Carters presidentperiode, hvorav spesielt to, *Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978* og *Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980*, er svært relevante for denne oppgaven.³⁷ Disse bindene inneholder blant annet notater fra samtaler mellom amerikanerne og representanter fra Jordan, Syria og andre land i Midtøsten. De inneholder dokumenter fra fredsforhandlingene, brevveksling mellom Carter og ledere i de arabiske landene, en rekke telegrammer fra for eksempel utenriksminister Vance til Det hvite hus, fra sikkerhetspolitisk rådgiver Brzezinski til Carter og fra de amerikanske ambassadene i Jordan, Syria og andre land til det amerikanske utenriksdepartementet i Washington. Fordi det er svært omfattende bind med mange viktige dokumenter, har FRUS-bindene vært veldig nyttige.

De offisielle dokumentene fra Carters presidentperiode er viktige for denne oppgaven. For å kunne forklare den amerikanske politikken, er det nødvendig å se på den interne utvekslingen mellom de amerikanske politikerne; hvilke hensyn, prosesser, diskusjoner og meninger som spilte inn i utformingen av den amerikanske politikken. Samtidig er det vesentlig å se på de utenrikspolitiske prosessene. For eksempel vil korrespondansen mellom USA og Jordan samt USA og Syria være av stor betydning for å kunne si noe om forholdet mellom dem, og for å forklare Carters politikk overfor disse landene.

Eksisterende forskningslitteratur

Forskningslitteraturen om amerikansk utenrikspolitikk med fokus på Midtøsten er omfattende. William B. Quandt sin *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967* analyserer den amerikanske politikken overfor Midtøsten fra 1967 til tidlig 2000-tallet. Han analyserer hver presidentperiode fra Lyndon B. Johnson til George W. Bush, og hvordan de ulike presidentene har forsøkt å oppnå fred i Midtøsten.³⁸ Boka *Crisis and Crossfire: The United States and the Middle East Since 1945* av Peter L. Hahn trekker de lange linjene i amerikansk Midtøsten-politikk fra andre verdenskrig og frem til tidlig 2000-tallet.³⁹ Dette gjør den ved å studere amerikansk Midtøsten-politikk i kald krigs-kontekst, amerikanske reaksjoner på nasjonalistbevegelser i Midtøsten, amerikansk politikk overfor konflikten mellom israelere og de omliggende arabiske landene og det stadig økende amerikanske engasjementet i Midtøsten.

³⁷ *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, bd. VIII, *Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978* (Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 2013); *Foreign Relations of the United States, 1977-1980*, bd. IX, *Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980*, 2., reviderte utgave (Washington, D.C.: United States Government Publishing Office, 2018).

³⁸ Quandt, *Peace Process*.

³⁹ Peter L. Hahn, *Crisis and Crossfire: The United States and the Middle East Since 1945* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2005).

Det finnes også mye litteratur om Carters utenrikspolitikk mer generelt.⁴⁰ Dessuten finnes en del litteratur om Carters Midtøsten-politikk samt arven etter Camp David.⁴¹ Det er nylig utgitt to viktige bøker om Camp David: Historikeren Seth Anziskas *Preventing Palestine* og historikeren Jørgen Jensehaugens *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*.⁴² Mens Anziska trekker en tråd fra Camp David til Oslo-avtalen for å forklare palestinerne statsløshet og gir et viktig bidrag som forklarer de langvarige konsekvensene av Carters Midtøsten-politikk, gir Jensehaugen en omfattende gjennomgang av hvordan Carters Midtøsten-politikk utviklet og endret seg i løpet av hans presidentperiode. Begge bygger på nylig nedgraderte kilder, ikke minst fra Carter-arkivet. De er viktige fordi de gir en grundig innføring i perioden og Carters politikk. Det som er skrevet om Jordan og Syria i disse bøkene og andre arbeider om Carters presidentperiode er veldig generelt og ikke spesielt omfattende. Det handler mest om hvorfor det ble bilaterale forhandlinger i stedet for multilaterale, hvorfor Jordan og Syria ble utelatt, og om deres reaksjoner til fredsavtalen.

Artikkelen «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan and the Camp David Accords 1977-1980» av Nigel Ashton ser spesifikt på forholdet mellom president Carter og kong Hussein i perioden 1977-1980.⁴³ Ashton belyser hvordan Jordan ble tildelt et stort ansvar da det gjaldt gjennomføringen av Camp David-avtalen. Ettersom Jordan ikke ble invitert til å delta i forhandlingene, var landet heller ikke villig til å ta dette ansvaret. Han argumenterer for at skepsis og mistillit hos kong Hussein førte til at forholdet mellom Carter og kong Hussein forverret seg og at det problematiske forholdet førte til uvillighet til å samarbeide fra jordansk side, som igjen førte til at avtalen mislyktes.

Det er spesielt to omfattende bøker om kong Hussein som er verdt å nevne: Avi Shlaim's *Lion of Jordan* og Nigel Ashtons *King Hussein of Jordan*.⁴⁴ Disse omhandler hele perioden Hussein var konge i Jordan. Begge beskriver kong Husseins rolle i Carters Midtøsten-politikk,

⁴⁰ Se for eksempel Timothy P. Maga, *The World of Jimmy Carter: U.S. Foreign Policy, 1977-1981* (West Haven: University of New Haven Press, 1994); Robert A. Strong, *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000); Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2009); Daigle, «Beyond Camp David: Jimmy Carter, Palestinian Self-Determination, and Human Rights».

⁴¹ Se for eksempel William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986); Shibley Telhami, *Power and Leadership in International Bargaining: The Path to the Camp David Accords* (New York: Columbia University Press, 1990); Kenneth W. Stein, *Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the Quest for Arab-Israeli Peace* (New York: Routledge, 1999); Jeremy Pressman, «Explaining the Carter Administration's Israeli-Palestinian Solution», *Diplomatic History* 37, nr. 5 (2013): 1117-47.

⁴² Anziska, *Preventing Palestine*; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*.

⁴³ Nigel Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977-1980», *Diplomatic History* 41, nr. 3 (2017): 620-45.

⁴⁴ Shlaim, *Lion of Jordan*; Ashton, *King Hussein of Jordan*.

samt hvordan politikken utvikling fikk konsekvenser for forholdet mellom kong Hussein og Carter. I tillegg tar spesielt Ashtons bok opp hvilket forhold Jordan har hatt til de omkringliggende statene. Disse bøkene er ekstraordinære og representerer et stort unntak fordi de har hatt tilgang til et unikt kildemateriale fra kong Hussein. Dette er svært uvanlig, fordi forskere generelt ikke får adgang til arkiver i arabiske land. I tillegg vet vi heller ikke hva som finnes av arkiver der. *Lion of Jordan* bygger på unike intervjuer av kong Hussein og hans nærmeste, mens Ashton har hatt tilgang til kongens private dokumenter og brevveksling med amerikanske presidenter, britiske statsministre og ledere i Jordans nabostater når han har skrevet *King Hussein of Jordan*.

Jordan, the United States and the Middle East Peace Process 1974-1991 av Madiha Rashid al Madfai ser spesifikt på Jordan, USA og fredsprosessen i Midtøsten i perioden 1974 til 1991.⁴⁵ Boka undersøker rollen Jordan har hatt i de amerikanske forsøkene på fredsforhandlinger i denne perioden, altså under Carter-, Reagan- og Bush-administrasjonene. Den viser i detalj hvordan kong Hussein og Jordan stilte seg til USAs Midtøsten-politikk gjennom hele Carters presidentperiode, og hvordan landet responderte på Camp David-avtalen. Den er også unik fordi den er en av få bøker som tar i bruk arabiske kilder. Den bygger på betydelige originalkilder fra arkiver i Amman, hovedsakelig fra utenriksdepartementets arkiv og kronprins Hassans arkiv, og har intervjuet sentrale beslutningstakere både fra amerikansk og jordansk side.

Mye av litteraturen som finnes om forholdet mellom Syria og USA konsentrerer seg om tiden før Carters presidentperiode.⁴⁶ Men det er nylig utgitt en artikkel om Syria, Libanon og USA i perioden 1981-1984: «Stew in Their Own Juice: Reagan, Syria and Lebanon, 1981-1984» av Magnus Seland Andersson og Hilde Henriksen Waage.⁴⁷ Artikkelen handler om forholdet mellom USA og Syria under president Ronald Reagan, som ble betydelig påvirket av den libanesiske borgerkrigen. Den forsøker å forklare hvorfor Reagan ville skvise Syria ut av Libanon når han samtidig erkjente at Syria var en stabiliserende faktor i det borgerkrigsherjede landet. Forfatterne argumenterer blant annet for at Reagan-administrasjonen feiltolket konflikten i Libanon, og at splittelser innad i administrasjonen førte til at USA ikke klarte å føre

⁴⁵ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*.

⁴⁶ Se for eksempel David M. Wight, «Kissinger's Levantine Dilemma: The Ford Administration and the Syrian Occupation of Lebanon», *Diplomatic History* 37, nr. 1 (2013): 144–77; Lars Hasvoll Bakke og Hilde Henriksen Waage, «Facing Assad. American Diplomacy Toward Syria, 1973-1977», *International History Review* 40, nr. 3 (2018): 546–72; Hilde Henriksen Waage og Geir Bergersen Huse, «A Careful Minuet: The United States, Israel, Syria and the Lebanese Civil War, 1975-1976», *International History Review* 42, nr. 5 (2020): 1081–1102.

⁴⁷ Magnus Seland Andersson og Hilde Henriksen Waage, «Stew in Their Own Juice: Reagan, Syria and Lebanon, 1981-1984», *Diplomatic History* 44, nr. 4 (2020): 664–91.

en konsekvent og helhetlig politikk overfor hverken Syria eller borgerkrigen i Libanon i denne perioden.

Det finnes lite spesifikk litteratur om Syria og USA under Carter. Imidlertid er det noen bøker som tar for seg Syria under president Hafez al-Assad, og som da også handler om Syria og forholdet til USA, Sovjetunionen samt naboland i perioden 1977-1981.⁴⁸ Helena Cobban sin bok *The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict* handler om Syria, Israel og stormaktene i tidsperioden 1978-1989.⁴⁹ Cobban undersøker hvordan konflikten mellom Syria og Israel har utviklet seg i denne perioden, og ser det i sammenheng med deres forhold til stormaktene. Forfatteren har spesielt fokus på de to landenes tilstedeværelse i borgerkrigen i Libanon og hvordan de har påvirket den konflikten. Hun argumenterer for at bare en løsning på det palestinske spørsmålet samt at Israel må gi opp okkupasjonen av Golanhøydene, kan gi fred mellom de to landene.

Patrick Seale sin bok *Asad of Syria: The Struggle for the Middle East* er en biografi om nettopp Hafez al-Assad, Syrias leder fra 1971-2000.⁵⁰ Boka er unik fordi forfatteren personlig har intervjuet Assad og en rekke andre personer i hans nærmeste omgangskrets. Forfatteren argumenterer for at Assads evige kamp var at det arabiske folkets rettigheter og sikkerhet ikke kunne oversees. Boka gir på mange måter en sympatisk fremstilling av Assad, og beskriver ham som et offer for Israels, Egypts, USAs og Sovjetunionens politikk. Disse landene får mye av skylden for å svekke Syrias posisjon i Midtøsten.

⁴⁸ Se også Moshe Ma'oz og Avner Yaniv, *Syria under Assad: Domestic Constraints and Regional Risks* (London: Croom Helm, 1986); Derek Hopwood, *Syria 1945-1986: Politics and Society* (London: Unwin Hyman, 1988).

⁴⁹ Helena Cobban, *The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict*, bd. 149, *The Washington Papers* (New York: Praeger, 1991).

⁵⁰ Patrick Seale, *Asad: The Struggle for the Middle East* (Berkeley: University of California Press, 1989).

Kapittel 2 | Jordan & Syria

Del 1: Jordan – et stabilt land i en ustabil region

Etter første verdenskrig gikk det osmanske riket i oppløsning, og seierherrene Storbritannia og Frankrike sørget for en ny oppdeling av Midtøsten for å sikre sin makt og sine egeninteresser i regionen. De nye grensene og politiske enhetene som britene og franskmennene konstruerte etter krigen hadde aldri før vært en politisk samlet enhet. De tok ikke hensyn til etniske og religiøse grupper som allerede eksisterte i regionen, ei heller interne spenninger. Derfor førte denne oppdelingen, som var en direkte konsekvens av krigsoppgjøret, til at en rekke kunstige stater ble konstruert i Midtøsten. I første omgang skulle disse styres som mandater. Mandatsystemet ble opprettet fordi Folkeforbundet mente at dette var områder med en primitiv befolkning som ikke var i stand til å styre seg selv. Derfor måtte de ha en mandatmakt som kunne styre til landet ble klar for å styre seg selv. Målet var at de nye mandatområdene skulle bli selvstendige en gang i fremtiden. Mens Libanon og Syria ble franske mandater, ble Irak og Palestina britiske mandater.⁵¹

Området som i dag utgjør den jordanske staten var i utgangspunktet et lite utviklet ørkenområde med få eller ingen naturressurser av verdi. Det lå mellom de britiske mandatene Palestina og Irak. Befolkningen bestod av ulike beduinstammer, og området hadde aldri vært en egen politisk enhet. Det var mer et gjennomfartsområde for militære oppdrag og handel, samt en buffer mellom de sterkere regionale maktene, enn en egen stat som befolkningen følte tilhørighet til. Av statene i Midtøsten som ble konstruert av Storbritannia og Frankrike etter første verdenskrig var nettopp Jordan den mest kunstige statsdannelsen av dem alle.⁵²

Jordan blir til

Under første verdenskrig inngikk britene flere motstridende avtaler, både med jødene, araberne og franskmennene, for å sikre sine interesser i Midtøsten. En av avtalene var Hussein-McMahon-korrespondansen. Gjennom denne avtalen lovet britene at Hussein, sharifen av Mekka, skulle få en egen arabisk stat dersom han hjalp britene med å gjøre opprør mot det osmanske riket under krigen. Hussein holdt sin del av avtalen, men fikk ikke sin arabiske stat

⁵¹ Nils A. Butenschøn, *Midtøsten: Imperiefall, statsutvikling, kriger* (Oslo: Universitetsforlaget, 2008), 121; William L. Cleveland og Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 4. utgave (Boulder, Colo: Westview Press, 2008), 172; Rogan, *Araberne*, 201–2; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 12, 69–70.

⁵² Butenschøn, *Midtøsten*, 141; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 213; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 288.

som lovet. Sønnene til Hussein, Abdullah og Faisal, ønsket seg makt og land, og var misfornøyde med at britene ikke hadde holdt sin del av avtalen. Faisal erklærte seg som konge av Syria i 1920, men ble raskt kastet ut av franskmennene, ettersom Syria var fransk mandatområde. Da Abdullah var på vei til Damaskus for å hevne seg på franskmennene, stoppet britene ham. Å la ham fortsette nordover kunne føre til konflikt mellom de europeiske maktene, og for Storbritannia var det viktigere å bevare vennskapet til Frankrike enn å holde avtalen med araberne. Ettersom det var uavklart hva britene skulle gjøre med området som lå øst for Jordanelven, bestemte de seg for å innsette Abdullah til å styre over Transjordan. Samtidig ble Faisal gitt Irak. På den måten fikk de knyttet sammen de britiske mandatområdene Palestina, Transjordan og Irak, samt temme brødrenes trang til å ekspandere og utfordre franskmennene.⁵³

Abdullahs styre i Transjordan begynte i april 1921 og varte først i seks måneder. Til tross for at styringen ikke gikk spesielt bra i starten, hverken økonomisk, militært eller på andre områder, ble han ikke fjernet av britene. Han fikk fortsette å styre ettersom de ikke hadde noen andre til å gjøre det. I 1923 godkjente Storbritannia utviklingen av Transjordan som en selvstendig stat, selv om dette skulle skje innenfor det britiske mandatsystemet. Samtidig tok de stadig mer kontroll over regjeringen til Abdullah, og etter hvert full kontroll over økonomi og forsvar.⁵⁴

I årene 1924 til 1939, under briten og oberstløytnant Henry Cox, ble det utviklet en sentraladministrasjon og statsinstitusjoner. Selv om Abdullah ikke likte at britene kontrollerte landet på denne måten, var statens overlevelse fullstendig avhengig av økonomisk støtte fra Storbritannia, og han kunne derfor ikke gjøre annet enn å akseptere det. I 1946 var det slutt på det britiske mandatet i Transjordan. Landet fikk formell selvstendighet. Det hashemittiske kongedømmet Jordan ble erklært, med Abdullah som konge. Likevel fortsatte britene å ha stor innflytelse over måten landet ble styrt på i årene fremover.⁵⁵

Jordan – det kunstige landet som ikke hadde forutsetninger for å bli en levedyktig stat – har mot alle odds overlevd og utviklet seg til å bli et stabilt land i en ellers ustabil region. Geografien har vært en stor utfordring for Jordan, som grenser til Israel, Syria, Irak og Saudi-Arabia. Jordan er en omringet stat midt i det turbulente Midtøsten. Med press fra alle kanter har den geografiske plasseringen vært en trussel for den nasjonale sikkerheten. Det har vært uunngåelig for Jordan å bli dratt inn i konflikten mellom palestinere og israelere, samt andre

⁵³ Butenschön, *Midtøsten*, 82; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 213; Rogan, *Araberne*, 212–13; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 288–92.

⁵⁴ Butenschön, *Midtøsten*, 142–43; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 294.

⁵⁵ Butenschön, *Midtøsten*, 142–43; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 294.

regionale konflikter. Dessuten er Jordan det landet som har kjent mest på det palestinske flyktningproblemet, og en stor andel av befolkningen i Jordan er opprinnelige palestinere, noe som også har skapt utfordringer. I motsetning til de andre omliggende arabiske landene ble de palestinske flyktningene gitt jordansk statsborgerskap, men var like fullt annenrangs borgere. Det er de gamle beduinstammene som kongedømmet i hele etterkrigstiden har bygget sin makt på. Mangel på betydningsfulle naturressurser har dessuten gitt Jordan økonomiske vanskeligheter. Eksempelvis er ikke Jordan, i motsetning til mange av sine arabiske naboland, i besittelse av olje. Dette har ført til at staten har blitt avhengig av økonomisk hjelp utenfra for å klare seg.⁵⁶

Kong Hussein

Sommeren 1951 ble kong Abdullah drept av en palestinsk nasjonalist i Jerusalem, etter at det var blitt avslørt at Jordan i hemmelighet hadde inngått en fredsavtale med Israel. Da Abdullah døde, overtok sønnen Talal den jordanske tronen, men på grunn av hans dårlige mentale helse ble ikke hans styre langvarig. Dermed ble Hussein, Talals sønn, som var utdannet ved Harrow og Sandhurst i England, konge av Jordan. Han var bare 17 år da han ble konge og styrte landet fra 1952 og frem til han døde i 1999. Etter kong Husseins død ble han hedret som en fredens mann, ikke bare i Jordan, men også i utlandet. Han er det arabiske statsoverhodet som har styrt lengst i Midtøsten. Kombinasjonen av en lojal hær, politisk kløkt og amerikansk økonomisk hjelp gjorde det mulig for Hussein å beholde makten så lenge.⁵⁷

Kong Hussein var en karismatisk person, med høy politisk status og en sterk personlighet. Hans viktigste egenskaper var mot, beslutsomhet, og empati, samt at han hadde evne til å forutse andres oppførsel i politiske settinger. Disse egenskapene bidro til at han kunne bevare tronen og overvinne de mange utfordringene og krisene han møtte på. Dessuten turte kong Hussein å utsette seg for risiko og ta sjanser. Han konsentrerte seg best under press, noe som var en nyttig egenskap som konge i et land i en turbulent region. På det personlige plan var kongen mer reservert, uformell og rolig. Han var en familiemann med humor, og prioriterte tid sammen med familien og barna sine.⁵⁸

Den jordanske kongen var overbevist om at det var forutbestemt at den arabiske nasjonen skulle ledes av familien hans – hashemittene. Hashemittene er direkte etterkommere

⁵⁶ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 11; Ashton, *King Hussein of Jordan*, 3; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 300, 305–6.

⁵⁷ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 2; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 331; Rogan, *Araberne*, 550; Shlaim, *Lion of Jordan*, 3; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 298.

⁵⁸ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 7, 9–10; Shlaim, *Lion of Jordan*, 3, 616.

av profeten Muhammed, gjennom hans datter Fatima og hennes ektemann Ali, som var den fjerde kalifen. Å være etterkommer av profeten gir stor legitimitet, selv til et styre som kanskje ellers burde hatt lite av det. Under det osmanske riket ble hashemittene ansett som voktere av de mest hellige muslimske stedene, Mekka og Medina. På begynnelsen av 1900-tallet begynte hashemittene å bygge politisk makt nettopp gjennom dette edle slektskapet til Muhammed. Også kong Husseins bestefar Abdullah hadde en dyp tro på at det var forutbestemt at hashemittene skulle samle og styre den arabiske verden.⁵⁹

Overbevisningen om hashemittenes lederrolle hadde både et åndelig og politisk fundament. Det åndelige var knyttet til at de nedstammet direkte fra profeten Muhammed, mens det politiske handlet om at kong Husseins bestefar, sharif Hussein, ledet opprøret mot det osmanske riket under første verdenskrig. Kong Husseins politikk var i stor grad påvirket av lærdommen fra bestefaren Abdullah, som lærte ham hva det å være hashemitt innebar og hvordan han skulle forvalte denne arven. Spesielt viktig var det å sikre at Jordan forble nettopp et stabilt hashemittisk monarki. Ansvar for å ta vare på den hashemittiske arven, tok kong Hussein på alvor. I tillegg til å sørge for at Jordan forble uavhengig, innebar dette ansvaret også å fremme Jordan som en viktig politisk aktør både regionalt og internasjonalt. Til tross for en begrenset økonomi, liten befolkning og moderat hær, lyktes han med å bygge opp den jordanske staten. Med kong Hussein ble dessuten Jordan en relevant aktør med politisk tyngde på regionalt nivå.⁶⁰

Utenrikspolitiske mål

I Jordan, som i andre stater, formes og påvirkes utenrikspolitikken av beslutningstakernes oppfatninger og verdier, hjemlige betingelser og forhold, samt det regionale og globale miljøet staten eksisterer i. Det er altså en direkte kobling mellom en stats innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. I tillegg til den hashemittiske arven har derfor konflikten mellom israelere og palestinere vært et hovedmoment i Jordans utenrikspolitikk. Det innebærer spørsmålet om hva som skal gjøres med palestinerne samt forholdet mellom Israel, USA og palestinerne. Et viktig mål med kong Husseins politikk var å løse den arabisk-israelske konflikten på en fredelig måte. For å kunne løse konflikten fredelig og få en slutt på den krigsfylte perioden som preget regionen, var han bestemt på at dialog med fienden var nødvendig. Bare gjennom å møtes direkte, med dialog i stedet for voldsbruk, ville det være mulig å finne en løsning. På den måten skilte kong Hussein seg fra den palestinske frigjøringsorganisasjonen (PLO), som da

⁵⁹ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 5; Shlaim, *Lion of Jordan*, 3–5.

⁶⁰ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 5–6, 11; Shlaim, *Lion of Jordan*, 3, 616–17.

organisasjonen oppstod mente at den eneste måten å frigjøre Palestina på var gjennom væpnet kamp.⁶¹

Konfliktbildet i regionen, og spesielt mangelen på en løsning på det palestinske spørsmålet, har truet Jordans nasjonale sikkerhet. Derfor har sikkerhet og forsvar vært helt sentralt for landets utenrikspolitikk i hele etterkrigstiden. Det viktigste utenrikspolitiske målet har vært å forsvare og sikre sin nasjonale uavhengighet mot alt som oppfattes som trusler. Det nest viktigste målet har vært at alle midler skal mobiliseres for å forsvare seg mot disse truslene. Deretter har det tredje viktigste målet vært å utnytte resterende midler til sosial og økonomisk utvikling. Det er flere utfordringer knyttet til Jordans utenrikspolitikk som må løses for å nå disse målene. En utfordring er problemet knyttet til bistand kontra uavhengighet, og hvor mye hjelp som kan mottas fra utlandet uten at det skal gå på bekostning av nasjonale beslutningsprosesser og uavhengighet. Dessuten er forbindelsen mellom nasjonale midler og utenrikspolitiske mål en utfordring, ettersom politiske mål må fremmes innenfor rammen av de økonomiske og militære muligheter som foreligger. En tredje utfordring er forholdet mellom sikkerhet og utvikling, og hvordan staten kan prestere og fremme utvikling uten at det skal gå på bekostning av sikkerheten.⁶²

Jordan og Vesten

To av kong Husseins største bekymringer var sikkerhet og økonomi. Derfor ble vestlige allierte samt forsøk på å inngå nære allianser i regionen viktig. Med press fra alle kanter og sterke fiender rundt seg, var det viktig å kunne balansere disse mot hverandre. Alliansene med de arabiske nabostatene varierte og var ofte kortvarige. Vel så viktig var derfor båndet til Vesten. For å overleve, både økonomisk og sikkerhetsmessig, var det avgjørende å ha en nær tilknytning til de vestlige maktene. Jordan har derfor alltid vært en nær vestlig alliert. I begynnelsen var Storbritannia den nærmeste allierte vestmakten, ettersom Jordan var under britisk beskyttelse frem til 1957. Senere ble USA den nærmeste og mest pålitelige allierte, og bidro med økonomisk og militær støtte til Jordan. Kong Hussein foretrakk å være alliert med USA fremfor Sovjetunionen, ettersom han var overbevist om at arabisk uavhengighet og enhet ikke kunne forenes med kommunisme. Siden flere andre arabiske land, som for eksempel Syria og Egypt, var støttet av og nær alliert med den kommunistiske blokken, var dette synspunktet kontroversielt i den arabiske verden.⁶³

⁶¹ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 10; Shlaim, *Lion of Jordan*, 3, 618.

⁶² Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 10.

⁶³ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 3–5; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 271.

Arabisk nasjonalisme på fremmarsj

På 1950-tallet var det flere hendelser som skulle sette Jordans nære vennskap med Vesten på prøve, og dette var nært knyttet til fremveksten av arabisk nasjonalisme. I 1955 sluttet Irak, Tyrkia, Pakistan, Iran og Storbritannia seg til forsvarstraktaten Bagdad-pakten, som var et vestlig initiativ for å demme opp for kommunistisk innflytelse i Midtøsten. At Irak ble med i pakten anså Gamal Abdel Nasser – Egypts ubestridte leder og den arabiske nasjonalismens ansikt utad – som et svik mot arabiske interesser. For at pakten skulle få en sterkere kobling til den arabiske verden, ble kong Hussein presset av britene til å bli med i Bagdad-pakten. Samtidig ble han også presset av Nassers tilhengere i Jordan samt Nasser selv til å motsette seg pakten og britene.⁶⁴

Fremveksten av den arabiske nasjonalismen og Nassers stadig større innflytelse i regionen, førte til politisk uro og demonstrasjoner i Jordan. Selv om kong Hussein først var positiv til Bagdad-pakten, bestemte han seg for å stå utenfor, i et forsøk på å få bukt med uroen i landet. Dette førte til at britenes pengestrøm til Jordan ble kuttet. Dessuten ble britiske offiserer sendt ut av Jordan, og den britiske avtalen ble erstattet av en avtale med Syria, Saudi-Arabia og Egypt, ettersom Jordan var helt avhengig av pengestøtte for å overleve. Også en nasjonalistisk, Nasser-vennlig regjering ble innsatt i Jordan høsten 1956.⁶⁵

Samme år skjedde det dramatiske hendelser i Egypt som fikk store konsekvenser for det internasjonale maktspeillet i Midtøsten. 29. oktober brøt Suezkrigen ut da Storbritannia, Frankrike og Israel angrep Egypt, som en konsekvens av at Nasser hadde nasjonalisert Suezkanalselskapet. Spesielt Storbritannia ville ikke tolerere dette, ettersom en nasjonalisering truet deres politiske, økonomiske og strategiske interesser i regionen. Derfor gikk de til krig. Krigen gikk ikke som Storbritannia, Frankrike og Israel hadde planlagt. USA og FN blandet seg inn, og de stridende ble tvunget til å inngå en våpenhvile 7. november. Nasser ble hyllet som en helt, mens Storbritannia og Frankrike ble stående igjen som de største taperne. De mistet sin en gang enorme innflytelse i regionen. Med Suezkrigen ble derfor stormaktdynamikken i Midtøsten endret, ettersom de gamle europeiske stormaktene etterlot seg et maktvakuum som så ble fylt av de nye stormaktene – USA og Sovjetunionen. Etter dette skulle Midtøsten bli en sentral brikke i kald krig-spillet.⁶⁶

⁶⁴ Butenschön, *Midtøsten*, 300; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 331; Shlaim, *Lion of Jordan*, 78–79; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 300–301.

⁶⁵ Butenschön, *Midtøsten*, 293; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 331; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 301.

⁶⁶ Butenschön, *Midtøsten*, 311, 322–23; Rogan, *Araberne*, 347, 353; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 189, 200–208.

Den kalde krigen, Jordan og USA

Midtøsten var et av de områdene i den tredje verden som ble påvirket mest av den kalde krigen. Regionen var allerede sterkt preget av stormaktspolitikk og innblanding, og med den kalde krigens inntreden ble dette videreført og forsterket. Økonomisk og militær bistand ble de viktigste faktorene for å bygge allianser, og mens Israel, Jordan, Tyrkia og Iran mottok rikelig med støtte fra USA, søkte Syria og Egypt økonomisk og militær støtte hos Sovjetunionen. I Jordan evnet kong Hussein å bruke supermaktkonflikten til sin fordel. I stedet for å la seg manipulere, brukte han rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen til å skaffe seg vestlig støtte. Blant annet fremstilte han regionale og lokale kriser som sovjetisk-støttede forsøk på å destabilisere regionen, for å få mer økonomisk og militær hjelp fra de vestlige maktene, og spilte dermed på den amerikanske frykten for kommunistisk ekspansjon i regionen.⁶⁷

Avstanden Jordan og kong Hussein hadde tatt fra de vestlige maktene i 1956 ble ikke langvarig. Da statsministeren og generalen i den Nasser-vennlige regjeringen begynte å få så mye makt at kong Hussein følte seg truet, gjennomførte han i april 1957 et kupp mot regjeringen. Slik kongen så det, var panarabismen – forestillingen om at alle arabere utgjorde en enhet og måtte stå sammen – en mye større trussel mot det hashemittiske monarkiet enn en vestlig allianse, og han var avhengig av bistand fra Vesten for å bli sittende som Jordans konge. Som en del av kald krig-spillet og strategien for å demme opp for kommunismen tilbød USA de landene i Midtøsten som følte seg truet av kommunismen, økonomisk, militær og politisk støtte gjennom den nye Eisenhower-doktrinen. Jordan ble stor mottaker av denne hjelpen. Dette førte til at Syria og Egypt fremmet stadig mer anti-hashemittisk propaganda for å svekke kong Hussein. Likevel var kongen fornøyd, ettersom han igjen var alliert med Vesten, og ikke minst med USA. At USA så på Jordan som en viktig alliert i Midtøsten, gjorde det lettere for kong Hussein å styrke sin posisjon.⁶⁸

I 1958 ble alliansen Den forente arabiske republikk inngått mellom Syria og Egypt, og et sterkt press ble lagt på kong Hussein for å bli en del av unionen. Kongen ønsket derimot å svekke Nassers dominans i regionen, og som svar opprettet han i stedet et samarbeid med tremeningen Faisal II i Irak. Det resulterte i Den arabiske union. Et økonomisk og militært

⁶⁷ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 273; Fred Halliday, «The Middle East, the Great Powers, and the Cold War», i *The Cold War and the Middle East*, red. Avi Shlaim og Yezid Sayigh (Oxford: Clarendon, 1997), 10, 25; Avi Shlaim og Yezid Sayigh, *The Cold War and the Middle East* (Oxford: Clarendon, 1997), 2; Lawrence Tal, «Jordan», i *The Cold War and the Middle East*, red. Avi Shlaim og Yezid Sayigh (Oxford: Clarendon, 1997), 102; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 311.

⁶⁸ Kristi N. Barnwell, «“Caught Between His Friends and His Enemies”: The Evolution of American–Jordanian Collaboration in the 1960s», *Diplomacy and Statecraft* 22, nr. 2 (2011): 283; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 331; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 302–3.

samarbeid med Irak var viktig for å øke handelen og styrke forsvaret i Jordan. I Jordan var tilhengere av Nasser mistenksomme til samarbeidet. De skapte uro og spenning, la større press på Jordan og planla å avskaffe de hashemittiske monarkiene i Jordan og Irak. Kong Hussein gjennomskuet planene og fikk stanset det planlagte kuppet. I Irak, derimot, ble hele kongefamilien drept 14. juli 1958. Jordan var mer sårbar og utsatt enn noensinne, og Vesten var bekymret for den nye maktbalansen i regionen. De fryktet at et kupp og kong Husseins fall ville gjøre Sovjetunionen til den eneste stormakten i regionen. Britene sendte styrker til Jordan for å opprettholde ro og orden, samtidig som kongen fikk avverget krisen og stabilisert landet. Vesten anså kong Hussein som en helt som forsvarte Midtøsten mot den kommunistiske trusselen. Jordan var godt innenfor den vestlige fløyen igjen, og fra 1958 til 1965 var det bare Israel som mottok mer økonomisk støtte fra USA enn Jordan.⁶⁹

Nye utfordringer

Kong Hussein fikk avverget kupplanene i 1958 og klarte å stabilisere landet i årene fremover, takket være den enorme støtten fra Vesten og spesielt USA. Likevel førte regionale uroligheter til nye utfordringer for Jordan. I 1950 hadde Østbredden og Vestbredden blitt slått sammen. Vestbredden ble i årene frem til 1967 en svært viktig inntektskilde for Jordan og bidro til økonomisk vekst gjennom en betydelig utvikling av turisme, jordbruk og industri. I 1967 var en fjerdedel av Jordans dyrkbare jord og omtrent halvparten av industrien på Vestbredden. Av Jordans befolkning bodde halvparten der, og området utgjorde omtrent 40 prosent av landets bruttonasjonalprodukt. Etersom gamlebyen i Jerusalem var og er hellig for tre verdensreligioner – muslimer, kristne og jøder – og Betlehem hellig for kristendommen, har dette vært svært populære reisemål. Turismen til de hellige stedene på Vestbredden var derfor viktig for Jordan og stod for 25 prosent av landets årlige inntekter.⁷⁰

Seksdagerskrigens konsekvenser

Under Seksdagerskrigen i 1967 okkuperte Israel Vestbredden, Øst-Jerusalem, Sinaihalvøya, Gazastripen og Golanhøydene. Krigen fikk derfor alvorlige konsekvenser for palestinerne, Jordan, Egypt og Syria. For Jordans del betød tapet av Vestbredden at jordanerne mistet landets

⁶⁹ Joakim Aalmen Markussen og Hilde Henriksen Waage, «A Balancing Pretence: The Johnson Administration's Policy towards Jordan, 1964-1967», *British Journal of Middle Eastern Studies* 45, nr. 3 (2018): 324; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 332; Peter L. Hahn, «Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957», *Presidential Studies Quarterly* 36, nr. 1 (2006): 44–45; Rogan, *Araberne*, 358–59; Shlaim, *Lion of Jordan*, 162–64; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 303–4.

⁷⁰ Markussen og Waage, «A Balancing Pretence», 324, 334; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 332; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 297–98, 305.

mest produktive jordbruksområde og tapet av Øst-Jerusalem at landet mistet en av de viktigste turistnæringene. Dette var ødeleggende økonomisk sett, men å miste muslimenes hellige by var også et symbolsk nederlag. I tillegg kom det en ny bølge av palestinske flyktninger til Jordan. Omtrent halvparten av den jordanske befolkningen var nå palestinske flyktninger. Selv om de fikk jordansk statsborgerskap, opplevde de at deres palestinske identitet ble forsøkt undertrykt av det hashemittiske kongedømmet. Den diskriminerende politikken førte derfor til sterke reaksjoner fra palestinere, som begynte å protestere mot det jordanske regimet og kjempe for å få en palestinsk stat. Dette skulle skape stor frykt hos kong Hussein.⁷¹

Før Seksdagerskrigen hadde kong Hussein gått motvillig med på at PLO, palestinernes politiske og militære organisasjon, fikk etablere seg i Jordan. Da araberne tapte krigen i 1967 var ikke palestinerne i tvil om at de måtte gjennomføre terroraksjoner og geriljakrigføring for å få etablert en palestinsk stat. Etter krigen ble Jordan hovedsentrum for palestinske aksjoner. Forskjellige geriljafraksjoner innenfor PLO, som Fatah, ledet av Yasir Arafat, Den demokratiske fronten for frigjøring av Palestina (DFLP), og Folkefronten for frigjøringen av Palestina (PFLP) etablerte seg i landet. Dessuten begynte PLO å etablere egne politiske, økonomiske og sosiale institusjoner i Jordan, og drev skoler og sykestuer i de palestinske flyktningleirene. Tilstedeværelsen ble så betydelig at palestinerne nesten hadde bygd opp en egen stat i den jordanske staten. Imidlertid ble PLOs nærvær en stadig større trussel for Jordan og førte til væpnede kamper mellom de palestinske geriljagrupperingene og jordanere. Palestinerne ønsket å styrte kongen og mente at jordansk lov ikke gjaldt dem. Dessuten førte aksjonene mot Israel fra jordansk territorium til kraftig gjengjeldelse fra Israel, som ikke bare rammet militære og palestinere, men også jordanere og sivile. Situasjonen i Jordan ble stadig mer spent og kaotisk.⁷²

Borgerkrig

Kong Hussein stod overfor et dilemma: for å overleve selv måtte han på den ene siden kjempe mot de palestinske geriljagruppene som ønsket å styrte ham, men på den andre siden ville det bli vanskelig å påstå at Jordan representerte palestinerne dersom han valgte å nedkjempe dem.

⁷¹ Markussen og Waage, «A Balancing Pretence», 334; Nigel Ashton, «Pulling the Strings: King Hussein's Role during the Crisis of 1970 in Jordan», *The International History Review* 28, nr. 1 (2006): 97; Barnwell, «“Caught Between His Friends and His Enemies”», 289; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 332, 339; Shlaim, *Lion of Jordan*, 255–57; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 297–98, 305–6, 355.

⁷² Markussen og Waage, «A Balancing Pretence», 335; Barnwell, «“Caught Between His Friends and His Enemies”», 289; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 359–61; Rogan, *Araberne*, 400; Ziv Rubinovitz, «Blue and White ‘Black September’: Israel's Role in the Jordan Crisis of 1970», *The International History Review* 32, nr. 4 (2010): 689; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 226, 305–7.

Blant Midtøstens befolkning fikk palestinernes sak stadig mer støtte, noe som også gjorde at kong Hussein tvilte på om han skulle gå til angrep mot den palestinske geriljaen. Samtidig fortsatte angrepene fra geriljagruppene å true kongen og det jordanske regimet, og 1. september 1970 ble han utsatt for et attentatforsøk. Bare noen dager senere, 6. september, fikk kong Hussein nok, da PFLP gjennomførte fire flykapringer hvorav tre av flyene ble tvunget til å lande utenfor hovedstaden Amman. De fleste gislene ble sluppet fri, men passasjerene med israelsk statsborgerskap eller dobbelt israelsk og amerikansk statsborgerskap ble holdt som gisler på et hotell i Amman i to uker før de fikk slippe fri. 12. september gjennomførte PFLP spektakulære eksplosjoner da flyene gikk i luften. Hendelsen ble starten på den jordanske borgerkrigen.⁷³

Da palestinske geriljagrupper erobret byen Irbid, nord i Jordan, 15. september, hadde ikke kong Hussein annet valg enn å få kontroll over kongedømmet igjen ved å bli kvitt den palestinske geriljaen. Han gikk til aksjon mot de palestinske geriljagruppene. To dager senere kommanderte han hæren til å gå til aksjon mot palestinske flyktningleirer og militærbaser i Amman og andre byer. Både sivile og militære mål ble bombet, og de intense kampene varte i ti dager. Kong Hussein hadde både USAs, Iraks og Israels støtte. Oppgjøret ble blodig, og fikk dessuten konsekvenser utover Jordans grenser. Da Syria blandet seg inn og angrep Jordan fra nord for å beskytte palestinerne, kom amerikanerne på banen i enda større grad. De så hendelsen i en kald krigs-kontekst og mente at det syriske angrepet var iscenesatt av Sovjetunionen. Amerikanerne overbeviste Israel om å hjelpe Jordan, og med både israelerne og amerikanerne på Jordans side, trakk syrerne seg tilbake. Kongen kunne da fokusere på aksjonen mot de palestinske geriljagruppene. 26. september inngikk kong Hussein og Arafat en avtale om våpenhvile, og krigen var over. Som et resultat ble både palestinske flyktninger og PLO fordrevet til Libanon. Dette forrykket maktbalansen der og bidro til å dra landet inn i en langvarig borgerkrig fra 1975 til 1990.⁷⁴

Borgerkrigen i Jordan i 1970 fikk store følger for kong Husseins politiske karriere på flere måter. Internt førte borgerkrigen til at en tydelig jordansk identitet begynte å vokse frem. I stedet for å fortsette og forsøke å hviske ut ulikhetene mellom jordanere og palestinere, som kongen hadde gjort frem til borgerkrigen, sørget han fra nå av for at militæret og statsforvaltningen fikk et enda mer jordansk særpreg. En annen konsekvens av borgerkrigen

⁷³ Clea Lutz Hupp, *The United States and Jordan: Middle East Diplomacy during the Cold War* (London: I. B. Tauris, 2014), 168–70; Rogan, *Araberne*, 406–7; Rubinovitz, «Blue and White ‘Black September’», 689–90; Shlaim, *Lion of Jordan*, 327; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 308.

⁷⁴ Barnwell, «“Caught Between His Friends and His Enemies”», 294; Hupp, *The United States and Jordan*, 171–77; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 22; Rogan, *Araberne*, 407–8; Rubinovitz, «Blue and White ‘Black September’», 699–700; Shlaim, *Lion of Jordan*, 330; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 227, 243, 308–11.

var at forholdet til de omkringliggende statene ble forverret. De straffet kong Hussein både politisk og økonomisk, og Jordan ble mer isolert i araberverdenen. Syria, Algerie, Libya og etter hvert Egypt brøt de diplomatiske forbindelsene til Jordan, og subsidiene fra de oljeproduserende landene i regionen ble kuttet. Dermed var tilknyttingen til Vesten viktigere enn noen gang og avhengigheten av vestlig støtte desto større. Samtidig hadde krigen gitt kong Hussein økt oppslutning hos de vestlige landene, som anså ham som besluttsom og modig, med evne til å slå ned på trusselen fra palestinerne og syrerne. I etterkant fikk derfor Jordan en betydelig påskjønnelse fra USA, til sammen 40 millioner dollar. Pengene skulle brukes til å styrke regimet og beskytte det mot fiender.⁷⁵

Forholdet til USA var på 1970-tallet likevel varierende. Det var viktigere for USA å ha et godt forhold til Israel enn det var å ha et godt forhold til Jordan. Ettersom Israel alltid har hatt USA som sin nærmeste allierte, har de arabiske landene i mange situasjoner vært maktesløse, og det har ført til en fastlåst situasjon. Amerikanerne har ikke lagt press på Israel dersom det har kunnet sette vennskapet på spill. For eksempel nektet USA å legge press på Israel for at Jordan skulle få tilbake Vestbredden og Øst-Jerusalem. Til tross for at kong Hussein tok flere initiativ til fredsforhandlinger gjennom sin regjeringstid, og var villig til å forhandle direkte med både fiender og venner, var han fullstendig klar over at både hans og andre arabiske land sitt handlingsrom i regionen var begrenset, spesielt overfor Israel, nettopp på grunn av denne nære amerikansk-israelske relasjonen.⁷⁶

Del 2: Syria

Syria er et område med en lang historie og det var her noen av verdens første sivilisasjoner oppstod. I likhet med Jordan var også Syria et kunstig land, konstruert av seierherrene etter første verdenskrig. Syria var aldri en samlet politisk enhet under det osmanske riket, men delt inn i ulike provinser. Mange ulike minoriteter hadde også bosatt seg i området. Drusere og alawitter var begge minoritetsgrupper i Syria med utspring i sjiaislam. Mens druserne bodde i sørvest, holdt alawittene til i fjellene i nordvest. Omtrent elleve prosent av befolkningen var alawitter. De levde ekskludert fra resten av befolkningen og opplevde tilfeller av alvorlige forfølgelser. Mange i den overveldende sunnimuslimske befolkningen anså alawittene som

⁷⁵ Ashton, «Pulling the Strings», 116; Hupp, *The United States and Jordan*, 179–80; Shlaim, *Lion of Jordan*, 344; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 311, 313.

⁷⁶ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 9–10; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 311.

vantrø. De hadde særegne ritualer og tro, som var ulik både sunni- og sjiamuslimenes. Sunnimuslimene utgjorde omtrent 70 prosent av den syriske befolkningen. Litt under 15 prosent bestod av forskjellige kristne trosretninger. Det var i utgangspunktet bønder som bodde i Syria, som levde av å dyrke jorda. I tillegg hadde Syria store og betydningsfulle byer, blant dem var Aleppo, Homs, Hama og Damaskus. Sammenlignet med resten av regionen var dette særegent for Syria. Byene la grunnlaget for handel og en selvstendig økonomi, ettersom det ble utvekslet varer og jordbruksprodukter der.⁷⁷

Fransk mandat og uavhengighet

Første verdenskrig ble en tragedie for de som bodde i Syria, med sultkatastrofe og epidemier som herjet. I tillegg ble mange sendt ut som soldater i den osmanske hæren. Nesten en femtedel av befolkningen døde. Etter krigen ble Syria og Libanon underlagt fransk mandatmakt. Området skulle bli preget av fransk splitt-og-hersk-politikk i årene som fulgte. Etter at Faisal, sønnen til sharif Hussein av Mekka, erklærte seg som konge og forsøkte å gjøre Syria uavhengig, ble han raskt kastet ut av franskmennene. De innførte et direkte fransk styre i landet, og franskmennene delte landet opp i seks regioner. Regionene Aleppo og Damaskus ble egne småstater i 1921, men ble slått sammen til Syria tre år senere. I tillegg fikk alawittene og druserne hver sine småstater som frem til 1942 fortsatte å bli styrt atskilt fra Syria. Denne oppdelingen fikk store konsekvenser for befolkningen og førte til etnisk og regional fragmentering, som ga grobunn for mye konflikt i tiårene som fulgte. Fordi franskmennene var mest opptatt av Libanon, utvidet de Libanon med den frodige Bekaa-dalen, viktige havnebyer som Tripoli og Beirut og andre områder, noe som slo negativt ut på Syrias areal. Oppdelingen ble derfor møtt med fiendtlighet i Syria.⁷⁸

Fra dag én møtte det franske styret i Syria på motstand fra syriske nasjonalister. Befolkningen i Syria var sterkt imot det franske styret og hadde ikke tiltro til de franske styresmaktene. Samtidig prøvde franskmennene å undertrykke den syriske nasjonalismen. Mandatperioden ble derfor turbulent og preget av syrisk opprør og motstand mot det autoritære franske styret. I området der druserne holdt til brøt det ut opprør i 1925, som så spredte seg til resten av landet. Denne gangen klarte ikke franskmennene å undertrykke opprøret. Ikke før to

⁷⁷ Butenschön, *Midtøsten*, 277; Hopwood, *Syria 1945-1986*, 13; Moshe Ma'oz, «The Emergence of Modern Syria», i *Syria under Assad: Domestic Constraints and Regional Risks*, red. Moshe Ma'oz og Avner Yaniv (London: Croom Helm, 1986), 10; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 250–51.

⁷⁸ Butenschön, *Midtøsten*, 157; Hopwood, *Syria 1945-1986*, 24; John McHugo, *Syria: From the Great War to Civil War* (London: Saqi Books, 2014), 51; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 253–54.

år senere fikk franskmennene igjen kontroll over situasjonen. Det undertrykkende franske styret fortsatte å prege det syriske samfunnet i årene fremover.⁷⁹

Under andre verdenskrig ble Frankrike okkupert av Tyskland og en nazivennlig fransk regjering under ledelse av Phillipe Pétain ble dannet. Høykommissærer fra det nye Vichy-regimet i Frankrike ble sendt til Syria og Libanon for å styre. Det kunne ikke britene akseptere. Derfor okkuperte britene, i samarbeid med De frie franske styrker som ble ledet av Charles de Gaulle, Syria og Libanon sommeren 1941. Både Syria og Libanon ble etter dette lovet uavhengighet av De frie franske styrker, noe den britiske regjeringen også garanterte. Likevel ville ikke Frankrike gi opp sin innflytelse og kontroll over Syria og Libanon uten videre. Da franskmennene insisterte på at selvstendigheten også skulle innebære at franske interesser ble garantert, ble nasjonalistene i Syria og Libanon rasende. Frankrike tviholdt på sine mandatområder, men måtte etter hvert innse nederlaget. I løpet av april 1946 trakk franske styrker seg endelig helt ut og syrisk uavhengighet var et faktum.⁸⁰

Franskmennene etterlot seg ingen velfungerende politiske institusjoner i Syria. Syrerne, som ikke hadde noe som helst erfaring med å styre sitt eget land, møtte derfor på store utfordringer etter at de hadde blitt selvstendige. Perioden frem til 1970 skulle bli preget av en rekke kupp og kuppforsøk. På grunn av at befolkningen aldri hadde vært en samlet nasjonal enhet før Syria ble konstruert og fordi den franske splitt-og-hersk-politikken hadde bidratt til ytterligere fragmentering og splittelser, var det lite samhold å spore blant den syriske befolkningen.⁸¹

Det var hovedsakelig to grupper som ønsket å styre Syria – nemlig hæren og de sunnimuslimske familiene. I mandatperioden hadde franskmennene bygd opp det syriske militæret og hæren hadde en betydningsfull rolle i den syriske politikken. Hæren bestod først og fremst av minoritetsgrupper og spesielt alawittene dominerte. I tillegg var det de mektige sunnimuslimske familiene som hadde kontrollen over politikk og økonomi i Syria. Selv om det ikke var mange familier, hadde disse mye makt. Samtidig var den syriske befolkningen mistenksom overfor disse mektige familiene ettersom de hadde hatt et nært forhold til det franske styret.⁸²

⁷⁹ Butenschøn, *Midtøsten*, 157–58; Hopwood, *Syria 1945-1986*, 25; Rogan, *Araberne*, 261, 266; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 254–55.

⁸⁰ Butenschøn, *Midtøsten*, 184–85; Hopwood, *Syria 1945-1986*, 27–30; Rogan, *Araberne*, 279–80; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 256.

⁸¹ Butenschøn, *Midtøsten*, 276–77; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 256.

⁸² Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 256–57.

Shukri al-Quwatli var fra en av disse sunnimuslimske familiene og ble den første presidenten i Syria. Styret hans ble ikke langvarig. I mars 1949 ble han avsatt i et militærkupp. Bare dette året ble det gjennomført totalt tre militærkupp i Syria. I desember var det oberst Adib Shishakli som tok makten i det tredje kuppet. Han styrte helt til 1954 og ble Syrias første militærdiktator. Shishakli moderniserte og forbedret hæren, bygde ut utdanningsinstitusjoner og felles lover for alle syrere ble innført. Styret var effektivt, men undertrykkende. All kritikk ble møtt med arrestasjoner. Motstanden mot regimet økte stadig og opprør spredte seg etter hvert til flere deler av landet. I 1954 ble Shishakli tvunget til å gå av. Heller ikke han hadde klart å etablere et stabilt styresett i Syria. En dyp politisk splittelse preget landet på 1950-tallet.⁸³

Den forente arabiske republikk

I tillegg til arven etter den franske mandatpolitikken bidro også fremveksten av politiske partier i Syria til å skape en politisk struktur som var dypt splittet. De ulike partiene hadde spesifikke ideologier og partiprogram. Da det ble holdt valg i 1954 fikk flere partier representanter i nasjonalforsamlingen. Både kommunistpartiet og Baath-partiet viste styrke ved valget. Troen på en politisk arabisk samling og en felles arabisk stat fremfor flere enkeltstater stod sentralt i Baath-partiet. Bare gjennom en fullverdig arabisk enhet kunne arabere bli helt uavhengige og få et rettferdig styre, mente baathistene. Baath-partiet skulle prege og etter hvert dominere syrisk politikk i årene fremover.⁸⁴

På 1950-tallet var likevel ikke Baath-partiet sterkt nok til å kontrollere hele Syria, og partiet trengte derfor en mektig alliert. Den tilsynelatende perfekte allierte var Egypts Nasser. Han delte Baath-partiets tro på panarabisme og var dessuten svært populær i Syria. Derfor henvendte partiets ledere seg i slutten av 1957 til Nasser med forslaget om en union mellom Syria og Egypt. Nassers krav for union var at den skulle styres fra Kairo samt at Egypt skulle kontrollere den syriske hæren. I tillegg krevde han oppløsning av alle politiske partier fordi han mente at flerpartisystemet skapte strid og splittelse. De politiske partiene skulle erstattes med ett enkelt parti – Nasjonal union. De syriske militære og Baath-lederne trodde på tross av Nassers krav, som ville gi egyptisk dominans, at de ville spille en betydningsfull rolle i unionen. Der skulle de ta feil.⁸⁵

⁸³ Hopwood, *Syria 1945-1986*, 34–36; Rogan, *Araberne*, 354; Patrick Seale, «Syria», i *The Cold War and the Middle East*, red. Avi Shlaim og Yezid Sayigh (Oxford: Clarendon, 1997), 50; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 257.

⁸⁴ Butenschön, *Midtøsten*, 282–83; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 324–25; Rogan, *Araberne*, 354.

⁸⁵ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 325; Rogan, *Araberne*, 354–56; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 259.

1. februar 1958 ble Den forente arabiske republikk proklamert. Ettersom Nasser krevde full kontroll over de politiske institusjonene i Syria, fikk det store konsekvenser for syrerne. Hæren ble omorganisert og egypterne inntok raskt betydningsfulle byråkratiske maktposisjoner. På grunn av den egyptiske dominansen spilte baathistene en minimal rolle i unionens ledelse. Ettersom de hadde godtatt at Baath-partiet skulle oppløses, hadde de forventet å spille en stor rolle i styringen av unionen. I stedet følte de seg oversett. Misnøyen vokste, både blant baathistene og den øvrige syriske befolkningen. I Syria fikk derfor ikke Den forente arabiske republikk et sterkt fotfeste, og i 1961 valgte syrerne å bryte ut av unionen.⁸⁶

Syria og stormaktene

Under den kalde krigen var Syria alliert med Sovjetunionen. Forholdet mellom de to landene var tidvis nært og tidvis turbulent. Utenfra, og spesielt fra et vestlig perspektiv, ble Syria ansett som Sovjetunionens hovedallierte i den arabiske verden, men forholdet var ikke så tett og ukomplisert som det ble oppfattet som. Syria og Sovjetunionen var ofte mistenksomme overfor hverandre og hadde motstridende ambisjoner. For eksempel anså syrerne kommunistene som farlige rivaler. Selv om Syria trengte Sovjetunionens beskyttelse, ønsket ikke syrerne at russerne skulle blande seg inn i Syrias innenriks- og regionale politikk.⁸⁷

Forholdet til Vesten var enda mer problematisk. Syria hadde kritisert USAs politikk overfor den israelsk-palestinske konflikten fra første stund. Etter at Israel ble opprettet og en arabisk-israelsk krig begynte å ulme, ble det syrisk-amerikanske forholdet stadig dårligere. Syria kjøpte våpen fra Tsjekkoslovakia og amerikanerne fryktet at syrerne begynte å nærme seg Sovjetunionen. USA ønsket et amerikansk-vennlig regime i Syria og begynte planleggingen av et kupp. Da Husni Zaim gjennomførte Syrias første militærkupp og tok makten i 1949, var det med amerikansk hjelp. Zaim var sterkt anti-sovjetisk og villig til å starte fredssamtaler med Israel. Det likte naturligvis amerikanerne godt. Men Zaims styre ble ikke langvarig. Han ble styrtet etter bare et halvt år, og da ble også relasjonen til USA kuttet.⁸⁸

Syrerne var skeptiske til amerikanerne, og spesielt etter den dårlige erfaringen med det franske mandatstyret, fryktet de igjen å bli kontrollert av en imperialistisk makt. Både amerikanerne og britene mislikte at Syria og Sovjetunionen fikk et tettere forhold. De fryktet at Syria skulle bli kommunistisk. Derfor planla USA igjen, med hjelp fra Tyrkia, et kupp for å få

⁸⁶ Butenschön, *Midtøsten*, 291–92; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 326; Waage, *Konflikt og stormaktpolitikk i Midtøsten*, 263.

⁸⁷ Seale, «Syria», 48–49, 59; Waage, *Konflikt og stormaktpolitikk i Midtøsten*, 262.

⁸⁸ Douglas Little, «Cold War and Covert Action: The United States and Syria, 1945-1958», *The Middle East Journal* 44, nr. 1 (1990): 53–56; Waage, *Konflikt og stormaktpolitikk i Midtøsten*, 257, 260–61.

fjernet den syriske regjeringen. Det lyktes USA ikke med. Derimot førte den amerikanske politikken til at Syria bare ble enda mer fiendtligsinnnet overfor USA.⁸⁹

Det var flere grunner til at Syria og Sovjetunionen utviklet et nært forhold spesielt i årene 1954 til 1958. Hendelser i henholdsvis 1955, 1956 og 1958 – Bagdad-pakten, Suezkrisen og Den forente arabiske republikk – skapte problemer for Vestens innflytelse i regionen og åpnet samtidig døren for sovjetisk innflytelse. Syria var sterkt imot den vestlige støtten til Israel og Bagdad-pakten og vendte seg derfor mer mot Egypt og Sovjetunionen. Syria trengte beskyttelse mot Israel, samt mot sine arabiske naboland og tidligere koloniherre. Samtidig trengte Sovjetunionen å sikre seg mot trusselen fra sør og ville dermed øke sin tilstedeværelse i det østlige Middelhavsområdet. Til tross for at Syria og Sovjetunionen hadde ulike oppfatninger og ambisjoner, hadde de et felles mål: å svekke vestlig innflytelse i Midtøsten.⁹⁰

Selv om Syria og Sovjetunionen fortsatte å være allierte ble det utover på 1960-tallet og videre stadig tydeligere hvor forskjellige de var. Forholdet ble preget av mindre optimisme og tillit og mer gjensidig forakt, til tross for at økonomisk og militær støtte til Syria fra Sovjetunionen økte betydelig. Spesielt krigene i 1967 og 1973, som begge førte til arabiske tap og dermed også tap for sovjetiske våpen, påvirket forholdet negativt. Da Syria etter Seksdagerskrigen i 1967 ville ruste opp og kjempe for å få tilbake de okkuperte Golanhøydene, mente Sovjetunionen at Syria og de andre araberstatene heller burde starte fredsforhandlinger med Israel. En ny krig ville føre til enda mer regional ustabilitet, som var det siste Sovjetunionen ønsket. For Syria var det uaktuelt med fredsforhandlinger. Etter krigen ble det igjen demonstrert hvor motstridende oppfatninger og interesser syrerne og russerne hadde i regionen. Derfor ble forholdet tidvis kaldt og fylt av mistillit. Men ettersom de begge søkte sikkerhet, fortsatte de å være allierte.⁹¹

Hafez al-Assads vei til makten

I 1963 kom Baath-partiet til makten i Syria. Etter at unionen med Egypt ble oppløst i 1961 hadde Syria vært preget av politisk kaos. Svake regjeringer og stadige trusler om militærkupp viste igjen hvor vanskelig det var for syrerne å styre sitt eget land. Baath-partiet grep sjansen i kaoset, og 8. mars 1963 gjennomførte baathistene et militærkupp. Partiet var på denne tiden dominert av en liten gruppe unge og ambisiøse alawittiske offiserer. Selv om partiet ikke utelukkende bestod av alawitter, skulle det politiske bildet komme til å bli dominert av nettopp

⁸⁹ Little, «Cold War and Covert Action», 53–56; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 260–62.

⁹⁰ Seale, «Syria», 49–50.

⁹¹ Seale, 56–57; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 267.

alawittene. Ved å kvitte seg med konkurrenter og offiserer i hæren som støttet det gamle regimet, klarte det nye Baath-regimet å beholde makten og skulle komme til å avgjøre Syrias politiske utvikling fremover. Baath-partiets styre ville gjøre det syriske samfunnet mer rettferdig og gjennomførte en rekke sosiale reformer. Privateide selskaper ble nasjonalisert samt at privateide eiendommer og landområder ble omfordelt og ekspropriert. Baath-partiet sørget for å sikre seg kontroll over de viktigste delene av samfunnet.⁹²

Blant de unge alawittiske offiserene som spilte en sentral rolle i militærkuppet var Hafez al-Assad. Han ble født i 1930 og kom fra en fattig bondefamilie som holdt til i det nordvestlige, alawittiske området i Syria. Som den første i sin familie tok Assad utdanning. Han ville bryte ut av det isolerte og fattigslige samfunnet han kom fra. Da han var seksten år meldte han seg inn i Baath-partiet. Ettersom familien var fattig og ikke kunne finansiere en universitetsutdanning for Assad, begynte han på militærakademiet i Homs. Militærakademiet var gratis, og derfor var det også mange andre unge alawitter som tok sin utdanning her. Det var en mulighet for å komme seg opp og frem, også for dem med lite penger. Assad ble plassert i luftvåpendivisjonen, gjorde det svært godt og fikk ta videreutdanning i Sovjetunionen. Rollen som offiser og jagerpilot kombinerte han med politisk engasjement i Baath-partiet. Da Baath-partiet tok makten var Assad 33 år og øverstkommanderende for flyvåpenet.⁹³

I 1966 konsoliderte Assad og de andre unge offiserene makten i et internt kupp. Dermed satt Baath-partiets militære, alawittiske fraksjon med all makt. Mange av de tidligste støttespillerne i partiet, inkludert noen av dem som hadde vært med på å grunnlegge partiet, ble fjernet. Assad ble den dominerende figuren innenfor de væpnede styrkene, som forsvarssjef og øverstkommanderende for flyvåpenet, mens partiapparatet ble kontrollert av Salih Jadid, som også var alawitt.⁹⁴

Assad sørget for å sikre seg stadig mer makt. Da Syria under Seksdagerskrigen i 1967 mistet Golanhøydene, som var strategisk viktige for Syria, var det et stort nederlag for forsvarssjefen. Men Assad var av den oppfatning at det ikke hadde noe med ham å gjøre; det var medarbeiderne hans som hadde tabbet seg ut og bidratt til at Syria tapte krigen. Baath-partiet var splittet og regjeringen var alt annet enn velfungerende. Assad var mest fokusert på kampen mot Israel, mens hans kollegaer var mer opptatt av interne forhold. Uenigheten bidro

⁹² Butenschön, *Midtøsten*, 304–5; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 399; Ma'oz, «The Emergence of Modern Syria», 19; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 263.

⁹³ Butenschön, *Midtøsten*, 281–82; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 398–99; Seale, *Asad*, 27, 37–39.

⁹⁴ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 399–400; Seale, *Asad*, 104–5; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 264.

til at Assad ønsket å sikre all kontroll. Den interne situasjonen ble ikke bedre av at Syria opplevde nok en ydmykelse i borgerkrigen i Jordan, der de syriske styrkene forsøkte å hjelpe palestinerne, men blitt tvunget til retrett nesten like fort som de hadde ankommet. Under en partikongress i november 1970, som endte i forvirring og uenighet blant partimedlemmene, grep Assad sjansen og gjennomførte et militærkupp. Han sørget for at Jadid og andre regjeringsmedlemmer ble arrestert. Innen kort tid ble han valgt til Syrias president.⁹⁵

Ønsket om å få tilbake Golanhøydene var Assads hovedprioritet. Sammen med Egypts nye president Anwar Sadat begynte planleggingen av et militært oppgjør. 6. oktober 1973 slo Syria og Egypt til. Krigen gikk i deres favør i begynnelsen, men så slo Israel kraftig tilbake. Etter seksten dager med intensiv krigføring ble de stridende partene enige om våpenhvile. Igjen gikk de arabiske landene på et tap. Likevel hadde de vist militær styrke, og det var i seg selv en seier. Assad hadde fått troen på at en arabisk koalisjon kunne vinne tilbake de områdene som Israel okkuperte. Men etter krigen forlot Egypt sin sovjetiske allierte og henvendte seg i stedet til USA. Dermed var det vanskelig for Assad å finne en partner til å kjempe mot Israel.⁹⁶

Egyptis allianseskifte førte til en oppgradering av forholdet mellom Syria og Sovjetunionen. Samarbeidet økte på alle områder. Samtidig var det heller ikke nå uproblematisk. Det var fortsatt helt uaktuelt for Assad at Sovjetunionen skulle få innflytelse over den syriske politikken. Dette til tross for at han førte en kostbar politikk som gjorde ham fullstendig avhengig av sovjetiske penger og våpen. Selv om Syria hadde mistet sin eneste pålitelige arabiske partner til USA, ville Assad fortsatt kjempe for å få tilbake Golanhøydene. Han ville gjøre Syria til den arabiske verdens mektigste stat og komme på samme militært nivå som Israel. Det ultimate målet var et Stor-Syria og at Syria kunne kontrollere både Jordan, Libanon og PLO. Støtten fra Sovjetunionen var mer nødvendig enn noensinne skulle Assad oppnå dette.⁹⁷

At Assad gikk sin egen vei og ikke lot Moskva påvirke den syriske politikken ble nok en gang tydelig i mai 1976. Da sendte Assad, med USAs velsignelse, syriske styrker til borgerkrigen i Libanon for å redde de kristne militsene fra å bli knust av PLO og den libanesiske druselederen Kamal Jumblatts styrker. Dermed kjempet syrerne mot palestinerne, som de tidligere hadde forsøkt å redde i den jordanske borgerkrigen. Invasjonen gjorde forholdet til

⁹⁵ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 400; Seale, *Asad*, 145, 164; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 267–68.

⁹⁶ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 404–5; Rogan, *Araberne*, 424, 428; Seale, «Syria», 69; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 271.

⁹⁷ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 404–5; Seale, «Syria», 69; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 271.

Sovjetunionen vanskelig og satte russerne i en svært vanskelig situasjon: Sovjetunionen var også allierte med PLOs Arafat og druserlederen Jumblatt. Så hvilken side skulle Sovjetunionen støtte da Assad kjempet mot både Arafat og Jumblatt? Assad ble svært skuffet over at Sovjetunionen holdt tilbake nye våpenleveranser til Syria etter dette, mens Arafat og Jumblatt ble svært skuffet over at russerne ikke evnet å gripe inn for å redde dem fra de syriske styrkene. Det syrisk-sovjetiske forholdet forbedret seg ikke før ved begynnelsen av 1980-tallet. Men i tillegg til å skape problemer i forholdet til russerne, ble også Syrias omdømme i den arabiske verden sterkt svekket av den syriske invasjonen i Libanon.⁹⁸

⁹⁸ Bakke og Waage, «Facing Assad. American Diplomacy Toward Syria, 1973-1977», 564–65; Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 405; Seale, «Syria», 70; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 272.

Kapittel 3 | Veien til Camp David

I august 1978 inviterte president Jimmy Carter Israels statsminister Menachem Begin og Egypts president Anwar Sadat til den amerikanske presidentens landsted Camp David. Der skulle Egypt og Israel, med USA som megler, forhandle om fred i Midtøsten.⁹⁹ Dermed forlot Carter sin helhetlige tilnærming til Midtøsten-konflikten for godt. Siden første dag i det ovale kontor hadde Carter vært forkjemper for en helhetlig fred i Midtøsten. Han hadde et klart mål: For å oppnå en rettferdig og varig fred i regionen, måtte alle de sentrale aktørene sitte ved forhandlingsbordet – også palestinerne. Men så ombestemte Carter seg og inviterte bare Egypt og Israel til fredsforhandlinger. Palestinerne fikk ikke delta. Heller ikke Jordan, Syria eller andre sentrale aktører ble invitert. Hva hadde skjedd med Carters helhetlige tilnærming? Hvordan kunne den amerikanske politikken plutselig ta en helt annen retning? Hvorfor var det bare Egypt og Israel som ble invitert til å forhandle om fred, mens de andre aktørene ble ignorert?

President Carters helhetlige tilnærming

Allerede dagen etter innsettelsen i januar 1977 ba president Carter om en analyse av politiske alternativer i Midtøsten. Presidenten ville komme raskt i gang med fredsforhandlinger. Han ønsket at det skulle innkalles til en ny Genèvekonferanse, slik som daværende utenriksminister Henry Kissinger hadde gjort i 1973. Dessuten ønsket han å inkludere palestinerne i fredsprosessen.¹⁰⁰

Det var komitéen kalt Policy Review Committee som skulle stå i spissen for arbeidet. Policy Review Committee hadde ansvaret for utenrikspolitiske spørsmål og var underlagt utenriksdepartementet. Den bestod av sentrale personer på øverste nivå i Carter-administrasjonen, som nasjonal sikkerhetsrådgiver Zbigniew Brzezinski, utenriksminister Cyrus Vance, visepresident Walter Mondale og forsvarsminister Harold Brown.¹⁰¹ Komitéen konkluderte med at et amerikansk initiativ for å få i gang nye fredsforhandlinger i Midtøsten var nødvendig. Utenriksminister Vance skulle reise til Midtøsten for å møte statslederne der og diskutere direkte med dem hva fredsforhandlingene burde handle om og hvordan de burde foregå. Det ble bestemt at Sovjetunionen foreløpig skulle holdes utenfor forhandlingsprosessen,

⁹⁹ Quandt, *Peace Process*, 197.

¹⁰⁰ Brzezinski til Mondale, Vance m. fl., 21. januar 1977, *Foreign Relations of the United States* (heretter *FRUS*), 1977-1980, bd. VIII, *Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978*, dok. 1.

¹⁰¹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 37.

men at russerne skulle bli informert om hvordan samtalene utviklet seg.¹⁰² Dermed var et nytt amerikansk fredsinitiativ i Midtøsten i gang.

President Carter mente altså at en internasjonal konferanse med multilaterale forhandlinger der alle partene var representert var nødvendig for å få til en helhetlig fred. I desember 1973 hadde USA og Sovjetunionen for første gang innkalt til en Genèvekonferanse, i et forsøk på å løse den arabisk-israelske konflikten. Utenriksministerne i Jordan, Egypt og Israel hadde deltatt på konferansen. Syria hadde nektet å delta fordi Israel og USA ikke anerkjente PLO som palestinerne representant. Aktørene hadde blitt enige om å tre sammen igjen på et senere tidspunkt, men dette hadde ikke skjedd.¹⁰³ Kissinger hadde ikke ønsket en ny konferanse, fordi han ville holde Sovjetunionen utenfor og styre forhandlingene selv.¹⁰⁴

Nå ønsket Carter at konferansen skulle tre sammen igjen, men denne gangen med alle de sentrale aktørene til stede – Jordan, Syria, Israel, Egypt, Libanon og palestinerne.¹⁰⁵ Carter var opptatt av internasjonale menneskerettigheter. Han mente at fred ikke kunne oppnås med mindre palestinerne rettigheter ble ivaretatt og at de fikk selvbestemmelsesrett.¹⁰⁶ Derfor skulle også de få være med. Nasjonal sikkerhetsrådgiver Brzezinski og utenriksminister Vance var også enige i at spørsmålet om palestinsk selvbestemmelsesrett måtte settes på dagsordenen.¹⁰⁷ Dette var helt nytt. Palestinerne hadde aldri før fått ta del i fredsprosessen, til tross for at de spilte en vesentlig rolle i konflikten.

Det var utfordringer knyttet til Carters helhetlige tilnærming fra første stund. Spesielt var utfordringene knyttet til det palestinske spørsmålet – spørsmålet om palestinerne rett til og kamp for sin egen stat – og palestinsk deltakelse i forhandlingene. Den amerikanske politikken var sterkt begrenset av løftet som Kissinger hadde gitt Israel som en del av Sinai II-avtalen i 1975. Løftet innebar at USA ikke skulle ha offisiell kontakt med PLO før organisasjonen anerkjente Israels rett til å eksistere og aksepterte FNs sikkerhetsrådsresolusjoner 242 og 338.¹⁰⁸ Selv om PLO skulle godta disse kravene, var det like fullt langt fra noen automatikk i at den palestinske organisasjonen fikk være med i forhandlingsprosessen. Israel ville ikke akseptere PLOs deltakelse. Samtidig erkjente det amerikanske utenriksdepartementet at det palestinske spørsmålet var en vesentlig del av konflikten.¹⁰⁹ Dette gjorde prosessen komplisert: på den ene

¹⁰² Møte, Policy Review Committee, 4. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 3.

¹⁰³ Brzezinski til Mondale, Vance m. fl., 21. januar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 1.

¹⁰⁴ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 16–18.

¹⁰⁵ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 35.

¹⁰⁶ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 33.

¹⁰⁷ Anziska, *Preventing Palestine*, 23.

¹⁰⁸ Anziska, 11.

¹⁰⁹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 36.

siden mente amerikanerne at palestinerne måtte med, men på den andre siden hadde de lovet Israel ikke å ha kontakt med PLO, som representerte palestinerne. Og uansett ville Israel med all sannsynlighet nekte å forhandle med palestinerne.

Utenriksminister Vance til Midtøsten

Vance reiste til Midtøsten for å møte statslederne i Israel, Jordan, Syria, Egypt, Saudi-Arabia og Iran bare et par uker etter at Carter-administrasjonen hadde inntatt Det hvite hus. Målet med reisen var å finne et felles utgangspunkt for en ny Genèvekonferanse.¹¹⁰ Blant annet mente amerikanerne at det var nødvendig å finne ut av hva fred innebar for de arabiske landene, samt avklare hvor langt landene i Midtøsten var villig til å strekke seg for å inngå en avtale.¹¹¹ Det var viktig at amerikanerne avklarte disse tingene raskt, slik at de kunne begynne å forberede nye fredsforhandlinger så tidlig som mulig.

Den amerikanske ambassadøren i Amman, Thomas Pickering, orienterte Vance om Jordans synspunkter før han skulle møte kong Hussein. Ifølge Pickering tvilte den jordanske kongen på om Israel var villig til å delta i fredsforhandlinger. Samtidig fryktet han at en mislykket forhandlingsprosess ville få alvorlige konsekvenser. For at prosessen skulle lykkes, var USAs rolle avgjørende. Det var amerikanernes oppgave å gjennomføre Genèvekonferansen. Amerikanerne måtte sørge for å få de ulike aktørene til å inngå kompromisser for å bli enige om en avtale, ettersom det var store uenigheter mellom dem. Konferansen måtte være nøye planlagt, og alle landområder som de arabiske landene hadde mistet i krigen i 1967 måtte gis tilbake. Kongen var åpen både for at Jordan enten kunne delta med en egen delegasjon eller være en del av en samlet arabisk delegasjon i Genève.¹¹² Dette med å forhandle som en samlet blokk hadde vært et krav fra de arabiske landene helt siden Israel var blitt opprettet i 1948. Israel hadde like hardnakket motsatt seg dette kravet.¹¹³

Da Vance så møtte kong Hussein i Amman 19. februar, ga kong Hussein klart uttrykk for at PLO måtte inkluderes. Dette til tross for at han selv hadde et anstrengt forhold til PLO. Samtidig erkjente han at dette med PLO-representasjon var komplisert, ettersom Israel ville nekte PLO å delta.¹¹⁴ Israel kunne strekke seg til å godta at noen palestinske ledere var en del av en jordansk delegasjon, men nektet at PLO skulle delta som en selvstendig part i en

¹¹⁰ Jensehaugen, 38.

¹¹¹ Møte, Policy Review Committee, 4. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 3.

¹¹² Pickering til Vance, 11. februar 1977, Jimmy Carter Presidential Library (heretter JCL), RAC Project: ESDN NLC-6-41-7-9-4.

¹¹³ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 60; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 362.

¹¹⁴ Ambassaden i Amman til sambandskontoret i Riyadh, 19. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 12.

fredskonferanse.¹¹⁵ Jordanerne mente at palestinerne burde ha selvbestemmelsesrett. Palestinerne burde representere seg selv snarere enn å være en del av en jordansk delegasjon, fordi det var slik deres identitet og rettigheter best ville bli ivaretatt. Kong Hussein trodde det var realistisk med en Genèvekonferanse i løpet av høsten 1977, men det forutsatte at Israel sa seg villig til å trekke seg tilbake fra okkuperte områder samt gi fra seg suvereniteten over Jerusalem.¹¹⁶ Vestbredden og Øst-Jerusalem hadde vært svært betydningsfulle for Jordans økonomi, og da områdene ble tapt i 1967, fikk det alvorlige konsekvenser. Selv om det var helt urealistisk at Israel skulle godta en tilbaketrekking, var det viktig for kong Hussein å vise at han kjempet for å få tilbake disse områdene.

Vance og kong Hussein diskuterte også det palestinske spørsmålet. For å løse dette, hadde de arabiske landene diskutert muligheten for en slags føderasjon mellom Vest- og Østbredden slik at palestinerne kunne få et sted de kunne føle tilhørighet til og hvor de kunne ha selvbestemmelse.¹¹⁷ Etter at kong Hussein hadde knust de palestinske geriljagruppene i den jordanske borgerkrigen noen år tidligere, ønsket han at palestinerne i det minste skulle få begrenset politisk uavhengighet, som et plaster på såret. En føderasjon mellom Vest- og Østbredden var en måte å tilby palestinerne det på.¹¹⁸ Denne løsningen ville imidlertid være vanskelig å få til så lenge Israel ikke var villig til å trekke seg tilbake fra Vestbredden.

Kong Hussein vektla også USAs rolle. Om det var noen som kunne få til en løsning, så var det USA. Men det forutsatte at amerikanerne var villig til å legge press på Israel. Samtidig var det også opp til Israel. Det var israelerne som måtte ta valget: ville de beholde landområder eller oppnå fred? De kunne ikke få begge deler, sa kong Hussein.¹¹⁹ Med andre ord la den jordanske kongen størsteparten av ansvaret for å få til en løsning over på USA og Israel.

Dagen etter møtet med kong Hussein, hadde Vance møter med Syrias utenriksminister Abd al-Halim Khaddam og president Hafez al-Assad i Damaskus. Syrerne var positive til Vance sitt besøk. De sa at de ønsket en varig, rettferdig og stabil fred i Midtøsten. Khaddam mente at det var israelsk okkupasjon av arabiske landområder og det palestinske spørsmålet som var kjernen i konflikten i Midtøsten. For at Syria skulle delta i en ny Genèvekonferanse, måtte konferansen ta utgangspunkt i spørsmålene om palestinerne og okkupasjon. Israel hadde alltid forsøkt å unngå dette, samt nektet å snakke med PLO. Men uten en løsning på kjernen i konflikten ville ikke forhandlingene lykkes. USA måtte spille en stor rolle. Målet skulle være

¹¹⁵ Vance til UD, 17. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 8.

¹¹⁶ Ambassaden i Amman til sambandskontoret i Riyadh, 19. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 12.

¹¹⁷ Ambassaden i Amman til sambandskontoret i Riyadh, 19. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 12.

¹¹⁸ Shlaim, *Lion of Jordan*, 346.

¹¹⁹ Ambassaden i Amman til sambandskontoret i Riyadh, 19. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 12.

en helhetlig avtale.¹²⁰ Dermed la også syrerne et stort ansvar over på USA for at en ny fredsprosess i Midtøsten skulle lykkes.

Assad var samtidig nølende til USAs rolle i Midtøsten. På den ene siden mente han at USA som stormakt hadde en viktig rolle. Konflikten trengte en helhetlig løsning. For å få til det var hjelp fra USA nødvendig. På den andre siden mente Assad at det amerikanske diplomatiet bidro til å skape splittelser i den arabiske verden. Takket være USA var også militærbalansen i regionen alltid i Israels favør. Derfor var Assad skeptisk til om USA kunne spille en rettfærdig og balansert rolle. Syrerne ønsket først og fremst å få tilbake Golanhøyene. Det ville være vanskelig dersom USA favoriserte Israel. For å få til en løsning på konflikten måtte Israel trekke seg tilbake fra alle områder som det hadde okkupert i 1967. Det ville ikke bli noen fred uten israelsk tilbaketrekking, konstaterte Assad.¹²¹ Det var imidlertid helt urealistisk at Israel skulle godta kravet om fullstendig tilbaketrekking, selv om både Jordan og Syria stilte dette som ufravikelige krav.

På spørsmål om hva syrerne mente om palestinernes rettigheter og hvordan PLO kunne delta i forhandlingene, var Assad mer uklar: Araberne og amerikanerne måtte diskutere og bli enige om hvilke rettigheter palestinerne hadde. Men palestinernes rettigheter var tett knyttet til en løsning på det palestinske spørsmålet, ettersom det blant annet innebar selvbestemmelse. De arabiske landene var enige om at PLO representerte palestinerne.¹²²

Grunnen til at Assad var uklar overfor palestinernes rettigheter og deltakelse, var trolig fordi forholdet mellom ham og PLO, og særlig PLO-lederen Yasir Arafat, var nokså dårlig. På den ene siden støttet Assad palestinernes sak og kamp for egen stat. På den andre siden anså han palestinerne som en trussel for Syrias sikkerhet. Derfor la han sterke begrensninger på palestinerne som bodde i Syria. Det gjorde forholdet mellom Assad og palestinske ledere konfliktfylt. Dersom palestinere skulle angripe israelsk-okkuperte områder fra Syria, kunne de ikke gjøre det uten godkjennelse fra forsvarsdepartementet. Assad mente også at palestinerne ikke skulle blande seg inn i de indre anliggende til landene de bodde i.¹²³ Ettersom Assad hadde sett med skrekk på hva som hadde skjedd i Jordan og Libanon, var det nok derfor han sørget for å ha kontroll på palestinerne i eget land.

Assad hadde intervenerte i den jordanske borgerkrigen for å beskytte palestinerne, men med halvhjertet innsats. Til palestinernes skuffelse var formålet med intervensjonen å hindre et

¹²⁰ Referat fra møte, 20. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 14.

¹²¹ Referat fra møte, 20. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 15.

¹²² Referat fra møte, 20. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 15.

¹²³ Seale, *Asad*, 156.

blodbad, ikke å velte kong Husseins regime.¹²⁴ Noen år senere, i 1976, viste Assad at han var villig til å kjempe mot palestinerne. Den libanesiske borgerkrigen skapte uro i regionen, og Assad fryktet en israelsk invasjon i Libanon. For å hindre dette, samt opprettholde den skjøre maktbalansen i Libanon som var til Syrias fordel, skiftet syrerne side i borgerkrigen og kjempet mot PLO.¹²⁵ Forholdet mellom Syria og PLO var altså mildt sagt ambivalent. Assad støttet PLO og palestinerne i én borgerkrig, men kjempet mot dem i en annen, alt ettersom hva som tjente Syrias interesser der og da. Så selv om syrerne sa at en løsning på det palestinske spørsmålet var viktig for å oppnå fred, brydde de seg egentlig bare om palestinerne når det passet seg sånn.

Assad hadde heller ikke høye tanker om en ny Genèvekonferanse, men mente samtidig at det ikke fantes noe bedre alternativ. Han ønsket dessuten en samlet arabisk enhet på konferansen.¹²⁶ Dette var uakseptabelt for Israel.¹²⁷ Med en felles arabisk delegasjon kunne syrerne forsikre seg om at de spilte en rolle i forhandlingene om det palestinske spørsmålet.¹²⁸ Dessuten kunne de kontrollere Egypt og begrense Sadats handlingsrom i større grad enn ved bilaterale forhandlinger, som var det Egypt selv foretrakk.¹²⁹ Ettersom Assad var den som tok sterkest til orde for en samlet arabisk delegasjon, som han helt sikkert visste at Israel ikke ville godta, viste han ingen god vilje til å inngå fredsforhandlinger med Israel. Syrerne sa at alt de ønsket var fred, men det var usikkert om de var klare for å inngå nødvendige kompromisser for faktisk å oppnå fred.

Etter reisen til Midtøsten konkluderte det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC) med at Vance hadde lyktes med tre viktige mål: Han hadde klart å finne ut av hva slags synspunkter de ulike statslederne hadde, og hva de var enige og uenige om, han hadde klart å overbevise dem om at president Carter hadde forpliktet seg til å arbeide for å oppnå fred i Midtøsten, og Vance hadde klart å etablere personlig kontakt med regionens viktigste statsledere. Alle statslederne var enige om at det var nødvendig med en fredsavtale og at en Genèvekonferanse var en god idé. Dessuten mente alle at USA burde spille en sentral rolle i forhandlingsprosessen. Derimot var det stor uenighet om hva denne freden skulle innebære, om grenser og tilbaketrekking fra okkuperte områder. Det var også uenighet om prosessen, spesielt knyttet til palestinerne representasjon, og om det skulle være en samlet arabisk delegasjon eller ikke.¹³⁰

¹²⁴ Seale, 158–61.

¹²⁵ Seale, 279.

¹²⁶ Referat fra møte, 20. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 15.

¹²⁷ Referat fra møte, 16. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 6.

¹²⁸ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 39.

¹²⁹ Referat fra møte, 4. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 25.

¹³⁰ Møte, Det nasjonale sikkerhetsrådet (NSC), 23. februar 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 16.

Dermed gjenstod det å oppnå enighet om mange av de spørsmålene som var vanskeligst å løse. Det var urealistisk å få Israel til å trekke seg tilbake fra *alle* okkuperte områder. Derfor ville fredsprosessen stagnere allerede før den hadde begynt dersom Jordan og Syria fortsatte å insistere på at fullstendig tilbaketrekking var premisset for å delta i forhandlingene. I tillegg ville det være vanskelig i det hele tatt å komme til Genève dersom Jordan og Syria krevde en samlet arabisk delegasjon og Israel og Egypt krevde nasjonale delegasjoner.

Statsbesøk i Washington

Etter at Vance hadde reist rundt og møtt statslederne i Midtøsten, var det deres tur til å besøke president Carter i Washington.¹³¹ Israels statsminister Yitzhak Rabin var førstemann. Allerede under dette møtet 7. mars, ble Carters mål om en helhetlig fred satt på prøve. Statsminister Rabin fastslo at Israel ikke var villig til fullstendig tilbaketrekking til grensene fra før krigen i 1967.¹³² En egen palestinsk stat på Vestbredden var også uaktuelt for Israel. Dessuten nektet israelerne å gå med på at PLO skulle delta i fredsforhandlinger, hverken i kraft av seg selv eller som en del av en jordansk delegasjon. Rabin lot seg ikke diktere, selv om Carter forsøkte både å presse og true ham.¹³³ Derfor konkluderte Carter med at Rabin var «veldig sky, veldig sta, og også litt ille til mote».¹³⁴ Selv om møtet med Israel skapte utfordringer for Carter, fortsatte han likevel å jobbe med sin helhetlige tilnærming. Han kunne ikke gi opp i første runde.

Før Carter skulle møte de andre statslederne i Midtøsten, skjedde det noe som fikk mye oppmerksomhet. 16. mars holdt presidenten en tale i Clinton, Massachusetts, der han etter talen fikk spørsmål knyttet til sin Midtøsten-politikk. På et spørsmål om hvordan fred kunne oppnås i regionen svarte Carter at de palestinske flyktingene, som i årevis hadde lidet, måtte få et hjemland. Uttalelsen skapte ramaskrik i USA og Israel. Israelske, amerikanske jødiske ledere og andre amerikanske politikere kom med sterk offentlig kritikk.¹³⁵

Av PLO ble uttalelsen naturligvis godt mottatt. PLO-leder Arafat var svært begeistret. En slik uttalelse bidro til å gi PLO mer handlingsrom og legitimitet i internasjonale forhold, mente Arafat.¹³⁶ Også andre arabiske land var positive. Syria ble for eksempel mer håpefull og optimistisk overfor et amerikansk fredsinitiativ i Midtøsten.¹³⁷ Fordi han var opptatt av

¹³¹ Anziska, *Preventing Palestine*, 32; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 41.

¹³² Referat fra møte, 7. mars 1977, *FRUS*, 1977-1980, bd. VIII, dok. 18.

¹³³ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 42.

¹³⁴ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (London: Collins, 1982), 280.: «very timid, very stubborn, and also somewhat ill at ease.»

¹³⁵ Anziska, *Preventing Palestine*, 41; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 40.

¹³⁶ Situasjonsrommet til Brzezinski, 23. mars 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-1-3-40-2.

¹³⁷ Analyse av Syria, 5. mai 1977, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords, <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords> (25.02.2021).

internasjonale menneskerettigheter, mente Carter oppriktig at palestinerne måtte tas hensyn til. Uttalelsen i Clinton tydet på at han personlig mente at palestinerne måtte få sitt eget hjemland, men han hadde ikke overskuet konsekvensene av det han sa.

Kong Hussein og president Carter møttes for første gang i Washington 25. april. Presidenten sa at han satte pris på kong Hussein og hans dømmekraft. Carter poengterte også betydningen av at Jordan fortsatte å fremstå som stabilt, vennlig og sterkt under kong Husseins lederskap.¹³⁸ For å bevare og styrke sin innflytelse i regionen vis-à-vis Sovjetunionen var dette viktig for USA. Også amerikansk økonomisk og militær støtte til Jordan ble tatt opp. Presidenten forsikret jordanerne om at de ville fortsette å motta amerikansk støtte. Denne støtten skulle brukes til å utvide den jordanske økonomien og forbedre jordanernes velstand. Økonomisk støtte bidro til å ivareta og styrke det gode forholdet mellom de to landene.¹³⁹ Gjennom blant annet økonomisk bistand, som Jordan var helt avhengig av, forsøkte dermed Carter å gjøre den jordanske kongen til lags fra første stund. Et vestligvendt og amerikansk-vennlig Jordan var fordelaktig både for USAs innflytelse i Midtøsten og for en ny fredsprosess.

Hovedformålet med møtet var selvsagt muligheten for et nytt amerikansk fredsinitiativ i Midtøsten og hvordan USA kunne få til det med Jordans hjelp. Kong Hussein var enig med Carter om at et nytt fredsinitiativ var på tide og at en Genèvekonferanse var et riktig sted å starte.¹⁴⁰ Han gjentok at Jordan var villig til å spille en rolle, forutsatt at Israel var villig til å trekke seg tilbake fra Vestbredden og Øst-Jerusalem. Jordan kunne godta noen justeringer i henhold til grenser.¹⁴¹ Sannsynligvis ville ikke det være nok til at Israel kunne akseptere det. Israel ville i utgangspunktet ikke godta tilbaketrekking i det hele tatt.

Jordan var åpen for en samlet arabisk delegasjon på en eventuell Genèvekonferanse. Den skulle bestå av Jordan, Syria, Egypt, Libanon og palestinerne. Syria var for, mens PLO og Egypt var imot dette.¹⁴² Fordi det ville gjøre Sadat mindre fleksibel i forhandlingene, ville den egyptiske presidenten heller ha separate delegasjoner. Dersom det ble en samlet arabisk delegasjon måtte Sadat ta hensyn til de andre, og kunne ikke bare gjøre som han selv ville.¹⁴³ Overfor Carter foreslo kong Hussein å samle en jordansk og en palestinsk stat i en felles union.

¹³⁸ Tarnoff til Brzezinski, 21. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-5-9-7-4-6; Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30

¹³⁹ Tarnoff til Brzezinski, 21. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-5-9-7-4-6.

¹⁴⁰ Tarnoff til Brzezinski, 21. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-5-9-7-4-6.

¹⁴¹ Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30.

¹⁴² Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30.

¹⁴³ Referat fra møte, 4. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 25.

Dette ville løse det palestinske spørsmålet. En slik løsning ville dessuten føre til at Jordan også sikret seg sin bit av Vestbredden og Jerusalem, som ble tapt i Seksdagerskrigen.¹⁴⁴

Kong Hussein var opptatt av at Midtøsten trengte stabilitet. For å oppnå det, måtte det palestinske spørsmålet løses. Slik Jordan så det, ønsket alle i regionen, bortsett fra Israel, en rask fremgang i fredsprosessen. I realiteten var det ikke slik. For eksempel hadde ikke Syria vist særlig god vilje til å forhandle med Israel. Uten å nevne spesifikt hvem, sa Carter at han var skuffet over at ikke alle de arabiske lederne viste oppriktig vilje eller forpliktelse til å oppnå fred.¹⁴⁵ Han følte at jo mer tid han tilbrakte med de arabiske lederne, jo tydeligere ble det for ham at det var store forskjeller mellom hva de sa i private samtaler og hva de sa i offentligheten. I private samtaler med Carter kunne lederne komme med mange forslag om hvordan fred kunne oppnås og vise en sterk forpliktelse til fred, mens i offentligheten viste de alt annet enn en vilje til å inngå fred med Israel.¹⁴⁶

Ifølge kong Hussein var det Israel som var det største hinderet for fred: Landet fortsatte å okkupere landområder og viste ingen vilje til å trekke seg tilbake. Dette var konfliktens kjerne, som kong Hussein mente amerikanerne måtte ta tak i. Det var viktig for Jordan at palestinerne fikk delta på en ny Genèvekonferanse. Jordanerne mente at Israel unngikk spørsmål om palestinerne rettigheter og tilbaketrekking. Israel ville jo hverken løse det palestinske spørsmålet eller trekke seg tilbake fra okkuperte områder. Dersom Israel fortsatte å unngå det palestinske spørsmålet og lempe problemet over på Jordan ved å påstå at «Jordan er Palestina», tvilte jordanerne på at fremgang i prosessen var mulig.¹⁴⁷

Dette «Jordan er Palestina»-slagordet kom fra den israelske offiseren og politikeren Ariel Sharon og partiet Likud. Ettersom omtrent halvparten av befolkningen på den jordanske Østbredden var av palestinsk opprinnelse, mente Likud at en palestinsk stat allerede eksisterte der. Derfor var det ikke nødvendig å etablere en palestinsk stat på Vestbredden. Østbredden gjort om til en palestinsk stat var Likuds løsning.¹⁴⁸ Palestinske flyktninger på Vestbredden og i andre deler av Midtøsten skulle flyttes derfra og overføres til Jordan. Dermed kunne Israel få et enda bedre grep om Vestbredden og Gazastripen. Sharon var dessuten villig til å hjelpe palestinerne med å fjerne kong Hussein fra makten og etablere den palestinske staten der.¹⁴⁹ Denne løsningen var naturligvis en trussel for kong Hussein og hans hashemittiske

¹⁴⁴ Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30.

¹⁴⁵ Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30.

¹⁴⁶ Carter, *Keeping Faith*, 286.

¹⁴⁷ Referat fra møte, 25. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 30.

¹⁴⁸ Avi Shlaim, «Ariel Sharon's War against the Palestinians», *Logos* 3, nr. 3 (2004), <http://www.logosjournal.com/shlaim.htm>.

¹⁴⁹ Shlaim, *Lion of Jordan*, 421.

kongedømme. For Israels del var det en lettvinnt måte å løse problemet på uten å måtte ofre sine okkuperte områder.

Som Israels argeste fiende var Syria det landet i Midtøsten som var minst villig til å inngå fredssamtaler med Israel.¹⁵⁰ Fra et vestlig perspektiv var Syria en radikal arabisk stat og en del av den såkalte «rejectionist camp». Denne gruppen anså seg selv som progressive.¹⁵¹ På slutten av 1970-tallet bestod denne gruppen, i tillegg til Syria, også av Algerie, Libya, Irak, Sør-Jemen og PLO. Disse nektet å anerkjenne den israelske staten og avviste forhandlinger med Israel. Ofte var regjeringene deres radikale, populistiske og pro-sovjetiske. Dessuten stod ideen om arabisk enhet sentralt.¹⁵² Dette viste seg jo hos Syria som var spesielt opptatt av en samlet arabisk delegasjon i Genève.

Fra Washington ble derfor Syrias utenrikspolitikk ansett som kompromissløs og ekstrem. Dette gjaldt særlig når det kom til fredsforhandlinger med Israel. Fordi Assad var skeptisk og pessimistisk overfor fredsforhandlinger, spilte han kortene sine svært forsiktig.¹⁵³ Han ville ikke bli med på en avtale som ikke gavnet Syrias interesser. Syrias hovedmål var å få tilbake Golanhøydene, som Israel hadde okkupert i 1967.¹⁵⁴ Det var utenkelig at Assad ville gå inn i forhandlinger med Israel hvis ikke USA klarte å presse Israel til å trekke seg ut fra de okkuperte områdene.

Syria var dessuten mistenksom overfor USAs intensjoner. Denne mistenksomheten var ikke ubegrunnet. USA med Henry Kissinger i spissen hadde ganske nylig forhandlet med Syria og Israel om israelsk tilbaketrekking fra Golanhøydene. I mai 1974 ble Syria og Israel enige om en avtale som innebar at Israel skulle trekke seg tilbake fra områder av Golanhøydene det hadde okkupert i Oktoberkrigen i 1973.¹⁵⁵ Etter dette ga Kissinger inntrykk av at han skulle legge press på Israel for å få flere slike innrømmelser overfor Syria.¹⁵⁶ I realiteten konsentrerte han seg imidlertid om å holde Assad unna slik han ikke ødela for forhandlingene mellom Egypt og Israel om den såkalte Sinai II-avtalen.¹⁵⁷ Etter at den hadde gått i boks i 1975 viste det seg at Kissinger ikke var villig til å legge press på Israel for å fremforhandle en ny, mer omfattende

¹⁵⁰ Waage og Huse, «A Careful Minuet», 1082.

¹⁵¹ Rogan, *Araberne*, 18.

¹⁵² Benjamin V. Allison, «Drawing the Arc of Crisis: The Rejectionist Challenge to Carter's Middle East Policy After Camp David». Upublisert artikkel. The University of Texas at Austin, 2020, 2.

¹⁵³ Biografisk data: 'Abd al-Halim Khaddam, 18. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-4-42-4-3-4.

¹⁵⁴ Bakke og Waage, «Facing Assad. American Diplomacy Toward Syria, 1973-1977», 549–50.

¹⁵⁵ Bakke og Waage, 555.

¹⁵⁶ Bakke og Waage, 558.

¹⁵⁷ Bakke og Waage, 560.

israelsk-syrisk avtale om tilbaketrekking fra Golanhøydene likevel.¹⁵⁸ Assad følte seg sviktet og holdt utenfor.¹⁵⁹

Syrerne hadde altså ikke særlig tillit til USAs rolle i Midtøsten. Syrias utenriksminister Khaddam var usikker på om USA var villig til å legge tilstrekkelig press på Israel for å oppnå fred. Samtidig trodde han på at Carter-administrasjonen ønsket fred.¹⁶⁰ Spørsmålet var bare om USA faktisk var i stand til å være en upartisk og sterk megler.¹⁶¹

President Carter møtte president Assad i Genève 9. mai. Assad var den eneste lederen i Midtøsten som hadde takket nei til invitasjonen om å komme til Det hvite hus. Han ville vise at han var selvstendig, samtidig som det var en form for protest mot at USA ikke syntes å forstå Syrias standpunkt og interesser. Assad ville heller møte Carter i Genève, fordi det var mer nøytralt. Det gikk Carter med på.¹⁶²

I Genève sa Carter til Assad at amerikanerne var «forpliktet til Israels sikkerhet og rett til fredelig eksistens», men at de selvfølgelig var «interessert i sikkerheten og fred for de andre også».¹⁶³ Ordvalget viste hvor vanskelig det var for USA å være en upartisk megler. Israel og USA hadde vært nære allierte helt siden Israel ble opprettet. De amerikanske jødene hadde, gjennom aktive lobbyorganisasjoner og deres mange støttespillere i USA, hatt en sterk innflytelse over den amerikanske politikken helt siden 1948.¹⁶⁴ Det var derfor vanskelig for en amerikansk president å få gjennomslag for en politikk som Israel ikke likte eller følte seg truet av. Mens Carter var *forpliktet* til Israels sikkerhet, var han «bare» *interessert* i nabostatenes sikkerhet.

Syrerne mente at PLO burde delta i en eventuell Genèvekonferanse. Palestinerne måtte representere seg selv. Samtidig var ikke Syrias deltakelse avhengig av PLO.¹⁶⁵ Syrerne mente også at PLO burde være en del av en samlet arabisk delegasjon, men insisterte ikke på det.¹⁶⁶ Assad sa videre at Syria hadde et oppriktig ønske om fred, men ikke for enhver pris. Syria ville ikke gi opp egne landområder for å oppnå fred. En fred innebar en slutt på krigstilstanden, og diplomatiske forbindelser, normalisering av handel og lignende kunne ikke være en

¹⁵⁸ Bakke og Waage, 563.

¹⁵⁹ Bakke og Waage, 561.

¹⁶⁰ Referat fra møte, 22. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 29.

¹⁶¹ Analyse av Syria, 5. mai 1977, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords, <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords> (25.02.2021).

¹⁶² Seale, *Asad*, 292–93.

¹⁶³ Referat fra møte, 9. mai 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 32.: «We are committed to the security of Israel, to its right to exist in peace, and we are obviously interested in the security and peace of others too.»

¹⁶⁴ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 91.

¹⁶⁵ Referat fra møte, 22. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 29.

¹⁶⁶ Vance til Carter, 29. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-25-104-7-1-1.

forhåndsbestemt forutsetning for fred. Det måtte komme etter hvert.¹⁶⁷ Så selv om Syria sa at det var klar for fred, var ikke landet klar for å anerkjenne Israel. Syrerne var ikke villig til å vurdere opprettelsen av diplomatiske forbindelser og lignende, som Israel ønsket seg. Dette var en del av Syrias strategi, som innebar ikke å komme med innrømmelser eller akseptere forslag med mindre det ble fulgt av innrømmelser fra den andre siden.¹⁶⁸ Det var altså bevisst at Syria gikk inn i fredsforhandlingene med en hard og kompromissløs holdning. Det var alt eller ingenting. Dersom en avtale ikke sørget for at Syria fikk tilbake Golanhøydene, var ikke syrerne interessert.

Innen midten av mai hadde Carter lagt det meste av grunnlaget for å jobbe videre med en ny Genèvekonferanse. Han konkluderte med at tre krav måtte oppfylles for å oppnå fred i Midtøsten. For det første måtte fred inkludere normalisering av forholdet mellom statene – altså opprettelse av diplomatiske forbindelser, økonomisk samarbeid, handel, åpne grenser, turisme og lignende – slik Israel hadde ønsket. Syria var den sterkeste motstanderen av dette. Carter mente at kun en slutt på krigstilstanden ikke var nok til å overbevise Israel. Derfor måtte også normalisering være en del av en fredsavtale fra første stund.¹⁶⁹

Et annet krav var aksepterte grenser og sikkerhetsordninger som kunne gå utenfor egne grenser. Det betød for eksempel at fredsbevarende styrker kunne operere i okkuperte områder eller demilitariserte soner i en overgangsperiode. Samtidig mente Carter at Israel omsider måtte trekke seg tilbake fra områdene det okkuperte i Seksdagerskrigen i 1967. Innenfor hvilken tidsfrist var uklart.¹⁷⁰ På den måten ble også de arabiske landenes krav ivaretatt.

For det tredje mente Carter at de palestinske flyktningene måtte få et eget hjemland. Selv om det ikke var helt tydelig hva han mente med hjemland, måtte en avtale sørge for at palestinerne ble garantert.¹⁷¹ Dette var viktig for palestinerne og for de arabiske landene som krevde en løsning på det palestinske spørsmålet. Det var umulig for Carter å oppfylle alle kravene til Israel og de arabiske landene på samme tid. Disse var uforenlige. Likevel forsøkte han å tilfredsstille alle nok til at de fortsatt var villig til å forhandle om fred.

Den nye tilnærmingen slår sprekker

Israel hadde hittil i prosessen ikke vist noe særlig vilje til hverken å trekke seg tilbake fra okkuperte områder eller forholde seg til PLO. Etter det israelske valget i mai 1977 ble det enda

¹⁶⁷ Referat fra møte, 22. april 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 29; Referat fra møte, 9. mai 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 32.

¹⁶⁸ Vance til Carter, 29. april 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-25-104-7-1-1.

¹⁶⁹ Quandt, *Camp David*, 58.

¹⁷⁰ Quandt, 59.

¹⁷¹ Quandt, 60.

mindre sannsynlig at Israel ville det.¹⁷² Da Likud vant over Arbeiderpartiet og Menachem Begin ble Israels nye statsminister, kom det overraskende på amerikanerne. Likud var ikke villig til å inngå noe kompromiss for å håndtere det palestinske spørsmålet eller konflikten over landområder. Vestbredden og Gazastripen tilhørte det historiske Israel, et større geografisk område enn dagens Israel, og kunne ikke gis tilbake. Begin ønsket å etablere en rekke nye bosettinger og nektet å godta israelsk tilbaketrekking fra Vestbredden. Dette kom til å skape hodebry for amerikanerne.¹⁷³ De ble raskt klar over at Begin var en hard forhandler som tok viktige avgjørelser på egenhånd og var lite villig til å inngå kompromisser.¹⁷⁴

PLO hadde tidligere vært positiv til et nytt fredsinitiativ.¹⁷⁵ Etter det israelske valget, derimot, viste organisasjonen en tydelig motvilje og tvilte på at det ville være mulig å få til en løsning. Også syrerne trodde at fredsinitiativet ville bli sabotert med Likuds seier.¹⁷⁶ Og i Jordan var kong Hussein bekymret. Han trodde det ville bli enda vanskeligere å forhandle om fred.¹⁷⁷ Begin hadde ingen intensjon om å forhandle med PLO. Han ville ikke akseptere at organisasjonen skulle delta i Genèvekonferansen.¹⁷⁸ Derimot aksepterte han at palestinerne kunne delta i en jordansk delegasjon, så lenge de ikke var representanter for PLO. Samtidig avviste Begin fullstendig at en fredsavtale måtte innebære bestemmelser om en palestinsk enhet, som var et av prinsippene Carter-administrasjonen holdt fast ved.¹⁷⁹ Utnevnelsen av en ny statsminister i Israel skulle derfor få store følger for Carters helhetlige tilnærming.

I august reiste Vance på nytt til Midtøsten for å møte statslederne i Egypt, Israel, Saudi-Arabia, Libanon, Syria og Jordan. Utad sa amerikanerne at målet med reisen var å forberede Genèvekonferansen, men egentlig ønsket bare amerikanerne å få statslederne til å bli enige om å møtes i forkant av konferansen. På den måten kunne de unngå både problemet med PLO-representasjon og holde Sovjetunionen unna så lenge som mulig.¹⁸⁰ Slik klarte amerikanerne både å snike seg unna problemer som var vanskelig å løse samt å blidgjøre Israel.

Vance besøkte Egypt først. Der foreslo president Sadat at alle statene i Midtøsten skulle lage et utkast til en avtale. Selv ga Sadat et eget utkast til en egyptisk-israelsk avtale til Vance. Oppsiktsvekkende nok ga han allerede da uttrykk for at han var klar for å inngå en separat fred

¹⁷² Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 52.

¹⁷³ Quandt, *Peace Process*, 183.

¹⁷⁴ Brzezinski til Carter, 20. juni 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-2-6-46-2.

¹⁷⁵ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 49.

¹⁷⁶ Situasjonsrommet til Brzezinski, 18. mai 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-2-3-50-0.

¹⁷⁷ Memo, Det hvite hus, 19. mai 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-2-3-62-7.

¹⁷⁸ Referat fra møte, 19. juli 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 52.

¹⁷⁹ Brzezinski til Carter, 19. juli 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 54.

¹⁸⁰ Møte, Policy Review Committee, 10. juni 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-15-31-5-2-4.

med Israel.¹⁸¹ Egypt var med andre ord ikke så opptatt av en helhetlig fred i Midtøsten. Sadat foretrakk bilaterale forhandlinger og en separat fred med Israel fremfor å være en del av en samlet arabisk delegasjon på en internasjonal fredskonferanse.

For Israel, som aldri hadde hatt noen interesse av en samlet arabisk delegasjon eller multilaterale forhandlinger, passet det bra. Det var lettere å unngå det palestinske spørsmålet ved å forhandle kun med Egypt. Selv om Israel i utgangspunktet ikke ønsket å gi fra seg noen okkuperte områder, var landet mer villig til å gi fra seg Sinaihalvøya enn Vestbredden, som det var uaktuelt å gi tilbake. Dette grunnet i Likuds ideologi og forpliktelse til det historiske Israel.¹⁸² Likuds partiprogram stadfestet at Vestbredden og Gazastripen skulle være under jødisk suverenitet.¹⁸³ Det ville derfor bli lettest for Egypt å få tilbake Sinaihalvøya ved å inngå en separat avtale med Israel. Det kunne bli vinn-vinn for begge to.

Da Vance hadde besøkt alle statene og var ferdig med sin andre reise til Midtøsten hadde han fortsatt troen på at prosessen kunne føre til seriøse forhandlinger.¹⁸⁴ Medlem i NSC William Quandt konkluderte med at turen hadde vært veldig vellykket. Han mente at de arabiske lederne og USA hadde fått et nært forhold. Lederne i Jordan, Egypt og Saudi-Arabia hadde vist en genuin interesse for å oppnå en fredsavtale med Israel. Det eneste de ikke ville forhandle om var landområder. Israel måtte trekke seg tilbake fra områdene okkupert i 1967, og de arabiske lederne kunne bare godta minimale justeringer i henhold til grenser. Dette hadde de hele tiden holdt fast ved. Også Assad var fortsatt villig til å delta i prosessen, men var mer tilbakeholden. Quandt trodde det var fordi han var mer realitetsorientert enn de andre; han visste hvor vanskelig veien videre ville bli. Likevel var det Israels holdning, og manglende vilje til å inngå et eneste kompromiss, som var mest utfordrende. Det eneste positive signalet amerikanerne hadde fått fra Begin var at han likte idéen om å lage separate utkast til fredsavtaler.¹⁸⁵ Selv om Vance var optimistisk, var det fremdeles stor uenighet om de vanskeligste og viktigste spørsmålene.¹⁸⁶ Når det gjaldt disse kjernespørsmålene, hadde ikke Carter-administrasjonen kommet et eneste skritt nærmere en løsning.

Vance bestemte seg for å be om at også Syria, Jordan, Israel og Libanon skulle forberede et forslag til en fredsavtale, slik Sadat hadde foreslått. På den måten kunne amerikanerne bedre

¹⁸¹ Vance til Det hvite hus og UD, 2. august 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 64.

¹⁸² Anziska, *Preventing Palestine*, 103–4.

¹⁸³ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 51.

¹⁸⁴ Vance til Det hvite hus og UD, 11. august 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 88.

¹⁸⁵ Quandt til Brzezinski, 12. august 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-25-105-8-4-6.

¹⁸⁶ Vance til Det hvite hus og UD, 11. august 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 88; Quandt til Brzezinski, 12. august 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-25-105-8-4-6.

forstå hva slags krav de ulike statene hadde for å inngå fred med hverandre.¹⁸⁷ Samtidig betød dette at palestinerne ikke ble inkludert, ettersom de ikke ble bedt om å lage noe forslag til avtale. Dermed var det alt på dette tidspunktet lagt til rette for bilaterale forhandlinger mellom Israel og hver enkelt stat, i stedet for multilaterale forhandlinger. To viktige prinsipper ved Carters helhetlige tilnærming var dermed gitt opp.¹⁸⁸

Likevel klamret Carter seg fortsatt fast til håpet om å gjennomføre en konferanse i Genève. Til Syrias utenriksminister sa Carter så sent som 28. september at en slik konferanse skulle arrangeres i løpet av året og at det skulle skje med en samlet arabisk delegasjon. Dessuten fortsatte Carter å insistere på at medlemmer av PLO skulle være representert under Genèvekonferansen. Dette til tross for at USA fortsatt ikke ville eller kunne snakke med PLO på grunn av Kissingers løfte til Israel. Samtidig fortsatte Israel å nekte at PLO skulle være med. Situasjonen var fastlåst. Med så motstridende posisjoner ville det være vanskelig å komme seg videre. Men selv om Carter ikke visste hvordan han skulle overbevise Begin, ga han ikke opp.¹⁸⁹ Han ville ikke gi opp den planen han hadde brukt så mye tid på og arbeidet så hardt for. Ved å klamre seg fast til den helhetlige tilnærmingen, viste Carter fortsatt at hans forpliktelse til å oppnå en rettferdig og helhetlig fred i Midtøsten var genuin. Likevel skulle det ikke vare så mye lenger.

I løpet av høsten 1977 ble det stadig tydeligere at Carters tilnærming var i ferd med å gå i oppløsning. Spesielt vanskelig var det å finne en løsning på spørsmålet om palestineres representasjon.¹⁹⁰ Israel ville ikke godta opprettelsen av en palestinsk stat og Carter klarte ikke å få israelerne til å rikke seg. I stedet utnyttet israelerne Carters svakhet og la press på amerikanerne.¹⁹¹ Dette ble spesielt tydelig da USA og Sovjetunionen lanserte et felles kommuniqué om Midtøsten 1. oktober. Kommunikéet slo fast at konflikten i Midtøsten måtte løses på en helhetlig måte, palestineres rettigheter måtte sikres, Israel måtte trekke seg tilbake fra områder okkupert i 1967 og det måtte etableres fredelige forhold mellom Israel og de omkringliggende landene. USA og Sovjetunionen var enige om at alle aktørene, også palestinerne, måtte delta for å få til en avtale.¹⁹²

Lederne i de arabiske landene var forholdsvis positive til kommuniquéet. Derimot ble det møtt med sterk kritikk i Israel og innad i USA. I USA var det spesielt det jødiske fellesskapet

¹⁸⁷ Vance til Det hvite hus og UD, 2. august 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 65.

¹⁸⁸ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 66.

¹⁸⁹ Referat fra møte, 28. september 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 114.

¹⁹⁰ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 87.

¹⁹¹ Quandt, *Peace Process*, 189.

¹⁹² Vance til ambassadene i Amman, Beirut, m. fl., 1. oktober 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 120.

og israelske interessegrupper som reagerte negativt.¹⁹³ I Israel ble Begin rasende fordi palestinerne ble nevnt eksplisitt i kommunikéet og fordi det ble sagt at Israel skulle trekke seg tilbake til grensene fra 1967.¹⁹⁴ Da Carter møtte Israels utenriksminister Moshe Dayan i New York 4. oktober påpekte han igjen at Israel ikke ville gi fra seg Vestbredden og Gazastripen, og heller ikke aksepterte en palestinsk stat – hverken en uavhengig stat eller et slags arrangement forbundet med Jordan.¹⁹⁵ Dayan la et stort press på Carter og det endte med at kommunikéet ble forkastet, slik Israel ønsket.¹⁹⁶

Presidenten opplevde dessuten betydelig innenrikspolitisk press på grunn av at han fortsatte å insistere på at palestinerne måtte være med i fredsprosessen. Carter-administrasjonen ble ansett som altfor kritisk overfor Israel og altfor pro-arabisk av jødiske og pro-israelske interessegrupper.¹⁹⁷ For de israelske støttespillerne var det å anerkjenne det palestinske folket nemlig sidestilt med å være fiendtlig innstilt overfor Israel, selv om det ikke nødvendigvis var tilfellet. Fra bare å støtte Israel, begynte den pro-israelske lobbyen i tillegg å ha tydelige anti-palestinske holdninger. Kongressen la et enormt press på Carter på grunn av at han forsøkte å få palestinerne med i prosessen.¹⁹⁸ Dermed ble det enda vanskeligere for Carter å legge press på Israel.¹⁹⁹ Det skadet hans politiske omdømme hjemme, og den pro-israelske lobbyen ville arbeide mot ham under den neste valgkampen. Derfor var det viktig å fremstå vennligsinnet overfor Israel.

Reisen til Jerusalem

Utfordringene knyttet til den helhetlige tilnærmingen lot seg ikke løse. Historiker Jørgen Jensehaugen har beskrevet det amerikanske diplomatiet i denne perioden som et «Rubiks kube-diplomati».²⁰⁰ Det vil si at enhver handling Carter gjennomførte for å tilfredsstille den ene siden gjorde den andre siden misfornøyd. Et forslag som både Israel og de arabiske landene kunne akseptere var umulig å få til. Israel nektet å forholde seg til det palestinske spørsmålet og ville heller ikke trekke seg ut fra de okkuperte områdene. Dette kombinert med at Carter ikke klarte å legge press på Begin, gjorde det vanskelig å oppnå fremgang.²⁰¹

¹⁹³ Anziska, *Preventing Palestine*, 88–90.

¹⁹⁴ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 76.

¹⁹⁵ Referat fra møte, 4. oktober 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 124.

¹⁹⁶ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 80.

¹⁹⁷ Jensehaugen, 73.

¹⁹⁸ Christison, *Perceptions of Palestine*, 168.

¹⁹⁹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 73.

²⁰⁰ Jensehaugen, 87.

²⁰¹ Jensehaugen, 87.

Tiden begynte å renne ut for Carter. I håp om å komme videre i prosessen, bestemte han seg for å sende et personlig brev til president Sadat i slutten av oktober. Sadat var den som hadde vist størst vilje til å inngå fred med Israel. Carter skrev at han ikke visste hva mer han kunne gjøre og ba den egyptiske presidenten om hjelp og støtte. Tiden var inne for et stort skritt fremover, og Carter stolte på at Sadat kunne ta dette skrittet.²⁰² Men det Egypts president gjorde var ganske annerledes enn det Carter-administrasjonen hadde sett for seg.²⁰³ Det bidro til at den helhetlige fredsprosessen, som Carter følte seg så forpliktet til, ble gitt opp for godt. 19. november 1977 reiste nemlig Sadat til Jerusalem. Med det ble han det første arabiske statsoverhodet til å besøke den israelske staten. Han var klar for å forhandle med israelerne – alene.²⁰⁴

Helt siden Carter satte sitt nye fredsinitiativ ut i livet hadde Assad vært mistenksom overfor amerikanernes intensjoner. Han hadde mistenkt at USA, Egypt og Israel hadde en hemmelig avtale om å fremforhandle en separat egyptisk-israelsk avtale. Den helhetlige tilnærmingen var bare et påskudd for å skjule denne hemmelige avtalen, trodde Assad.²⁰⁵ I oktober 1977 uttrykte Syria bekymring for at Egypt var villig til å forhandle med Israel alene.²⁰⁶ Sannheten var at Egypt utover sommeren 1977 hadde vist en økende vilje til å inngå en separat fred med Israel. Allerede i august hadde Sadat fortalt Vance at han var klar for det, noe som betød at Egypt var villig til å forlate den helhetlige fredsprosessen for å forhandle med Israel på egenhånd. Da Sadat reiste til Jerusalem, viste det seg at Syrias bekymring ikke var ubegrunnet: Egypt var beredt til å forhandle med fienden uten å ha med seg sine arabiske naboland.

At Sadat reiste til Jerusalem, skapte ulike reaksjoner i den arabiske verden. Reaksjonene varierte fra støtte, sterk motstand til en vent-og-se-holdning. Oman, Sudan og Marokko støttet initiativet.²⁰⁷ I Syria, derimot, skapte Sadats besøk til Israel spesielt sterke reaksjoner. Syrerne fordømte besøket og mente at Sadat sviktet både sitt eget folk og resten av den arabiske verden.²⁰⁸ Ved å reise til Jerusalem alene, mente Assad at Sadat ødela muligheten for å oppnå en helhetlig fred i Genève. Sadat ble dessuten i syrisk presse sammenlignet med nazi-

²⁰² Redaksjonelt notat, 21. oktober 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 134; Quandt, *Camp David*, 139; Quandt, *Peace Process*, 191.

²⁰³ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 88.

²⁰⁴ Redaksjonelt notat, 19. november 1977, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 152.

²⁰⁵ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 41.

²⁰⁶ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 83.

²⁰⁷ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 44.

²⁰⁸ Situasjonsrommet til Brzezinski, 25. november 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-4-5-28-1.

samarbeidspartnerne Vidkun Quisling og Philippe Pétain.²⁰⁹ Også PLO, Irak, Algerie, Libya og Sør-Jemen var sterke motstandere av Sadats reise til Jerusalem.²¹⁰

Jordan var langt fra så hard i sin reaksjon. Landet tok ikke et umiddelbart standpunkt, men ville vente og se hvordan situasjonen utviklet seg.²¹¹ Denne vent-og-se-holdningen hadde også Saudi-Arabia, De forente arabiske emirater og Tunisia.²¹² Kong Hussein virket mild i sin reaksjon. Han kritiserte de som kom med sterke reaksjoner på Sadats initiativ, men ga også Sadat kritikk for å ha reist på egenhånd. Samtidig sa han at det var et modig skritt Sadat hadde tatt.²¹³ Bak fasaden var Hussein likevel opprørt over at Sadat reiste til Jerusalem uten å si noe på forhånd. Amerikanske tjenestemenn mente at kong Husseins uoffisielle reaksjon nesten var like sterk som Assads.²¹⁴ I offentligheten fremstod det ikke slik. Kong Hussein nektet nemlig å fordømme Sadats initiativ offentlig.²¹⁵ Syria hadde altså en mye sterkere reaksjon utad, men i realiteten så kanskje kong Hussein på Sadats reise som et like stort svik som det Assad gjorde.

Invitasjonen til Camp David

Ettersom Israel og Egypt var villige til å forhandle om en separat fred, ble planen om en internasjonal fredskonferanse lagt til side. Carter begynte i stedet å fokusere på de egyptisk-israelske forhandlingene. I løpet av månedene som fulgte ble det arrangert en rekke samtaler mellom Israel og Egypt. Det ble forsøkt å få i stand en avtale, men ingen særlig fremgang ble oppnådd. Etter hvert som tiden gikk, begynte Carter å bli utålmodig. Han var nær ved å gi opp, men bestemte seg for å gjøre ett siste forsøk på å oppnå fremgang. Carter lekte nemlig med tanken om et toppmøte med Sadat og Begin på Camp David. I juli 1978 diskuterte han dette med sine nærmeste rådgivere. Carter ville ta rollen som megler og forsøke å oppnå enighet mellom de to statslederne. Ved å isolere seg på Camp David, kunne de tre være skjermet fra sine dagligdagse plikter og omverdenen. Det kunne bidra til et vellykket møte, argumenterte Carter.²¹⁶

Det var imidlertid ett land som burde med: Jordan. Skulle Jordan få delta eller ikke? Det diskuterte USA, Egypt og Israel seg imellom. De tre var enige om at en jordansk deltakelse i første runde ville gjøre det vanskelig å oppnå en avtale. Det var høyst sannsynlig at kong

²⁰⁹ Seale, *Asad*, 307.

²¹⁰ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 44.

²¹¹ Situasjonsrommet til Brzezinski, 25. november 1977, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-4-5-28-1.

²¹² Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 44.

²¹³ Shlaim, *Lion of Jordan*, 401.

²¹⁴ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 197.

²¹⁵ Ashton, 198.

²¹⁶ Redaksjonelt notat, udatert, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 281; Quandt, *Peace Process*, 197.

Hussein ville ta opp spørsmål knyttet til palestinerne og Vestbredden, som var de vanskeligste spørsmålene å løse. Dessuten ville han kreve at Israel forpliktet seg til fullstendig tilbaketrekking. Alle var likevel enige om at det ikke var noen grunn til å tro at kong Hussein ikke ville samarbeide. Han var i aller høyeste grad interessert i å få en slutt på konflikten. Den egyptiske utenriksministeren mente at Jordan garantert ville bli med i forhandlingene dersom Israel forpliktet seg til tilbaketrekking.²¹⁷

USA, Egypt og Israel planla derfor at forhandlingene skulle ha tre faser. Først skulle Egypt og Israel bli enige om de grunnleggende prinsippene. Deretter skulle Jordan bli med i neste fase, som skulle handle om et overgangsregime på Vestbredden for å få slutt på Israels militære okkupasjon. Den tredje fasen skulle føre til en endelig fredsavtale og skulle blant annet handle om sikkerhetsordninger og en plan for tilbaketrekking.²¹⁸ Etersom jordansk deltakelse i første fase ville komplisere prosessen, ønsket derfor ikke amerikanerne å invitere kong Hussein til Camp David. Likevel hadde USA, Egypt og Israel klokketro på at jordanerne ville bli med i den neste fasen. Det var i beste fall urimelig å tro at kong Hussein automatisk ville godta den rollen som USA, Egypt og Israel tenkte ut for ham, uten at han selv hadde fått være med på å bestemme.

Kong Hussein fikk vite hva slags rolle de tre hadde tenkt at Jordan skulle ha under et møte med Alfred Atherton 26. juli. Atherton var spesialutsending med ansvar for fredsforhandlingene i Midtøsten. Han orienterte kong Hussein om de tre fasene som de så for seg og at de ønsket Jordan med fra fase to. Amerikanerne ville vite hva som skulle til for at jordanerne ble med på forhandlingene. De kunne ikke se for seg en løsning på konflikten uten Jordan. Men kong Hussein var usikker på om den daværende fredsprosessen hadde noe for seg. For å oppnå fred var gjensidige rettigheter viktig. En løsning på konflikten måtte ikke gå på bekostning av den ene eller andre siden. For Jordan gjaldt fortsatt de samme tre kravene for at de skulle bli med på forhandlinger: israelsk tilbaketrekking, arabisk suverenitet over Øst-Jerusalem og selvbestemmelse for palestinerne. Dersom disse tre kravene utgjorde grunnlaget for forhandlingene, ville kong Hussein delta. Han kunne ikke gi et svar på om han ville delta før amerikanerne var tydelig på hvilken retning de ønsket at forhandlingene skulle ta og hvilken løsning de ville jobbe for.²¹⁹

²¹⁷ Referat fra møte, 18. juli 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 269.

²¹⁸ Referat fra møte, 18. juli 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 269.

²¹⁹ Ambassaden i Amman til UD, 26. juli 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 275.

I begynnelsen av august sendte Carter utenriksminister Vance til Midtøsten for å invitere Sadat og Begin til Camp David i september.²²⁰ Carter hadde også sendt personlige brev både til begge to. I brevene skrev Carter at han ønsket at de tre kunne møtes for å diskutere muligheter for fred.²²¹ Både Sadat og Begin godtok invitasjonen om å komme til Camp David 5. september. Målet var å bli enige om en plan for hvordan de kunne oppnå fred i Midtøsten.²²² Samtalene mellom amerikanerne og statslederne i Midtøsten hadde vist at det var tilnærmet umulig å få til en enighet mellom dem. Derfor var den eneste muligheten nå, slik Carter så det, å invitere kun Egypt og Israel.

Reaksjoner fra den arabiske verden

Da kong Hussein fikk vite at Egypt og Israel skulle møtes på Camp David, var han positiv til Carters initiativ, til tross for at kongen selv ikke ble invitert. Han håpet og trodde at det kunne komme noe godt ut av møtet. Kong Hussein ønsket oppriktig fred og at de skulle lykkes. Samtidig uttrykte han bekymring overfor USAs tilnærming til Midtøsten-konflikten. Spesielt mente kongen at det palestinske spørsmålet ikke lenger stod sentralt. Fokuset hadde flyttet seg fra en helhetlig avtale til en egyptisk-israelsk avtale. Også i resten av den arabiske verdenen var oppfatningen at USAs standpunkt hadde endret seg og at målet ikke lenger var en helhetlig fred.²²³ Dette stemte jo med virkeligheten, ettersom det bare var Egypt og Israel som var en del av fredsforhandlingene, mens resten av den arabiske verden stod utenfor.

I et brev til Carter skrev kong Hussein at Carters invitasjon til Camp David var et modig skritt og et bevis på hans ønske om å oppnå fred i regionen. Samtidig delte han også sine bekymringer knyttet til at Egypt forhandlet med Israel alene. Det bidro til å skape uro og splittelser i den arabiske verdenen. Kong Hussein påpekte at det var et tilbakeslag for fredsprosessen at Sadat reiste til Jerusalem. Israel ønsket ikke en rettferdig løsning på det palestinske spørsmålet og nektet å trekke seg tilbake fra alle områder som det okkuperte i 1967. Jordan ønsket å få tilbake Vestbredden og Øst-Jerusalem. Det var lettere for israelerne å unngå tilbaketrekking fra disse områdene når de kunne få til en separat avtale med Egypt. Kong Hussein var villig til å delta i ethvert fredsinitiativ så lenge det førte til en rettferdig avtale.²²⁴ Spørsmålet var bare om Camp David ville gi en rettferdig avtale for Jordans del. Det hadde ikke

²²⁰ Quandt, *Peace Process*, 197.

²²¹ Carter til Begin, 3. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 283; Carter til Sadat, 3. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 284.

²²² Referat fra møte, 8. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. VIII, dok. 288; Brzezinski til Lewis, 8. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, *Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, 2.*, reviderte utgave, dok. 1.

²²³ Ambassaden i Amman til UD, 12. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 5.

²²⁴ Ambassaden i Amman til UD, 28. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 17.

kong Hussein særlig stor tro på. Så selv om han virket positiv, var kong Hussein i realiteten skeptisk og imot Camp David på forhånd. Årsaken var enkel: Camp David kunne ikke gi en helhetlig løsning på konflikten. Jordan kunne ikke forvente å vinne noe.

Carter sendte også et brev til Syrias president 16. august der han informerte om konferansen på Camp David. Han forklarte hvorfor han inviterte Sadat og Begin dit og hva han ønsket å oppnå med møtet. Carter hevdet at målet fremdeles var å oppnå en rettferdig og helhetlig fred. Han ba den syriske presidenten om å ha et åpent sinn overfor forhandlingene mellom Egypt og Israel.²²⁵ Assads største mareritt var at Sadat og Begin skulle inngå en fredsavtale. Dette ville svekke Syria og de andre arabiske landenes innflytelse i regionen.²²⁶ Carter forventet nok, med rette, at Assad ville stille seg kritisk til Camp David fra første stund. Syria hadde vært den største forkjemperen for at de arabiske landene skulle stå samlet i forhandlingene. Slik kunne Syria oppnå mest. Derfor var det usannsynlig at Syria ville vise entusiasme overfor en egyptisk-israelsk avtale. I stedet ville Assad sørge for at Sadat ble isolert i den arabiske verden.

Samtidig som forberedelsene til Camp David pågikk, var Syria opptatt med situasjonen i Libanon. Syrerne hadde jo i vært i Libanon siden 1976. Da hadde USA godtatt at syriske styrker gikk inn i Libanon for å støtte den kristne militsen mot PLO og *Den libanesiske nasjonalbevegelsen* i 1976.²²⁷ Dette til tross for at det var Sovjetunionen som både trente og finansierte de syriske styrkene. Amerikanerne ville unngå å blande seg inn i konflikten, men mente at de kristne i Libanon måtte beskyttes, samt at den regionale stabiliteten var avgjørende. Derfor godtok de en syrisk tilstedeværelse.²²⁸

Etter at Syria hadde gått inn i Libanon i 1976 hadde imidlertid Assad byttet på hvilke grupper han støttet i borgerkrigen, alt ettersom hva som var mest hensiktsmessig for Syrias interesser. Derfor begynte de kristne å bli lei av syrerne og mistenksomme overfor deres intensjoner. De ville ha Syria ut av Libanon.²²⁹ Etter at Israel invaderte Libanon i mars 1978, og trakk seg ut i juni samme år, ble forholdet mellom de kristne og Syria enda mer spent.²³⁰ Syria, som hadde som mål å opprettholde maktbalansen og hindre et delt Libanon, gikk tilbake

²²⁵ UD til ambassaden i Damaskus, 16. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 11.

²²⁶ Brzezinski til Carter, 25. april 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-6-1-47-2.

²²⁷ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 229.

²²⁸ Waage, 230.

²²⁹ Waage, 231.

²³⁰ Walid Khalidi, *Conflict and Violence in Lebanon: Confrontation in the Middle East*, bd. 38, *Harvard Studies in International Affairs* (Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University, 1979), 123, 136–37, 140.

til å støtte PLO.²³¹ I juli 1978 begynte kampene mellom syerne og de kristne.²³² Israel fortsatte imidlertid å gi våpen og støtte til de kristne.²³³

Dermed økte også spenningen mellom Israel og Syria som nå støttet hver sin side av konflikten. I perioden før Camp David var det frykt for en stor konfrontasjon mellom Syria og Israel i Libanon. Mens Israel ønsket at den syriske tilstedeværelsen i Libanon skulle avsluttes, var det viktig for Syria å bli i Libanon. Israel hadde vært ambivalent overfor syrisk tilstedeværelse i Libanon. På slutten av 1975 og begynnelsen av 1976 hadde israelerne vært sterkt imot at Syria involverte seg i konflikten. Så forstod israelerne at syrisk tilstedeværelse i Libanon kunne være til deres fordel, spesielt da syerne gikk inn for å støtte de kristne i 1976. Likevel hadde Israel aldri sett for seg eller akseptert at den tilstedeværelsen skulle være permanent.²³⁴

I august 1978 tydet det på at israelerne hadde bestemt seg for at det skulle bli slutt på den syriske tilstedeværelsen i Libanon.²³⁵ De var mistenksomme overfor Syrias motiver i Libanon. For det frøste fryktet Israel at Syria ville gjøre Libanon til en del av et Stor-Syria. For det andre var israelerne redd for at syerne ville utnytte perioden før Camp David til å ta kontroll over Libanon, fordi Syria kanskje tenkte at Israel ville nøle med å svare på et eventuelt angrep samtidig som forberedelsene til Camp David foregikk.²³⁶ For Israels del betød ikke den nært forestående konferansen på Camp David at fokuset på Libanon ble skjøvet bort, snarere tvert imot. Israel drev et temmelig høyt spill i Libanon og hadde ikke tenkt å gjøre noe for å roe ned situasjonen. Overfor amerikanerne la ikke israelerne skjul på at de ikke ville nøle med å reagere dersom Syria forsøkte å ta kontroll over Libanon. Det ville de gjøre uavhengig av om de var opptatt med Camp David eller ei.²³⁷

Dersom Israel misforstod Syrias motiver, var det derfor ikke tvil om at Israel ville reagere militært. Amerikanerne var urolig for at den allerede alvorlige situasjonen skulle bli enda mer anspent.²³⁸ En stor bekymring hos Carter-administrasjonen var at uroen i Libanon skulle ødelegge for fredsprosessen og konferansen som nå var rett rundt hjørnet.²³⁹ Amerikanerne mente at en våpenhvile var nødvendig.²⁴⁰

²³¹ Khalidi, 151.

²³² Parker til Vance, 3. juli 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-44-3-38-2.

²³³ Rapport fra Forsvarets etterretningsbyrå (DIA), 22. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 15.

²³⁴ Rapport fra Forsvarets etterretningsbyrå (DIA), 22. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 15.

²³⁵ Rapport fra Forsvarets etterretningsbyrå (DIA), 22. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 15.

²³⁶ Ambassaden i Tel Aviv til UD og Det hvite hus, 30. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 19.

²³⁷ Ambassaden i Tel Aviv til UD og Det hvite hus, 30. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 19.

²³⁸ UD til ambassadene i Damaskus og Tel Aviv, 31. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 20.

²³⁹ Javier Gil Guerrero, «Overshadowed Crisis: The Carter Administration and the Conflict in Southern Lebanon», *Middle East Critique* 25, nr. 4 (2016): 405.

²⁴⁰ UD til ambassadene i Damaskus og Tel Aviv, 31. august 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 20.

Rett etter at konferansen på Camp David hadde startet, kontaktet president Carter derfor Assad og uttrykte sin bekymring for konflikten i Libanon. Carter fryktet en større krig i Midtøsten dersom situasjonen ikke bedret seg. Han ba innstendig om en våpenhvile for å få slutt på kamphandlingene i Libanon.²⁴¹ Selv om også Israel var langt ifra uskyldig og bidro til å provosere voldsomt, var det likevel bare Syria som Carter henvendte seg til for å få roet ned situasjonen.²⁴²

Assads svar var en lang utgreiing av hvordan situasjonen i Libanon hadde utviklet seg. Syria hadde tidlig forsøkt å stoppe volden og gjenopprette stabiliteten, ved å involvere seg i Libanon. Likevel fortsatte kamphandlingene. Assad anså det som Syrias ansvar å sende styrker til Libanon for å stoppe kamphandlingene, oppnå fred og sikkerhet, og unngå splittelser. Det var Israel, som med sin økte tilstedeværelse, bidro til å skape konflikt i Libanon, mente Assad. Det gjorde israelerne ved å forsyne våpen til grupper som utfordret de fredsbevarende styrkene, inkludert syriske styrker. Derfor var det den israelske, ikke syriske, politikken som var en trussel for regionens sikkerhet. Målet med den syriske politikken var å få slutt på kamphandlingene, samle landet og sørge for at suvereniteten lå hos sentrale myndigheter.²⁴³

Med andre ord var syrerne sterkt uenig i at det var deres feil at situasjonen var anspent. Ifølge Assad var Israels mistenksomhet ubegrunnet og det var ingen grunn til å frykte at Syria skulle utnytte situasjonen til sin fordel. Amerikanerne fikk inntrykk av at Assad faktisk kunne være villig til å trekke seg ut av Libanon. I motsetning til israelerne mente dessuten amerikanerne at Assads uttalelser tydet på at han ikke hadde tenkt å gjøre det Israel anklaget ham for: utnytte og undergrave Camp David for å oppfylle drømmen om et Stor-Syria.²⁴⁴

Samtidig som syrisk tilstedeværelse skapte hodebry for amerikanerne, trengte de fortsatt Syria i Libanon. Det var ikke et alternativ for Carter å sende militær støtte til Libanon selv. Slik amerikanerne så det bidro syrisk tilstedeværelse til å opprettholde den skjøre maktbalansen i Libanon samt at syrerne kunne kontrollere palestinerne der. Derfor kunne Syria gjøre jobben uten at USA blandet seg direkte inn. Men det forutsatte også at Syria spilte en konstruktiv rolle og ikke gjorde noe som provoserte Israel.²⁴⁵ Ved at Syria bidro til å holde Libanon forholdsvis rolig og stabilt kunne amerikanerne konsentrere seg om andre, viktigere saker, som blant annet fredsforhandlinger og konferansen på Camp David. Men siden Carter trengte Syrias hjelp i

²⁴¹ Vance til ambassaden i Damaskus, 6. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 29.

²⁴² Guerrero, «Overshadowed Crisis», 413.

²⁴³ Ambassaden i Damaskus til UD, 11. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 42.

²⁴⁴ Ambassaden i Damaskus til UD, 11. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 42.

²⁴⁵ Aaron til Vance, 3. oktober 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-133-216-4-8-2.

Libanon og skulle få behov for Jordans støtte i fredsprosessen, hvor lurt var det egentlig ikke å invitere med seg disse to på laget?

Kapittel 4 | Å gjøre opp regning uten vert

Den endelige fredsavtalen mellom Egypt og Israel ble undertegnet av statsminister Menachem Begin og president Anwar Sadat utenfor Det hvite hus 26. mars 1979.²⁴⁶ Dermed hadde president Jimmy Carter lyktes med å forhandle frem en fredsavtale om Midtøsten. Fredsavtalen var likevel langt ifra det Carter hadde sett for seg da han inntok Det hvite hus i januar 1977. Den skapte ingen helhetlig fred. For det var bare Egypt og Israel, ingen av de andre sentrale aktørene, som var blitt invitert til forhandlinger på Camp David i september 1978. I stedet for å sette søkelys på en helhetlig fredsavtale, førte USA forhandlinger med Egypt og Israel om en separat fred og om palestinerne, selv om hverken PLO, Jordan eller Syria hadde vært med på noen forhandlinger. Jordan var tiltenkt en stor rolle i løsningen, mens Syria ble på den ene siden ansett som hovedfienden, samtidig som USA på den andre siden var veldig avhengig av syrerne for å håndtere den pågående borgerkrigen i Libanon. Hvilke følger fikk det da at Jordan og Syria ikke hadde blitt inkludert? Hadde USA snarere skapt to, ganske ulike spoilere?

Camp David – uten Jordan og Syria

Sammen med sine nærmeste rådgivere møttes Carter, Sadat og Begin på den amerikanske presidentens landsted Camp David. Der var de isolert fra resten av verden fra 5. til 17. september 1978. Etter tretten dager var de blitt enige om to rammeavtaler for de videre forhandlingene. Den ene handlet om prinsippene i en avtale mellom Egypt og Israel, mens den andre var en formel for midlertidig selvstyre for palestinerne som bodde på Gazastripen og Vestbredden. Sistnevnte var mye mer kompleks og vag enn førstnevnte.²⁴⁷ Spørsmål knyttet til suverenitet over Vestbredden og Gazastripen, grenser mellom Israel og Jordan og Jerusalems status ble ikke tatt opp.²⁴⁸ Selv om avtalene som Sadat og Begin ble enige om på Camp David var en viktig milepæl i forhandlingsprosessen, var det likevel langt igjen til en endelig fredsavtale. De var blitt enige om rammen for forhandlingene. Deretter måtte de bli enige om innholdet.²⁴⁹

Jordanske og syriske reaksjoner på Camp David

Dagen etter at konferansen på Camp David var over, ringte Carter til kong Hussein. Han ville invitere kongen til å bli med på de videre forhandlingene om Vestbredden, Gazastripen og

²⁴⁶ Redaksjonelt notat, 26. mars 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 239.

²⁴⁷ Quandt, *Peace Process*, 197–98.

²⁴⁸ Quandt, 198.

²⁴⁹ Quandt, 205.

palestinerne. Kong Hussein hadde hverken blitt invitert til Camp David eller fått vite noe om hva som foregikk der, men nå trengte Camp David-deltakerne Jordans støtte.²⁵⁰ Jordan skulle vise seg å få et stort ansvar i henhold til avtalen som var inngått.²⁵¹ I den delen av avtalen som handlet om Vestbredden og Gazastripen ble Jordan nevnt hele fjorten ganger.²⁵² Kong Hussein ga ikke et tydelig svar på Carters invitasjon. Han ønsket først en grundig orientering om saken fra amerikanerne. Deretter måtte han gå gjennom alle detaljene med regjeringen.²⁵³

I et brev den påfølgende dagen poengterte Carter at det var helt nødvendig at jordanerne støttet Camp David. Dessuten var det viktig at også de andre arabiske aktørene gjorde det. Hvis ikke, ville prosessen mislykkes. Ifølge Carter hadde Israel og Egypt nå bevist at de ønsket fred, og det var derfor opp til de andre å følge etter.²⁵⁴ Slik Carter fremstilte det, var de aktørene som ble ekskludert og ikke hadde noe de skulle ha sagt like fullt ansvarlige for at avtalen skulle lykkes. De kunne til og med bli holdt ansvarlig hvis den mislyktes. Dermed bidro amerikanerne og fredsprosessen til å skape spoilere.

Jordans offisielle respons kom 19. september. For det første ville ikke Jordan være bundet av en avtale som landet ikke hadde vært med på å forhandle frem. For det andre mente Jordan at en helhetlig løsning var nødvendig for å løse konflikten i Midtøsten. Jordan mente for det tredje at en endelig avtale måtte innebære at Israel trakk seg tilbake fra alle okkuperte områder, samt at palestinerne fikk rett til selvbestemmelse. Til slutt mente Jordan at det palestinske folket var den viktigste aktøren for å løse det palestinske spørsmålet.²⁵⁵ Dette hadde kong Hussein også vært tydelig på i de tidligere samtalene med amerikanerne. Dessuten kritiserte Jordan at Egypt og Israel hadde signert en separat avtale. Det minsket sjansene for en helhetlig løsning og svekket de andre arabiske landene.²⁵⁶

Det var fortsatt uklart hva slags stilling kongen tok til Carters invitasjon om å bli med i den neste forhandlingsrunden, men majoriteten i den jordanske befolkningen samt den jordanske pressen var kritisk til den inngåtte avtalen. Dessuten la andre arabiske land som Syria og Saudi-Arabia press på kong Hussein for å få ham til å la være å bli med på forhandlingene.²⁵⁷ Selv om kong Hussein var kritisk, var han altså ikke direkte avvisende overfor tilbudet om å bli

²⁵⁰ Referat fra telefonsamtale, 18. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 58.

²⁵¹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 144.

²⁵² Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 54.

²⁵³ Referat fra telefonsamtale, 18. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 58.

²⁵⁴ Carter til kong Hussein, 19. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 61.

²⁵⁵ Uttalelse fra den jordanske regjeringen om Camp David-avtalene, 19. september 1978, «Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict», *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 2 (Vinter 1979): 180.

²⁵⁶ UD til USAs observatører på Sinaihalvøya, 20. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 63.

²⁵⁷ UD til USAs observatører på Sinaihalvøya, 20. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 63.

med videre i prosessen. Han ønsket jo fred i regionen, men ville sette seg grundig inn i saken før han tok et endelig standpunkt.

Carter sendte også et brev til Syrias president Hafez al-Assad 19. september. Igjen understreket Carter at han ønsket en helhetlig fred i Midtøsten, til tross for at Camp David i realiteten var alt annet enn helhetlig.²⁵⁸ Camp David representerte en trussel for Syria fordi landet i enda større grad stod alene mot Israel. Det var ingen fredsprosess i sikte som kunne løse konflikten mellom Syria og Israel.²⁵⁹ Likevel forsøkte Carter å overbevise Assad om at dette fremdeles var hans endelige mål, selv om hverken handlingene hans eller avtalen var i overensstemmelse med dette målet. Assad var kanskje den sterkeste kritikeren av Camp David blant de arabiske landene. Han hadde fryktet at Israel ville lure seg unna spørsmålet om Golanhøydene og det palestinske spørsmålet ved å inngå en separat avtale. Og nå var det akkurat det Israel hadde gjort. Assad ville ha tilbake Golanhøydene.²⁶⁰

Hele den arabiske verden så på det som et stort svik at Sadat valgte å forhandle med Israel, og for Assad betød det at Egypt hadde forlatt den arabiske «blokken», hvor politikken i hele etterkrigstiden hadde vært at de arabiske landene skulle stå sammen mot Israel. I en tale Assad holdt i Damaskus 20. september rettet han derfor sterk kritikk mot at Sadat hadde valgt å inngå en separat avtale med Israel.²⁶¹

På nytt reiste utenriksminister Vance til Midtøsten, denne gangen for å samle støtte til Camp David-avtalen. Han ble møtt med stor skepsis.²⁶² Da han besøkte kong Hussein 20. september, ønsket kongen å få flere detaljer: Hva gikk denne avtalen egentlig ut på? Jordanerne hadde lest de to dokumentene som konferansen hadde resultert i. De hadde fjorten spørsmål til amerikanerne.²⁶³ På Camp David hadde Sadat, Begin og Carter blitt enige om at Jordan skulle spille en betydelig rolle i å bestemme den endelige statusen for Vestbredden og Gazastripen. I en overgangsperiode skulle Jordan samarbeide med Israel om sikkerheten i disse områdene – altså spille rollen som en slags politimann.²⁶⁴ Dersom Jordan skulle delta, krevde kongen at det måtte komme tydeligere frem hva utfallet av denne rollen skulle være. Foreløpig var dette uklart.²⁶⁵ Å ta på seg en slik rolle, uten å vite hva det endelige utfallet ville være og uten en

²⁵⁸ Carter til Assad, 19. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 62.

²⁵⁹ Cobban, *The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict*, 31.

²⁶⁰ Reaksjoner på Camp David, 21. september 1978, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords, <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords> (03.02.2021).

²⁶¹ Tale av president Assad, 20. september 1978, «Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict», *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 2 (Vinter 1979): 181–182.

²⁶² Quandt, *Peace Process*, 208.

²⁶³ Referat fra møte, 20. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 64.

²⁶⁴ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 57–58.

²⁶⁵ Referat fra møte, 20. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 64.

tydelig løsning på hva som skulle skje med Vestbredden og Gazastripen etter denne overgangsperioden, ville innebære en betydelig risiko for Jordan, fryktet kong Hussein.²⁶⁶ Derfor kunne ikke kong Hussein ta stilling til Camp David før han hadde fått klare svar fra Washington på sine spørsmål.

Da Vance besøkte Syria, sa Assad at han syntes rammen som Sadat og Begin hadde blitt enige om på Camp David var veldig ubalansert. Israels krav var spesifikt nedfelt, mens når det gjaldt de kravene som de arabiske landene hadde, som tilbaketrekking fra okkuperte områder, var dette mer svevende og uklart. Utfallet av Camp David reflekterte, ifølge Assad, Israels interesser. Det tjente i alle fall ikke Syria. Samtidig poengterte Assaad at Syria ønsket fred, men premisset var at alle aktørene måtte delta i fredsforhandlingene. Når det gjaldt palestinerne rettigheter og landområder, kunne ikke syrerne inngå kompromiss med Israel.²⁶⁷ Etersom syrerne mente at Camp David-avtalen ikke var fordelaktig for Syria, kom de heller ikke til å støtte de videre forhandlingene.²⁶⁸ Det var med andre ord ikke oppløftende og positive nyheter som utenriksminister Vance brakte med seg tilbake til Washington.

I Libanon var det samtidig nye problemer. Alvorlige kamphandlinger hadde igjen brutt ut mellom *Den libanesiske fronten*, som bestod blant annet av de kristne militsene, og syriske styrker 27. september. De voldelige sammenstøtene ble ytterligere forsterket 30. september og igjen 2. oktober. Situasjonen var svært alvorlig. Den amerikanske ambassaden i Beirut ga de kristne skylden for at volden hadde eskalert. Samtidig mente de at også de syriske styrkene overdrev sine kamphandlinger.²⁶⁹ De kristne militsene anklaget på sin side syrerne for å forstyrre fredsprosessen. De mente at syrerne skapte opprør i Libanon for å ødelegge Camp David-avtalen.²⁷⁰

Syrerne hevdet derimot at det var de kristne som hadde forsterket volden.²⁷¹ Kampene fortsatte å eskalere. I et forsøk på å dempe krisen sendte Carter et nytt brev til Assad.²⁷² På grunn av den farlige situasjonen i Libanon, skrev Carter, hastet det å få i stand en våpenhvile. Den syriske og den amerikanske regjeringen måtte sammen finne ut av hva som kunne gjøres for å stoppe blodbadet i Libanon så raskt som mulig.²⁷³ Carter trengte fortsatt Syria i Libanon. Men det forutsatte at Assad og de syriske styrkene opptrådte slik USA ønsket. Ved at Syria

²⁶⁶ Vance til Carter og Brzezinski, 20. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-6-42-1-10-7.

²⁶⁷ Vance til UD, 24. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 66.

²⁶⁸ Situasjonsrommet til Brzezinski, 30. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-7-9-47-3.

²⁶⁹ Guerrero, «Overshadowed Crisis», 403, 413.

²⁷⁰ «More Civil War Bleeds Beirut», *The New York Times*, 6. november 1978.

²⁷¹ Quandt til Brzezinski, 29. september 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 74.

²⁷² Redaksjonelt notat, udatert, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 77.

²⁷³ Christopher til ambassaden i Damaskus, 5. oktober 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-103-1-13-5.

oppretholdt stabiliteten og maktbalansen i Libanon, kunne Carter fokusere på fredsprosessen uten å bli forstyrret av kaoset i Libanon. Men nettopp fordi Carter trengte Syria i Libanon, skulle det også få konsekvenser at Carter ikke fikk med seg Syria på sitt lag. Ved å ekskludere Assad ba USA på en måte om at Syria ble en spoiler.

Til tross for knapp støtte fra de andre arabiske landene, begynte amerikanerne å forberede den neste runden med forhandlinger og utarbeidet et utkast til en fredsavtale mellom Egypt og Israel.²⁷⁴ Ifølge dette dokumentet skulle krigstilstanden mellom de to landene oppheves og et fredelig forhold etableres. Israel skulle trekke seg tilbake fra Sinaihalvøya, og det skulle opprettes diplomatiske forbindelser mellom de to.²⁷⁵ Den neste forhandlingsrunden skulle begynne i Washington 12. oktober 1978. Carter håpet at landene raskt skulle bli enige om en avtale. Men å få Egypt og Israel til å bli enige om spørsmål knyttet til Vestbredden og Gazastripen, visste amerikanerne ville bli en vanskelig oppgave. Carter fryktet at uenighet rundt nettopp disse spørsmålene var det som skulle stå i veien for en fredsavtale mellom Egypt og Israel.²⁷⁶ Det hadde hele tiden vært kjernes spørsmålet som det hadde vært vanskeligst å løse tidligere, og som hadde gjort det umulig å samle alle de sentrale aktørene rundt samme forhandlingsbord.

Kongens nei

Kong Hussein opplevde press fra ulike kanter etter Carters invitasjon. Amerikanerne mente at det var viktig å ha med Jordan i prosessen. Jordan kunne bidra til å sikre at palestineres interesser, spesielt når det gjaldt Vestbredden, Gazastripen og Jerusalem, ble ivaretatt på best mulig måte. Dersom Jordan ikke ble med, mer enn antydte amerikanerne at det ville ha en dårlig innvirkning på forholdet mellom USA og Jordan. For eksempel kunne det føre til at Jordan fikk mindre støtte i Kongressen. Dette ville spesielt påvirke den militære støtten fra USA og kunne derfor brukes av amerikanerne til å øve press på Jordan. Men i slutten av september var amerikanerne forsiktig med å si at støtten til Jordan kunne reduseres eller kuttet. De ville foreløpig ikke bruke det som en trussel.²⁷⁷

Samtidig som amerikanerne ville ha Jordan med i fredsprosessen, mente de radikale arabiske landene at kong Hussein måtte avslå invitasjonen.²⁷⁸ Dersom Jordan valgte å støtte Camp David-prosessen ville også det få økonomiske og sikkerhetsmessige konsekvenser.

²⁷⁴ Quandt, *Peace Process*, 209.

²⁷⁵ Quandt, 210.

²⁷⁶ Vance til Carter, udatert, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 78; Saunders til Vance, udatert, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 80; Quandt, 212.

²⁷⁷ Veliotes til sambandskontoret i Riyadh, 23. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-45-4-41-6.

²⁷⁸ Bowdler og Saunders/UD til Vance, 30. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-17-143-5-25-3.

Jordan var helt avhengig av den økonomiske støtten fra Golfstatene. I tillegg ville et brudd med den arabiske verden gjøre Syria og Irak til en stor militær trussel for Jordan.²⁷⁹ Det var ikke første gang kong Hussein var i skvis mellom det vestlige laget og de arabiske landene. Selv om han kanskje fortsatt hadde lyst til å være på det vestlige laget, var han også tvunget til å ta hensyn til den palestinske befolkningen, ettersom de utgjorde en stor del av befolkningen i Jordan.

I Washington lurte amerikanerne veldig på hvilket standpunkt kong Hussein ville falle ned på. På den ene siden trodde de at kong Hussein kom til å stille seg bak Assads harde reaksjon på Camp David. Kong Hussein hadde nærmet seg sine motstandere i PLO og Libya, Yasir Arafat og Muammar al-Gaddafi, som høylytt hadde fordømt Camp David. Etter at kong Husseins bestefar Abdullah hadde forhandlet med Israel ble han ansett som en forræder blant de arabiske landene og myrdet av en palestiner i 1951. Amerikanerne trodde at minnet om hva som skjedde med bestefaren gjorde at kong Hussein var redd for å støtte Camp David.²⁸⁰

På den andre siden var kong Hussein avventende, noe som viste at han holdt alle muligheter åpne. Kanskje forstod kongen at han nå hadde mulighet til å få betydelig innflytelse over Vestbredden, tenkte amerikanerne. I realiteten var dette ikke tilfellet. Israel ville ikke gi fra seg kontrollen over Vestbredden. Det hadde israelerne tydelig vist at de ikke var villige til. Fordi så mye fortsatt var uklart for kong Hussein, trodde amerikanerne at han ville sitte stille i båten og se an hvordan situasjonen utviklet seg før han tok en endelig beslutning.²⁸¹

Etter litt betenkningstid konkluderte Jordan med at landet ikke ville godta invitasjonen om å bli med på de videre forhandlingene. Det var en vanskelig avgjørelse for kong Hussein som stod i skvis mellom den vestlige og den arabiske siden. Men han ønsket ikke å bli med på en fredsprosess der det ikke var klart hva utfallet ville bli og hvilke spørsmål som skulle behandles.²⁸² Det var viktig for kongen å oppnå en helhetlig avtale, og Camp David presenterte alt annet enn en helhetlig løsning. Dessuten mente kong Hussein, som Assad, at avtalen var ubalansert. Avtalen sa tydelig at Sinaihalvøya skulle være under egyptisk suverenitet. Når det gjaldt Vestbredden og Gazastripen var dette derimot uklart og åpent for forhandlinger. Avtalen løste ikke de viktigste spørsmålene: israelsk tilbaketrekking fra alle okkuperte områder, palestinsk selvbestemmelse, det palestinske flyktningproblemet og Jerusalems status. Heller ikke svarene amerikanerne ga på de fjorten spørsmålene Jordan stilte etter Camp David ga noen

²⁷⁹ Shlaim, *Lion of Jordan*, 409.

²⁸⁰ Bowdler og Saunders/UD til Vance, 30. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-17-143-5-25-3.

²⁸¹ Bowdler og Saunders/UD til Vance, 30. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-17-143-5-25-3.

²⁸² Ambassaden i Saudi-Arabia til UD, 18. oktober 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 91.

entydige svar. Det ble ikke gitt tydelige svar på hvilken rolle Jordan skulle spille sammen med Israel i de okkuperte områdene. Derfor kunne ikke Jordan godta å være en del av Camp David.²⁸³ Egypt, Israel og USA, som bare uker tidligere hadde vært så skråsikre på at Jordan ville spille den rollen som de hadde sett for seg, hadde tatt grundig feil.

Fra 2.-5. november ble det holdt toppmøte i Den arabiske liga i Bagdad. Alle medlemslandene deltok, bortsett fra Egypt som ikke ble invitert.²⁸⁴ På toppmøtet ble de arabiske landene enige om å fordømme Camp David-avtalen, samt ideen om en separat fredsavtale mellom Egypt og Israel.²⁸⁵ Ved å avslå Carters invitasjon og i stedet delta på toppmøtet i Bagdad beveget kong Hussein seg nærmere de såkalte arabiske «rejectionists», noe som i seg selv kunne anses som en trussel for amerikanerne. Dessuten innledet toppmøtet i Bagdad et nært politisk og vennskapelig forhold mellom det som allerede da var Iraks sterke mann, visepresidenten Saddam Hussein, og kong Hussein.²⁸⁶ Kong Hussein var blitt tvunget til å velge side. Å slutte seg til den arabiske «rejectionist camp» ble alternativet.²⁸⁷ Kong Hussein, som alltid hadde vært i den vestlige folden, ble dratt mot det nye forholdet til Saddam Hussein og Irak spesielt.

Kong Hussein og resten av den hashemittiske kongefamilien både fryktet og beundret Irak. Frykten grunnet i regimets mord på den hashemittiske kongefamilien i Irak i 1958, mens beundringen grunnet i Iraks velstand og makt. Under toppmøtet i Bagdad fikk Saddam Hussein mye av æren for å overbevise de velstående arabiske landene om å utvide støtten til de arabiske statene som grenset til Israel. Dette bidro til at både Syria og Jordan fikk økt den økonomiske støtten betydelig, noe kong Hussein naturligvis satte stor pris på. Jordanerne oppfattet Saddam Hussein som omtenkstom, sympatisk og sjarmerende. Det neste tiåret skulle Irak få stor politisk betydning for det jordanske regimet.²⁸⁸ Kong Hussein skulle motta mange gaver og store pengesummer av den sjenerøse Saddam Hussein, men forholdet skulle også skape store problemer for Jordan, spesielt da Irak invaderte Kuwait i 1990.²⁸⁹

Også forholdet mellom Jordan og Syria forbedret seg ytterligere i en periode etter Camp David.²⁹⁰ Det jordansk-syriske forholdet hadde lenge vært komplisert, og den syriske opptreden under borgerkrigen i Jordan i 1970 hadde ikke hjulpet på det. Relasjonen hadde imidlertid vært på bedringens vei fra midten av 1970-tallet. Forhandlinger mellom Egypt og Israel fremstod

²⁸³ Ambassaden i Amman til UD, 1. november 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 121.

²⁸⁴ Shlaim, *Lion of Jordan*, 409.

²⁸⁵ Quandt til Brzezinski, 6. november 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-10-16-4-17-1.

²⁸⁶ Shlaim, *Lion of Jordan*, 409.

²⁸⁷ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 212.

²⁸⁸ Shlaim, *Lion of Jordan*, 409–10.

²⁸⁹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 316, 321.

²⁹⁰ Shlaim, *Lion of Jordan*, 418.

som en felles trussel og bidro til at Jordan og Syria kom nærmere hverandre.²⁹¹ Kong Hussein ble spesielt populær i Syria da han etter Camp David ikke lot seg presse av amerikanerne til å anerkjenne avtalen og bli med i fredsprosessen.²⁹² Likevel skulle ikke det forbedrede forholdet vare så lenge. Innen 1980 var det slutt på alliansen og tilbake til en mer fiendtlig relasjon mellom Jordan og Syria.²⁹³

Selv om en endelig fredsavtale fremdeles ikke hadde var inngått, bidro Jordans politikk i etterkant av Camp David-konferansen til, om ikke å spolere, så i alle fall å stikke kjepper i hjulene på fredsprosessen. Dermed kunne Jordan anses som en spoiler allerede på dette tidspunktet. For det første nektet kong Hussein å godta den rollen som Carter ønsket at Jordan skulle ha. For det andre stilte Jordan seg bak Den arabiske ligaens avgjørelse om å fordømme Camp David og en eventuell fredsavtale. Og for det tredje beveget Jordan seg nærmere de radikale «rejectionists», og da særlig Saddam Hussein, men også Syria, som avviste fredsforhandlinger med Israel og nektet å anerkjenne den israelske staten. Den jordanske politikken bidro aktivt til å motarbeide det amerikanske fredsinitiativet.

Amerikanernes straff

Jordans reaksjon på Camp David-avtalen falt ikke i god jord hos amerikanerne. De likte dessuten svært dårlig at kong Hussein stadig kritiserte Camp David offentlig. I slutten av desember 1978 ble det bestemt at økonomisk og militær hjelp fra USA til Jordan skulle reduseres. Amerikanerne hevdet at dette ikke var relatert til Jordans negative holdning til Camp David. De hadde andre forklaringer, som blant annet at våpenforsyningen til Jordan ble kuttet fordi hjelp til Jemen skulle prioriteres. Det var imidlertid liten tvil om at dette fremstod som en måte å vise misnøye på.²⁹⁴

Til tross for at det ville skape utfordringer for Jordan at amerikanerne kuttet støtten, fortsatte Jordan å være ytterst kritisk til den videre fredsprosessen. Kong Hussein syntes at USAs rolle i det hele var problematisk. USA hadde en sterk pro-israelsk lobby og var en nær støttespiller av Israel. Kongressen sørget alltid for å oppfylle Israels materielle militære behov. Derfor kunne ikke USA opptre som en nøytral og upartisk megler mellom Israel og de arabiske nabolandene, mente kong Hussein.²⁹⁵

²⁹¹ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 3; Seale, *Asad*, 462.

²⁹² Brzezinski til Carter, 29. september 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-7-9-44-6.

²⁹³ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 3; Seale, *Asad*, 462.

²⁹⁴ Veliotes til Vance, 26. desember 1978, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-47-1-36-3.

²⁹⁵ Ambassaden i Amman til UD og Det hvite hus, 30. desember 1978, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 163.

Det tok ikke lang tid før Carter-administrasjonen la ytterligere press på jordanerne som tydelig grunnet i Jordans negative respons på Camp David, slik amerikanerne så det. Da Carters nasjonale sikkerhetsrådgiver Zbigniew Brzezinski besøkte Amman i mars 1979, truet han med å kutte våpenforsyningen dersom Jordan ikke ble med i Camp David-prosessen. Han ga dessuten uttrykk for at det kunne bli farlig dersom Jordan ikke endret sin holdning til Camp David. Med det mente han at ved et eventuelt israelsk angrep mot Jordan kunne ikke jordanerne regne med å få amerikansk hjelp. Amerikanerne la også press på Golfstatene for å hindre dem i å gi støtte til Jordan. I tillegg fikk Jordan vanskeligheter med å få lån fra Verdensbanken. Alt dette førte til at Jordan fikk problemer med å betale lønn til hæren. Men til tross for sterkt amerikansk press, lot ikke kong Hussein seg vippe av pinnen. I stedet for å føye seg etter amerikanske krav, svarte han at de måtte finne noen andre de kunne få militært utstyr fra.²⁹⁶ Det nære vennskapet mellom USA og Jordan, som Carter tidligere hadde snakket så varmt om, ble satt kraftig på prøve.

Amerikanernes umiddelbare svar på at Jordan nektet å delta i fredsprosessen, og dermed ble en spoiler, var altså trusler og forsøk på tvang. Likevel hjalp ikke det. Jordan risikerte heller økonomiske problemer enn å gjøre som amerikanerne sa. Grunnen var enkel: Jordan hadde ikke så mange valg. Enten måtte Jordan støtte USA, men gjorde landet det, risikerte Jordan store protester fra sin palestinske befolkning og å bli støtt ut av den arabiske verden. Kong Hussein så tross alt hvordan det hadde gått med Egypt.

En egyptisk-israelsk fred

Forhandlingene mellom Egypt og Israel etter Camp David hadde gått tregt. Innen utgangen av januar 1979 hadde samtalene stoppet opp. Muligheten for fred virket med ett usikkert.²⁹⁷ I tillegg var det politisk uro i Iran som truet den regionale stabiliteten. Det var nødvendig for Carter å dra i land en avtale mellom Egypt og Israel snarest.²⁹⁸ Situasjonen i Iran var alvorlig for Carter, fordi den iranske sjahen hadde vært en av USAs nærmeste, mest stabile allierte i Midtøsten. Da sjahen og det amerikansk-vennlige regimet ble avsatt, representerte det en trussel for USAs innflytelse og interesser i regionen. Desto viktigere ble det derfor å sikre en avtale mellom Egypt og Israel. Carter kunne ikke risikere nok et politisk nederlag i Midtøsten.²⁹⁹ Dessuten var det viktig med en politisk seier også fordi en ny valgkamp begynte å nærme seg.

²⁹⁶ Al Madfai, *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, 54–55; Ashton, *King Hussein of Jordan*, 206–7.

²⁹⁷ Brzezinski til Carter, 30. januar 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 170; Quandt, *Peace Process*, 222.

²⁹⁸ Generalkonsulatet i Jerusalem til UD, 18. januar, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 168; Quandt, 223.

²⁹⁹ Anziska, *Preventing Palestine*, 127–28; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 154.

Derfor sendte Carter i begynnelsen av februar 1979 en ny forespørsel til Sadat og Begin om å komme til Camp David for en siste runde med samtaler.³⁰⁰ Der ble de til slutt enige.

Den endelige fredsavtalen ble undertegnet 26. mars 1979, etter at Egypt og Israel hadde forhandlet i mer enn seks måneder. Avtalen innebar en gradvis tilbaketrekking av israelske styrker fra Sinaihalvøya. I tillegg skulle det skje en normalisering av økonomiske, kulturelle og politiske forbindelser mellom Egypt og Israel. Dette innebar blant annet en slutt på økonomisk boikott og at landene skulle utveksle ambassadører. I tillegg var det enighet om at det skulle forhandles videre om spørsmål knyttet til Vestbredden og Gazastripen.³⁰¹ Egypt skulle forhandle videre om palestinsk selvstyre, uten palestinerne.³⁰²

Reaksjoner på den endelige fredsavtalen

Dagen etter at fredsavtalen mellom Egypt og Israel ble signert, møttes utenriksministre fra atten arabiske stater og PLO på nok et toppmøte i Bagdad. Under Bagdad-toppmøtet i november 1978 hadde de arabiske landene varslet en rekke sanksjoner mot Egypt på grunn av forhandlinger med Israel. Nå skulle de ta stilling til om disse sanksjonene skulle iverksettes.³⁰³

Under åpningsmøtet 27. mars ble både fredsavtalen, Sadat og den amerikanske rollen i forhandlingene umiddelbart fordømt av spesielt Syria, Irak og PLO. Iraks utenriksminister foreslo blant annet at Egypt skulle utestenges fra Den arabiske liga og isoleres fra den arabiske verden, at hovedkvarteret til Den arabiske liga skulle flyttes fra Kairo, hvor det alltid hadde vært, at all arabisk, økonomisk, finansiell og teknisk bistand til Egypt skulle stoppes og at egyptiske medlemskap i kulturelle, økonomiske og andre grupperinger skulle fryses.³⁰⁴ Camp David-konferansen i september 1978 hadde i seg selv skapte sterke reaksjoner i den arabiske verden, selv om den ikke hadde resultert i en endelig fredsavtale. Men da Egypt og Israel i tillegg signerte en fredsavtale, skapte det ramaskrik blant de arabiske landene i Midtøsten.

Den påfølgende dagen, 28. mars, ble sanksjonene mot Egypt intenst diskutert på konferansen i Bagdad. Meningene var delte. Mens Syria, Irak og PLO ville iverksette så strenge sanksjoner som mulig mot Egypt, ville Saudi-Arabia at sanksjonene skulle være minimale. Mot slutten av konferansen ble de arabiske landene imidlertid enige om en omfattende økonomisk og diplomatisk boikott: Egypt skulle utestenges fra Den arabiske liga, ligaens hovedkvarter

³⁰⁰ UD til ambassaden i Tel Aviv, 6. februar 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 174; UD til ambassaden i Kairo, 6. februar 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 175; Quandt, *Peace Process*, 224.

³⁰¹ Redaksjonelt notat, 26. mars 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 239.

³⁰² Quandt, *Peace Process*, 237.

³⁰³ Redaksjonelt notat, 27. mars 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 242.

³⁰⁴ Redaksjonelt notat, 27. mars 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 242; Ukentlig oppsummering: Arabiske stater, 9. november 1978, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords, <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords> (23.04.2021).

skulle flyttes til Tunis, og finansiell og teknisk bistand skulle stoppes.³⁰⁵ Dermed førte fredsavtalen til at Egypt ble fullstendig isolert fra resten av den arabiske verden.

Jordans reaksjoner

Mens kong Hussein hadde vært avventenende med å ta et standpunkt etter konferansen på Camp David, var han raskt ute med å motsette seg den endelige fredsavtalen mellom Egypt og Israel. Allerede noen dager før avtalen ble undertegnet kom kongen med en tydelig uttalelse: Han ville slutte seg til de palestinske geriljaene for å straffe Egypt for bruddet med den arabiske verden. Fra USAs perspektiv var Jordan derfor ikke lenger en del av de moderate arabiske landene.³⁰⁶

De moderate arabiske landene var, fra et vestlig perspektiv, de landene som var vestvendt og tok Vestens parti. Denne gruppen bestod blant annet av de konservative monarkiene Jordan, Marokko, Golfstatene og Saudi-Arabia, samt de liberale republikkene Libanon og Tunisia.³⁰⁷ Da Jordan ville straffe Egypt for fredsavtalen betød det for amerikanerne at kong Hussein sluttet seg til de arabiske «rejectionists» som motsatte seg fredsforhandlinger og fredsavtalen. Jordan hadde jo allerede vist tegn til det etter toppmøtet i Bagdad i november, men nå var det ikke lenger noen tvil. Kong Hussein hadde allerede invitert PLOs leder Arafat til samtaler i byen Mafraq nord i Jordan.³⁰⁸

Forholdet mellom kong Hussein og PLO og de palestinske geriljaene hadde vært turbulent. Da PLO ble opprettet i 1964, ble det oppfattet som en trussel for kong Hussein og det hashemittiske regimet. Ettersom PLO hevdet å representere den palestinske befolkningen i Jordan, innebar det at de representerte en stor del av den jordanske befolkningen. Den gangen var faktisk så mange som to tredjedeler av Jordans befolkning palestinere.³⁰⁹ Da Den arabiske liga i 1974 erklærte at PLO var palestinernes eneste legitime representant, var det et stort politisk og diplomatisk tap for kong Hussein. Han mistet enda mer makt over sin palestinske befolkning.³¹⁰ Under den jordanske borgerkrigen i 1970 hadde de palestinske geriljaene forsøkt å styrte det hashemittiske regimet. At kong Hussein nå var villig til å samarbeide med de palestinske geriljaene og Arafat, signaliserte derfor hans tydelige motstand overfor fredsavtalen og USA.

³⁰⁵ Redaksjonelt notat, 27. mars 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 242; Ukentlig oppsummering: Arabiske stater, 9. november 1978, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords, <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords> (23.04.2021).

³⁰⁶ Situasjonsrommet til sambandskontoret i Riyadh, 18. mars 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-6-52-4-7-7.

³⁰⁷ Rogan, *Araberne*, 18.

³⁰⁸ Situasjonsrommet til sambandskontoret i Riyadh, 18. mars 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-6-52-4-7-7.

³⁰⁹ Shlaim, *Lion of Jordan*, 206.

³¹⁰ Shlaim, 389.

Som straff for at Egypt hadde inngått en fredsavtale med Israel, tilbakekalte Jordan sin ambassadør fra Kairo. At Jordan brøt sine diplomatiske forbindelser med Egypt anså den amerikanske ambassaden i Amman som et ytterligere tegn på at Jordan nå var en del av de radikale arabiske statene, den såkalte «rejectionist camp». Amerikanerne spekulerte i om Jordan tok denne avgjørelsen også for å legge press på Saudi-Arabia og få saudierne til å gjøre det samme. På Bagdad-konferansen hadde Saudi-Arabia tatt til orde for minimale sanksjoner, men kanskje kunne Jordan overbevise landet til å straffe Egypt likevel? Dersom Saudi-Arabia ikke lot seg overbevise, ville dette sette kong Hussein i en sårbar og utsatt posisjon. Og det var nettopp det amerikanerne ønsket at skulle skje.³¹¹

Syrias reaksjoner

President Assad var enda mer nådeløs enn kong Hussein i sin reaksjon på den endelige fredsavtalen. At Egypt hadde signert en separat fredsavtale med Israel betød at landet hadde blitt en fiende, slik som Israel. Spesielt kritiserte Assad USAs politikk og rolle. Han mente at fredsavtalen var en hjelpende hånd fra USA til Israel; Israel kunne nå styrke sitt grep om områdene det hadde okkupert i 1967 og samtidig unngå å ta hensyn til palestineres rettigheter. Hverken tilbaketrekking fra Vestbredden, Gazastripen og Golanhøydene eller palestinerne var blitt tatt hensyn til i fredsavtalen. Hvordan kunne Carter da forvente at avtalen skulle bli godt mottatt i den arabiske verden?³¹²

Som han hadde gjort under sitt første møte med Carter, kritiserte Assad igjen det amerikanske diplomatiet, som han mente bare bidro til å skape splittelser mellom de arabiske landene. Han mente at USA drev med splitt og hersk i regionen, ved å få noen av de arabiske landene over på Israels parti. Den amerikanske politikken var alltid i tråd med Israels interesser og mål, mente Assad. Han hadde ikke tillit til at president Carter var villig til å få til den løsningen som den arabiske verden ønsket på det palestinske spørsmålet. Assad rettet også sterk kritikk mot Sadat, som Assad mente var en forræder, ikke bare mot de andre arabiske landene, men også mot sitt eget folk.³¹³ Om syrerne hadde vært avvisende til fredsforhandlinger tidligere, var de i alle fall ikke mindre avvisende etter at den endelige fredsavtalen var inngått.

At Assad reagerte så sterkt handlet ikke om at det palestinske spørsmålet ikke ble løst. Han brydde seg ikke særlig om palestinerne, med mindre det sammenfalt med Syrias interesser.

³¹¹ Situasjonsrommet til Brzezinski, 2. april 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-1-10-3-28-6.

³¹² Intervju med president Assad, 2. april 1979, «Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict», *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 4 (Sommer 1979): 167–169.

³¹³ Intervju med president Assad, 2. april 1979, «Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict», *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 4 (Sommer 1979): 167–169.

Det handlet først og fremst om at Syria ikke ville få tilbake Golanhøydene. Den eneste måten å få tilbake de israelskopperte områdene på ville vært ved å gå til krig mot Israel. Men fordi Egypt nå hadde sluttet fred med Israel og fått tilbake Sinaihalvøya, ville Syria måtte gå til krig mot Israel alene. Da ville syrerne komme til å tape.

Etter den egyptisk-israelske freden

Etter at fredsavtalen mellom Egypt og Israel var inngått, skulle det forhandles om palestinsk selvstyre på Vestbredden og Gazastripen. Utad insisterte Carter-administrasjonen på at forhandlingene ikke skulle avsluttes før det var funnet en løsning på det palestinske spørsmålet.³¹⁴ Forhandlingene om Vestbredden og Gazastripen var viktig for å kunne forsone den arabiske verden og Sadat, mente utenriksminister Vance. Det var avgjørende å få rask fremgang.³¹⁵

I realiteten jobbet ikke amerikanerne hardt nok for å få til en løsning. Å presse på for en palestinsk løsning hadde Carter hverken tid eller energi til. Han hadde allerede brukt store ressurser på Midtøsten og på å få til en fredsavtale, og nå var det andre viktige oppgaver som krevde Carters oppmerksomhet.³¹⁶ Derfor utnevnte han advokat og politiker Robert Strauss som spesialutsending til Midtøsten. Strauss skulle lede forhandlingene om selvstyre for palestinerne. Dermed ga Carter et tydelig signal om at han personlig ikke lenger ville være lede den arabisk-israelske fredsprosessen. Dette var et klart tegn på at palestinerne sak ble kraftig nedprioritert.³¹⁷

Sadat var heller ikke villig til å legge press på Israel. Det gjorde det vanskelig å komme nærmere en løsning for palestinerne. Det var jo egypterne som skulle forhandle på vegne av palestinerne, men Sadat var ikke spesielt opptatt av å få til en avtale om palestinske selvstyre. Fokuset hans var rettet mot å øke amerikansk bistand til Egypt. Dessuten hadde Sadat allerede fått det han ønsket – nemlig Sinaihalvøya. Dette gjorde det enda vanskeligere for amerikanerne å legge press på Israel.³¹⁸ Det passet ypperlig for Israel, som slett ikke var interessert i at palestinerne på Vestbredden eller Gazastripen skulle få noe selvstyre.

Amerikanerne gjorde likevel flere forsøk på å oppnå en enighet mellom Egypt og Israel om selvstyre for palestinerne på Vestbredden og Gazastripen. Den første runden med samtaler begynte 25. mai 1979. Der ble israelerne og egypterne enige om å møtes igjen i begynnelsen av

³¹⁴ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 162.

³¹⁵ Møte, Presidential Review Committee, 17. mai 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-15-32-6-4-0.

³¹⁶ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 162.

³¹⁷ Anziska, *Preventing Palestine*, 135; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 163–64.

³¹⁸ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 167.

juni.³¹⁹ I november tok Sol M. Linowitz over som spesialutsending til Midtøsten etter Robert Strauss. Det var stor skepsis til om samtalene ville lykkes, men Linowitz hadde vist seg å være en god megler i forhandlingene om Panamakanalen.³²⁰ Men samtalene gjorde heller ikke fremgang med Linowitz ved roret. At Begin samtidig fortsatte å utvide og bygge nye bosettinger på Vestbredden og Gazastripen, gjorde det ikke enklere å oppnå selvstyre for palestinerne. Jo flere bosettinger, jo mindre sannsynlig var det at palestinerne noen gang skulle få selvstyre.³²¹

I november 1980 gjorde Carter-administrasjonen et siste forsøk på å oppnå enighet mellom Egypt og Israel om palestinsk selvstyre. Forslaget innebar at palestinerne skulle få selvstyre basert på sikkerhetsrådsresolusjon 242 og at palestinerne skulle inkluderes i den neste forhandlingsrunden. Overgangen til selvstyre skulle skje i løpet av en femårsperiode og Israel skulle trekke tilbake alle sine militære styrker, riktignok med noen unntak. Heller ikke dette forslaget ble godtatt av Egypt og Israel. Palestinerne fikk ikke noe selvstyre.³²²

Amerikanerne manglet støtte i Jordan, Syria og andre arabiske land, som følte seg sviktet etter Camp David. Likevel tok ikke Carter-administrasjonen nødvendige grep for å vinne tilbake støtte i de arabiske landene. Ikke la de inn noen innsats for å få fremgang i forhandlingene om selvstyre, ikke prøvde de å finne måter å snakke med PLO på eller stoppe utbyggingen av israelske bosettinger. Carter-administrasjonen mente at dette fortsatt var viktige spørsmål som måtte løses, men forsøkte likevel ikke å løse dem. Dermed kunne de heller ikke forvente å vinne tilbake støtte hos de andre arabiske landene.³²³

I stedet rettet Carter-administrasjonen blikket mot andre saker etter at fredsavtalen ble undertegnet. Fredsforhandlingene hadde ført med seg mange krevende diskusjoner, og Carter hadde ikke lenger kapasitet til å fortsette. Det var andre, mer akutte og alvorlige hendelser som dukket opp utover i 1979.³²⁴ Spesielt skulle hendelser i Iran og Afghanistan kreve mye av Carters oppmerksomhet.³²⁵ Revolusjonen i Iran hadde allerede skapt utfordringer for amerikanerne. Men situasjonen ble enda mer krevende i november. Da ble den amerikanske ambassaden i Teheran stormet av iranske revolusjonære studenter. De ansatte på ambassaden ble tatt som gisler. Gisselsituasjonen varte i hele 444 dager – resten av Carters presidentperiode.³²⁶ Den sovjetiske invasjonen av Afghanistan i desember 1979 satte dessuten

³¹⁹ Vance til UD og Det hvite hus, 26. mai 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 256.

³²⁰ Hunter/NSC til Linowitz, 14. november 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 310.

³²¹ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 163.

³²² Jensehaugen, 175.

³²³ Jensehaugen, 167.

³²⁴ Anziska, *Preventing Palestine*, 135.

³²⁵ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 162.

³²⁶ Jensehaugen, 167.

Carters utenrikspolitikk ytterligere på prøve.³²⁷ I tillegg hadde Carter mindre handlingsrom ettersom det neste presidentvalget begynte å nærme seg. Ved å legge press på Israel ville han også komme på kant med de store pro-israelske gruppene i USA. Han kunne ikke fokusere på politikk som ville gjøre ham upopulær.³²⁸ Fredsprosessen ble overskygget av langt mer alvorlige og akutte hendelser.

Det jordansk-amerikanske forholdet etter mars 1979

Forholdet mellom Jordan og USA kjølnet gradvis utover Carters presidentperiode. At kong Hussein hverken ville anerkjenne eller delta i Camp David-prosessen hadde gjort Carter-administrasjonen opprørt.³²⁹ For amerikanerne betød det at Jordan «ble talsmann for de mest radikale araberne».³³⁰ At Brzezinski brukte tvangsmetoder for å overtale Jordan til å bli med på fredsprosessen, forverret forholdet ytterligere. Etter at den egyptisk-israelske fredsavtalen var undertegnet, nådde forholdet mellom Jordan og USA et bunnpunkt.³³¹

Ettersom det var blitt vanskelig for Jordan å få militær hjelp fra USA etter dette, blant annet ville leveranse av stridsvogner bli forsinket med tre år, prøvde kong Hussein å få til en avtale om kjøp av stridsvogner fra Storbritannia.³³² Jordan hadde jo helt fra opprettelsen hatt et veldig nært politisk og militært samarbeid med Storbritannia, og britene hadde helt til 1956 vært Jordans hovedleverandør av militært utstyr. Denne rollen hadde imidlertid amerikanerne overtatt fra 1957.³³³ Etter at Jordan i 1956 bestemte seg for å stå utenfor Bagdad-pakten, hadde jordanerne kastet ut britiske offiserer og avsluttet samarbeidet med Storbritannia. Dessuten hadde britene mer enn nok med å håndtere konsekvensene av Suezkrisen i 1956 og det store nederlaget i krigen.³³⁴

Likevel mottok Jordan også i 1958 militær hjelp fra Storbritannia. Kong Hussein var underlagt stort press og fryktet et kupp. Storbritannia og USA fryktet at avskaffelsen av det hashemittiske monarkiet i Jordan ville slå negativt ut for den vestlige maktbalansen i Midtøsten. Etter at det hashemittiske monarkiet i Irak hadde blitt styrtet, sendte britene styrker til Jordan for å beskytte kong Hussein og hindre at han ble offer for samme skjebne.³³⁵ Ettersom Jordan

³²⁷ Anziska, *Preventing Palestine*, 295; Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 169.

³²⁸ Jensehaugen, *Arab-Israeli Diplomacy under Carter*, 163.

³²⁹ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 206.

³³⁰ Carter, *Keeping Faith*, 410.: «became a spokesman for the most radical Arabs.»

³³¹ Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977–1980», 643.

³³² Velioles til Vance, 23. april 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-48-6-16-9.

³³³ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 301–2.

³³⁴ Butenschøn, *Midtøsten*, 330–31; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 206–7.

³³⁵ Shlaim, *Lion of Jordan*, 163–64.

hele tiden hadde vært i den vestlige folden og hatt Storbritannia som våpenleverandør tidligere, var det derfor naturlig å henvende seg til Storbritannia da USA ikke lenger ville levere.

Avtalen om stridsvognene var satt på vent på grunn av det britiske parlamentsvalget.³³⁶ Valget i 1979 skulle gi seieren til de konservative og statsministerposten til Margaret Thatcher.³³⁷ Til den amerikanske ambassadøren i Amman, Nicholas A. Veliotes, sa kong Hussein at Jordan kunne bli tvunget til å vende seg østover for hjelp dersom avtalen med britene ikke gikk gjennom. Kong Hussein hadde allerede blitt tilbudt 150 sovjetiske stridsvogner fra Irak, som han hadde takket pent nei til. Kongen hadde vært i kontakt med den sovjetiske ambassadøren som sa at han ikke hadde noe imot at Jordan fikk sovjetiske stridsvogner fra Irak. Ambassadøren hadde sagt at kong Hussein måtte si ifra om det var noe mer han trengte. Kongen brukte nok dette som pressmiddel mot amerikanerne. Kanskje kunne de trekke i noen tråder for å få Storbritannia til å godkjenne avtalen. Kong Hussein var tross alt sterk anti-kommunistisk og ville derfor unngå å motta våpen fra øst. Ambassadør Veliotes sa at han håpet han ikke kom til å se sovjetiske stridsvogner i Jordan. Han både fryktet og advarte kong Hussein mot å bli med i «østfronten» og ha Syria og Irak som partnere. Det ville sette ham i et enda dårligere lys i USA og spesielt i Israel.³³⁸

USA ville ikke gi Jordan militær hjelp fordi Jordan hadde skuffet i fredsprosessen. Ved å forsinke leveransen på stridsvogner med tre år, var det tydelig at USA ville straffe Jordan. Amerikanerne forsøkte å skremme jordanerne slik at de endret adferd og ikke ødela fredsprosessen. På den andre siden advarte amerikanerne Jordan mot å ta imot hjelp fra Sovjetunionen eller fra noen av de radikale arabiske statene. Sannsynligvis trodde ikke USA at Jordan ville søke militær hjelp fra Sovjetunionen ettersom det satt langt inne for kong Hussein, som var anti-kommunist, å motta noe som helst av våpen fra øst.³³⁹

Denne gangen feilberegnet amerikanerne kong Husseins vilje til å ta imot våpen fra øst. Den jordanske regjeringen hadde nemlig bestemt seg for å kjøpe et stort luftforsvarssystem nettopp fra Sovjetunionen. Det fortalte sjefen for det kongelige hoff i Jordan, Abdul Hamid Sharaf til Philip Habib, spesialutsending som forsøkte å megle i borgerkrigen i Libanon, i en privat samtale i slutten av oktober 1979. Det radikale Libya skulle etter planen betale for dette våpensystemet. Det betød at Jordan fortsatte å være nær den såkalte «rejectionist camp».³⁴⁰ Nok

³³⁶ Veliotes til Vance, 23. april 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-48-6-16-9.

³³⁷ Nigel Ashton, «Love's Labours Lost: Margaret Thatcher, King Hussein and Anglo-Jordanian Relations, 1979-1990», *Diplomacy and Statecraft* 22, nr. 4 (2011): 654.

³³⁸ Veliotes til Vance, 23. april 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-48-6-16-9.

³³⁹ Zweifel til Vance, 28. oktober, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-50-6-23-8.

³⁴⁰ Zweifel til Vance, 28. oktober, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-50-6-23-8.

en gang prøvde USA å få Jordan til å gjøre som amerikanerne ville, og nok en gang lot ikke kong Hussein seg diktere.

Sommeren 1979 pågikk det en diskusjon om hvorvidt amerikanerne skulle invitere kong Hussein til Washington eller ikke. I begynnelsen av juli ba USAs viseutenriksminister Warren Christopher, på vegne av Vance, presidenten om å invitere kong Hussein til USA.³⁴¹ Robert Strauss skulle på sin første reise til Midtøsten som Carters spesialutsending. I den forbindelse skulle han også besøke kong Hussein i Amman.³⁴² Derfor kunne Strauss overrekke invitasjonen personlig under møtet med kong Hussein 7. juli. Ifølge Vance burde de invitere kongen, fordi det ville styrke forholdet til de moderate arabiske landene i Midtøsten. Og det var helt nødvendig for å kunne oppnå noe i forhandlingene om Vestbredden og Gazastripen og overbevise de arabiske landene om å støtte denne prosessen. Christopher mente at kong Husseins holdning var blitt mye mer moderat enn den var i mars, da amerikanerne anså Hussein som talsmann for de radikale araberne. Amerikanerne trodde ikke lenger at Hussein ville ødelegge fredsprosessen. Derfor ville et besøk være fordelaktig.³⁴³

Kong Hussein var på sin side ivrig etter å bli invitert til Washington for å møte Carter. Dette ga han uttrykk for flere ganger under møtet med Strauss. Men Strauss hadde ikke med seg noen invitasjon fra Carter. Da Strauss møtte Saudi-Arabias kronprins Fahd, derimot, ble kronprinsen oppfordret til å komme til USA.³⁴⁴ Personlig hadde Strauss anbefalt at presidenten skulle invitere kong Hussein til Washington. Også Vance og Christopher var positive til et besøk av kongen. Etter møtet med kong Hussein var Strauss bare blitt enda mer overbevist om at det var riktig å invitere kong Hussein for å løse det han kalte «problemet med Jordan og kong Hussein spesielt».³⁴⁵ Å invitere kong Hussein til Washington var den beste sjansen Carter-administrasjonen hadde til å få noe ut av ham og forsøke å forbedre forholdet. Etersom kong Hussein allerede hadde planlagt å reise til New York og FNs Generalforsamling i september, ville det være naturlig å be kongen om å besøke presidenten samtidig. Dersom de unnlot å gjøre det, mente Strauss at det ville gjøre forholdet til Jordan, og spesielt kong Hussein, enda vanskeligere.³⁴⁶

Ukene gikk uten at kong Hussein mottok noen invitasjon. Men han ga ikke opp håpet. En måneds tid før den planlagte reisen til New York var det tydelig for amerikanerne at den

³⁴¹ Christopher til Carter, 3. juli 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-6-42-2-9-8.

³⁴² UD til mange stasjoner, 11. juli 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 271.

³⁴³ Christopher til Carter, 3. juli 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-6-42-2-9-8.

³⁴⁴ Saunders til ambassaden i Kairo, 8. juli, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-49-5-3-3.

³⁴⁵ Strauss til Vance, 5. juli 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-49-5-35-8.: «the problem of Jordan and King Hussein in particular.»

³⁴⁶ Strauss til Vance, 5. juli 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-49-5-35-8.

jordanske kongen fortsatt håpet på en invitasjon. Ambassadør Veliotos møtte kong Hussein og Sharaf i Amman 22. august. Etter møtet tok Sharaf den amerikanske ambassadøren til side. Han lurte på om det var en mulighet for president Carter å invitere kong Hussein til Washington i forbindelse med kongens reise til New York. Ambassadør Veliotos var enig i at det kunne være bra å få i stand et møte mellom Hussein og Carter.³⁴⁷ Men selv om ambassadøren i Amman samt mange av de i Carters indre krets, som utenriksministeren, viseutenriksministeren og hans spesialutsending til Midtøsten, mente at det var lurt å invitere Hussein til Washington, var det tydelig at Carter selv ikke ønsket det. Trolig var dette en bevisst politikk fra Carters side. Det fremstod som nok en måte å straffe Jordan og kong Hussein på for at han ikke støttet fredsprosessen. Kong Hussein mottok ingen invitasjon den høsten.

Forholdet mellom Jordan og USA forbedret seg likevel gradvis mot slutten av året. Kong Hussein viste tydelig at han var sterkt imot Sovjetunionens invasjon av Afghanistan. Han uttrykte i tillegg stor sympati for Carter under gisselsituasjonen i Iran. Disse hendelsene – gisselsituasjonen og invasjonen av Afghanistan – bidro til at amerikanerne ble overbevist om at det var riktig og viktig å reparere forholdet til Jordan. Amerikanerne trengte de vennene de kunne få.³⁴⁸

Selv om Jordan ikke hadde anerkjent Camp David-avtalen, mente amerikanerne at Jordan fortsatt ønsket en rettferdig og varig fred. I talen til FNs generalforsamling 25. september hadde kong Hussein forsikret om det. Brzezinski mente at forholdet til Jordan var veldig viktig for amerikanske interesser, selv om USA og Jordan hadde vært uenige om Camp David og forholdet hadde skrantet i det siste. Derfor skrev Brzezinski et memo til Carter 20. desember der han argumenterte for at det fortsatt var mulig at Jordan kunne spille en positiv rolle i fredsprosessen, forutsatt at amerikanerne ga militær hjelp til Jordan. Mangel på amerikansk hjelp kunne føre til at jordanerne kom til å vende seg enda mer mot de radikale arabiske statene og Sovjetunionen. Det kunne ikke amerikanerne risikere.³⁴⁹

Også Vance var enig i at det var viktig å gjenopprette forholdet til Jordan.³⁵⁰ Carter syntes derimot at det var vanskelig, men ble til slutt overbevist. Derfor kunngjorde han at Jordan «handler i god tro for å oppnå ytterligere fremgang i prosessen mot en helhetlig fredsavtale i

³⁴⁷ Veliotos til Vance og Strauss, 25. august 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-50-3-13-2.

³⁴⁸ Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977–1980», 643.

³⁴⁹ Presidentdirektiv om bistand til Jordan, 20. desember 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 321, note 1.

³⁵⁰ Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977–1980», 643.

Midtøsten».³⁵¹ Han fastslo at den militære støtten som Jordan skulle få i det neste året derfor ville være forenelig med formålet om å oppnå fred i Midtøsten.³⁵² Amerikanerne anså ikke lenger at Jordan motarbeidet fred, altså var ikke lenger Jordan en spoiler.

I slutten av januar 1980 møttes kong Hussein og spesialutsending Linowitz i Kairo. På vegne av president Carter sa Linowitz til kongen at han var velkommen til Washington for en uformell samtale med presidenten neste gang han skulle til USA. Kong Hussein ble veldig glad og takknemlig, og Linowitz trodde at Hussein anså invitasjonen som slutten på en kjølig periode mellom Jordan og USA.³⁵³ USA, som bare måneder tidligere straffet Jordan for dets oppførsel, belønnet nå Jordan fordi jordanerne tydelig viste motstand mot gisselsituasjonen i Iran samt invasjonen av Afghanistan.

I møtet kom det også frem hvorfor kong Hussein hadde reagert som han gjorde etter Camp David-konferansen. Da Carter satte i gang sitt nye fredsinitiativ, hadde kong Hussein håpet på et nært samarbeid med USA, men amerikanerne hadde skuffet ham. Kong Hussein hadde ikke fått vite noe av det som skjedde på Camp David, hverken fra amerikanerne eller fra Sadat. Han hadde følte seg sviktet og utenfor. Det var også grunnen til at han ikke ville anerkjenne Camp David-avtalen.³⁵⁴ Kong Hussein var i stedet blitt en spoiler, fordi han ble holdt utenfor og ikke ble informert. Han hadde fått en avtale servert, der han var en sentral del av løsningen, etter at den var ferdig forhandlet. Derfor reagerte han med avvisning, og med å finne seg nye venner, som Saddam Hussein.

Selv om det jordansk-amerikanske forholdet tilsynelatende ble forbedret, har historikeren Nigel Ashton argumentert for at forholdet mellom kong Hussein og president Carter bare bedret seg til en viss grad.³⁵⁵ I juni 1980 fikk kong Hussein endelig gjennomført sitt etterlengtede besøk til Washington. Selv om det virket som et vellykket besøk utad, var det tydelig fortsatt store uenigheter mellom Carter og Hussein.³⁵⁶ Presidenten var fortsatt skuffet over at Jordan ikke hadde støttet Camp David.³⁵⁷ Dessuten sa han at han følte at det var Jordan som i størst grad hadde vært talsperson for den offentlige fordømmelsen av Camp David, til og

³⁵¹ Presidentdirektiv om bistand til Jordan, 20. desember 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 321.: «is acting in good faith to achieve further progress toward a comprehensive peace settlement in the Middle East.»

³⁵² Presidentdirektiv om bistand til Jordan, 20. desember 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 321.

³⁵³ Ambassaden i Kairo til UD, 28. januar 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 334.

³⁵⁴ Ambassaden i Kairo til UD, 28. januar 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 334; Brzezinski til Carter, 29. januar 1980, JCL, RAC Project: ESDN NLC-2-25-2-2-8.

³⁵⁵ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 208.

³⁵⁶ Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977-1980», 644.

³⁵⁷ Referat fra møte, 17. juni 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 384.

med mer enn Syria og Irak.³⁵⁸ At Carter sammenliknet Jordan med de mest radikale arabiske landene, sa noe om hvor skuffet han hadde vært over Jordans reaksjon. Det kunne også forklare hvorfor Carter ikke ønsket å invitere kong Hussein til Washington, samt hvorfor han syntes det var vanskelig å akseptere at USA skulle reparere forholdet til Jordan.

Syria og USA etter den egyptisk-israelske freden

Syria hadde et veldig annet forhold til USA enn Jordan. Det amerikansk-syriske forholdet hadde vært kaldt og nærmest uten diplomatisk kontakt. Først under Henry Kissinger hadde Syria fått litt mer tillit til USA. Kissinger hadde vært den første amerikanske utenriksministeren på to tiår som besøkte Syria i desember 1973.³⁵⁹

I 1974 hadde Kissinger forhandlet frem en syrisk-israelsk avtale om tilbaketrekking fra deler av Golanhøydene. Da Kissinger så hadde forhandlet frem Sinai II-avtalen mellom Egypt og Israel i 1975, og ikke vært villig til å legge press på Israel for å få til en ny, mer omfattende avtale om tilbaketrekking fra Golanhøydene, hadde Assad følt seg utenfor. Likevel hadde Kissinger forhandlet med Syria og Israel om syrisk tilstedeværelse i Libanon også året etter, i 1976. USA ville helst ikke involvere seg direkte i borgerkrigen i Libanon, men heller fokusere på fredsforhandlinger mellom Israel og Egypt. Slik Kissinger så det, var det bare Syria som hadde nok makt til å kunne bidra til å stabilisere den stadig forverrede situasjonen i Libanon. Derfor skjønnte han også at en syrisk innblanding i borgerkrigen var fordelaktig for amerikanerne, ettersom det gjorde at de kunne konsentrere seg om fredsforhandlingene uten å bli forstyrret av uroen i Libanon.³⁶⁰

Da Syria våren 1976 begynte å sende signaler til Washington om en nær forestående syrisk invasjon i Libanon, støttet Kissinger dette. Han tok også kontakt med Israel for å finne ut av hva de kunne tolerere av syrisk innblanding. Israel ville godta en syrisk innblanding, men det måtte være innenfor visse grenser.³⁶¹ Israel kunne akseptere en syrisk intervensjon, så lenge syrerne ikke krysset den såkalte «røde linjen» i Libanon. Syrerne skulle holde seg nord for denne linjen, som gikk ti kilometer sør for hovedveien mellom Beirut og Damaskus. Dersom syrerne krysset grensen, ville de bli møtt med israelske motangrep.³⁶²

³⁵⁸ Ashton, «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977–1980», 644; Referat fra møte, 17. juni 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 384.

³⁵⁹ Bakke og Waage, «Facing Assad. American Diplomacy Toward Syria, 1973-1977», 546.

³⁶⁰ Waage og Huse, «A Careful Minuet», 1086–88.

³⁶¹ Waage og Huse, 1089.

³⁶² Waage og Huse, 1090.

Den syriske innblandingen i Libanon, som begynte 10. april 1976, møtte følgelig ingen motangrep fra Israel.³⁶³ Likevel skulle ikke denne enigheten som oppstod mellom Syria, Israel og USA om syrisk tilstedeværelse i Libanon vare evig.³⁶⁴ Om det var sjeldent at Syria og USA var enige, var det enda sjeldnere at de bitre fiendene Syria og Israel var det.

Da Carter ble president, hadde Assad forventet mye av den nye administrasjonen. Men Carter fulgte ikke opp Assad og Syria på samme måte som Kissinger hadde gjort i årene før. Selv om han hadde blitt skuffet av amerikanerne mange ganger tidligere, følte han seg ekstra sviktet av Carter. Han følte at Syrias viktigste interesser ble undergravd og ikke tatt hensyn til. Dette gjorde at Assad alltid følte en dyp mistillit overfor USA og landets intensjoner. Han besøkte heller aldri USA.³⁶⁵

Syria ble om mulig enda mindre samarbeidsvillig etter at fredsavtalen mellom Egypt og Israel ble inngått. Syria hadde jo vært det landet som hadde vist minst vilje til å inngå fred fra begynnelsen av. Assad hadde nektet å bli med på forhandlinger med mindre det innebar at Israel trakk seg tilbake fra alle okkuperte områder. Det eneste han brydde seg om var å få tilbake Golanhøyene, men USA hadde hverken vist evne eller vilje til å forsøke og få til en løsning som gagnet Syria. Motstanden og mistilliten overfor USA ble derfor enda sterkere etter fredsprosessen. Syrias interesser hadde ikke blitt tatt hensyn til. Derfor ville de aldri støtte Carters fredsprosess. Syria var en tydelig spoiler.

USA på sin side anså Syria både som hovedfienden og «skurken» som hindret fremgang i fredsprosessen. Carter la skylden på Syria «og en rekke andre land» for at det ikke hadde blitt en Genèvekonferanse og dermed heller ikke en helhetlig løsning på konflikten i Midtøsten.³⁶⁶ Han mente at Assad, ved å stille skyhøye krav for deltakelse som det var umulig å tilfredsstille, hadde sabotert Genèvekonferansen. Deretter hadde den syriske presidenten prøvd å gjøre alt for å forhindre Camp David-avtalen i å lykkes.³⁶⁷ Selv om også Israel hadde stilt svært høye og tydelige krav, fikk ikke Israel tilsvarende skyld for å ha ødelagt fredsprosessen. Derimot hadde Carter sørget for å oppfylle Israels krav.³⁶⁸

Forholdet mellom Syria og Irak, derimot, ble forbedret etter Camp David. Irak fryktet en helhetlig fred i Midtøsten. Det ville gjøre landet isolert og uten allierte i regionen. For å hindre dette, bestemte Irak seg for å skvære opp med Syria.³⁶⁹ Syria og Irak hadde vært bitre

³⁶³ Waage og Huse, 1092.

³⁶⁴ Waage og Huse, 1097.

³⁶⁵ Seale, *Asad*, 309.

³⁶⁶ Redaksjonelt notat, 17. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 265.: «and a number of other countries.»

³⁶⁷ Carter, *Keeping Faith*, 286.

³⁶⁸ Redaksjonelt notat, 17. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 265.

³⁶⁹ CIA-rapport om irakisk-syrisk tilnærming, 30. mai 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-15-32-7-2-1.

fiender i mer enn ett tiår, men nå førte den amerikanske Midtøsten-politikken til at landene fant sammen.³⁷⁰ Amerikanerne anså ikke forholdet som veldig sterkt og trodde derfor ikke det kom til å bli varig. Likevel mente de at dette nye samarbeidet påvirket de arabiske landenes reaksjon på fredsavtalen mellom Egypt og Israel. Syria og Irak hadde gått foran som de største kritikerne av avtalen. Sannsynligvis kom samarbeidet til å ha en negativ påvirkning på fredsprosessen videre også, trodde amerikanerne.³⁷¹

Vennskapet mellom Syria og Irak ble ikke langvarig.³⁷² De to lederne stolte ikke på hverandre. Relasjonen hadde vært mer preget av mistenksomhet og rivalisering enn av broderskap.³⁷³ Blant annet anklaget de hverandre for å stå bak kuppforsøk og attentatforsøk.³⁷⁴ Da det var et kuppforsøk mot Saddam Hussein i august 1979 og Assad umiddelbart ble mistenkt for å stå bak, gikk forholdet tilbake til det gamle og fiendtlige.³⁷⁵ At både Jordan og Syria i en periode beveget seg mot enda mer radikale land var dårlig nytt for USA. Det gjorde det enda vanskeligere å få oppslutning om fredsprosessen.

I slutten av juni 1979 ble amerikanerne svært bekymret da det ble kamper mellom syriske og israelske luftstyrker sør i Libanon. Syrerne og israelerne hadde skutt ned hverandres fly.³⁷⁶ Timingen var dårlig for amerikanerne. De hadde nettopp innledet en ny fase i fredsprosessen der det skulle forhandles om Vestbredden og Gaza, og Robert Strauss var på vei til Midtøsten for sitt første oppdrag i forbindelse med forhandlingene. Syrisk tilstedeværelse i Libanon var utfordrende for Israel. Det var amerikanerne klar over, og derfor så de nok helst at syrerne trakk seg ut eller reduserte sitt nærvær. Samtidig gjorde situasjonen i Syria det vanskelig å be syrerne om å trekke seg ut.³⁷⁷

Det var uro i Syria etter en massakre av alawittiske kadetter på militærakademiet i Aleppo 16. juni.³⁷⁸ Sunnimuslimer, som var en del av Det muslimske brorskap, stod bak massakren. De ønsket å styrte Assad-regimet. Under angrepet på militærakademiet ble 83 kadetter drept. Alle var alawitter.³⁷⁹ Spesielt etter at Assad hadde intervenert i den libanesiske borgerkrigen i 1976, hadde syriske byer blitt rystet av plutselige terrorangrep. Massakren av de alawittiske kadettene i Aleppo var imidlertid i en ny, større skala.³⁸⁰ Denne hendelsen ble

³⁷⁰ Seale, *Asad*, 313.

³⁷¹ CIA-rapport om irakisk-syrisk tilnærming, 30. mai 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-15-32-7-2-1.

³⁷² Seale, *Asad*, 314.

³⁷³ Hopwood, *Syria 1945-1986*, 62.

³⁷⁴ Hopwood, 63; Seale, *Asad*, 354–55.

³⁷⁵ Hopwood, *Syria 1945-1986*, 63.

³⁷⁶ UD til ambassaden i Tel Aviv, 27. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 267, note 4.

³⁷⁷ UD til ambassaden i Tel Aviv, 27. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 267.

³⁷⁸ UD til ambassaden i Tel Aviv, 27. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 267.

³⁷⁹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 274.

³⁸⁰ Seale, *Asad*, 316.

begynnelsen på en rekke terroraksjoner mot alawittene, militære kjøretøy, partikontorer, Baath-partiets tjenestemenn, politistasjoner, fabrikker og andre mål som kunne angripes.³⁸¹ Assad var under sterkt press. Innad i Syria gikk det rykter om kupplaner. Dersom han skulle holde på makten, var han nødt til å nedkjempe Det muslimske brorskap.³⁸² I perioden fra midten av 1979 til midten av 1980 stod Assad rett og slett i fare for å bli fjernet fra makten.³⁸³

Samtidig gjorde spenningen mellom Syria og Israel i Libanon at amerikanerne ville iverksette tiltak for å lette situasjonen. Men fordi det var uro innad i Syria, var amerikanerne usikker på hvordan de best kunne møte syrerne for å be dem om hjelp til å bedre situasjonen i Libanon. Dersom syrerne ble møtt på en måte som de oppfattet som ydmykende eller utfordrende, ville det sannsynligvis virke mot sin hensikt. Likevel bestemte amerikanerne seg for å be syrerne om å roe ned aktiviteten i Libanon. Amerikanerne ba også Israel om å stoppe bombeangrepene i Libanon.³⁸⁴ Fredsprosessen med Egypt hadde ikke hindret Israels aktive tilstedeværelse i Libanon. I perioden fra 27. juni til 25. juli godtok imidlertid Israel amerikanernes bønn om å stoppe bombingene mot PLO i Libanon.³⁸⁵

Amerikanerne la 1. oktober frem nok en ny handlingsplan for Libanon. Det hadde vært utallige våpenhviler, men nå ville amerikanerne forsøke å få til en langvarig våpenstillstand. Som en del av denne planen ville amerikanerne at Syria skulle bli villig til å trekke sine styrker ut fra Libanon. Målet med handlingsplanen var at den libanesiske regjeringen gradvis skulle styrke sin myndighet og kontroll over landet.³⁸⁶

Både Syria og PLO var imot den amerikanske planen.³⁸⁷ Syria var mistenksom overfor amerikanerne ettersom de ville redusere syrisk tilstedeværelse og få syrerne til å trekke tilbake sine styrker. Både syrerne og PLO trodde dessuten at et initiativ ledet av amerikanerne kunne bli et slags forsøk på å få til en libanesisk Camp David med USA, Israel og Libanon. På den måten kunne de igjen unngå en helhetlig fred og dermed også det palestinske spørsmålet.³⁸⁸ I stedet for å finne en løsning på situasjonen i Libanon, endte det med at handlingsplanen ble en fiasko. Da Carter-administrasjonen flyttet fokuset mot Sovjetunionens invasjon i Afghanistan og gisselsituasjonen i Teheran, ble situasjonen i Libanon ytterligere forverret.³⁸⁹

³⁸¹ Seale, 324.

³⁸² Midtøsten/Nord-Afrika til Aaron, 26. juni 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-10-21-6-2-9.

³⁸³ Seale, *Asad*, 324.

³⁸⁴ UD til ambassaden i Tel Aviv, 27. juni 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 267.

³⁸⁵ Guerrero, «Overshadowed Crisis», 416–17.

³⁸⁶ Vance til Carter, 1. oktober 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 299.

³⁸⁷ Guerrero, «Overshadowed Crisis», 418.

³⁸⁸ Habib til Vance, 17. november 1979, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 311.

³⁸⁹ Guerrero, «Overshadowed Crisis», 419.

Til tross for et særdeles kjølig forhold mellom Syria og USA og dermed minimalt med kommunikasjon mellom de to landene, var det i november og i desember 1979 noe dialog i forbindelse med gisselsituasjonen i Iran. I begynnelsen av november hadde amerikanerne bedt Algerie, Tyrkia, Pakistan, Syria, Libya og PLO om hjelp for å få gislene i Teheran frigitt.³⁹⁰

Assad hadde alliert seg med Iran. Han hadde støttet ayatollah Ruhollah Khomeini under den iranske revolusjonen, noe amerikanerne i utgangspunktet mislikte sterkt.³⁹¹ Samtidig kunne forholdet til Khomeini gjøre det mulig for Assad å overtale den iranske lederen til å finne en løsning på gisselsituasjonen. Derfor ønsket amerikanerne et syrisk meklingsforsøk for å få sluppet fri gislene.³⁹² Først fikk amerikanerne inntrykk av at Assad stilte seg positiv og vurderte muligheten.³⁹³ Utenriksminister Vance sendte i begynnelsen av desember en hemmelig forespørsel til Syrias utenriksminister Khaddam der han spurte om Syria kunne ta initiativ til å få gislene sluppet fri. Assad var imidlertid skeptisk til forslaget.³⁹⁴ Det ble aldri gjennomført et initiativ fra syrisk side, slik amerikanerne hadde håpet på.

Begynnelsen av 1980 representerte et bunnpunkt i forholdet mellom USA og Syria. Kongressen hadde bestemt at Syria skulle få mye mindre økonomisk bistand dette året enn året før. Amerikanernes begrunnelse var misnøye med Syrias politikk og landets sterke opposisjon mot Camp David. I tillegg hadde syrisk presse gått til hardt angrep på USA, noe amerikanerne likte dårlig. At Syrias utenriksminister hadde gått ut offentlig og kalt USA for Syrias hovedfiende, gjorde heller ikke forholdet mellom USA og Syria bedre.³⁹⁵ Som om ikke det var nok, beskyldte Assad åpent den amerikanske etterretningsorganisasjonen (CIA) for å undergrave og sabotere Syria, slik at den arabiske verdenen på den måten kunne bli lagt under et felles amerikansk-israelsk herredømme.³⁹⁶

Amerikanerne trodde ikke at Syria kom til å endre sin politikk selv om de fikk mindre økonomisk bistand fra USA. Det var ikke ment som en direkte straff mot Syria, men for å vise at landet hadde falt langt ned på prioriteringslista når det gjaldt hvilke land som skulle få bistand, hevdet amerikanerne.³⁹⁷ Nok en gang var amerikanernes svar på en spoiler å straffe spoilerens oppførsel ved å gi mindre økonomisk assistanse.

³⁹⁰ Jimmy Carter, *White House Diary* (New York: Picador, 2010), 368.

³⁹¹ Seale, *Asad*, 335.

³⁹² Seelye til Vance, 30. november 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-51-2-43-9.

³⁹³ Bosworth til Vance, 5. desember 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-51-3-21-2.

³⁹⁴ Seelye til Vance, 10. desember 1979, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-51-3-42-9.

³⁹⁵ Seelye til Vance, 25. januar 1980, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-52-1-17-8.

³⁹⁶ Seale, *Asad*, 335.

³⁹⁷ Seelye til Vance, 25. januar 1980, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-52-1-17-8.

På grunn av den indre uroen og terroren i Syria forventet amerikanerne at Assad ville bli avsatt, for eksempel gjennom et militærkupp.³⁹⁸ Det var så vidt Assad unngikk døden da han ble forsøkt myrdet av sine islamistiske motstandere 26. juni 1980 i Damaskus.³⁹⁹ Slik amerikanerne vurderte det, var det lite de kunne gjøre for å påvirke situasjonen i Syria. Det amerikanerne anså som mest kritisk dersom Assad ble fjernet fra makten var hvilken rolle Sovjetunionen ville få og hvordan Libanon ville bli påvirket. Amerikanerne trodde Sovjetunionen ville utnytte en eventuell maktovertakelse både til å utøve innflytelse over Syria samt flytte oppmerksomheten bort fra invasjonen av Afghanistan. I tillegg kunne situasjonen i Libanon bli langt mer anspent.⁴⁰⁰

USA fryktet at et maktskifte ville gjøre Syria mer ustabil og kaotisk, og at forsvaret ville dominere et eventuelt nytt regime. En ny leder ville være mer nasjonalistisk, uforutsigbar og trolig mer radikal enn Assad, trodde amerikanerne. I tillegg var sjansen større for en konfrontasjon med Israel, som kunne føre til en større krig. Syria ville dessuten bli enda mer isolert.⁴⁰¹ Til tross for at forholdet mellom USA og Syria var langt ifra godt, var det tydelig at USA foretrakk Assad som leder og fryktet de ulike scenarioene som et eventuelt maktskifte kunne føre med seg.

Den amerikanske politikken, og spesielt Camp David-prosessen, hadde ført til at syrerne følte at Syrias kjerneinteresser, spesielt å få tilbake Golanhøydene, ikke hadde blitt tatt hensyn til av USA. Amerikanerne hadde vært for opptatt av Camp David til å adressere syriske interesser.⁴⁰² Derfor hadde også Syria blitt en spoiler. Men Syria ble en ganske annerledes spoiler enn Jordan. I etterkant av fredsavtalen var Syria i større grad en spoiler enn det Jordan var, ettersom forholdet mellom Jordan og USA raskt ble forbedret fra 1980. Det samme skjedde ikke med Syria, som for amerikanerne var vanskeligere å håndtere enn Jordan. Assad viste ingen tilsvarende vilje til å komme til Washington eller forbedre forholdet til Carter som det kong Hussein viste, men så hadde jo heller aldri Syria og USA vært nære venner – tvert imot.

³⁹⁸ Hunter, Sick, Odom og Ermarth til Brzezinski, 16. juli 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 389.

³⁹⁹ Seale, *Asad*, 328.

⁴⁰⁰ Hunter, Sick, Odom og Ermarth til Brzezinski, 16. juli 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 389.

⁴⁰¹ Hunter, Sick, Odom og Ermarth til Brzezinski, 16. juli 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 389.

⁴⁰² UD til mange stasjoner, 19. september 1980, *FRUS, 1977-1980*, bd. IX, dok. 405.

Kapittel 5 | Epilog

Den 26. oktober 1994 signerte Jordans statsminister Abdul Salam Majali og Israels statsminister Yitzhak Rabin en fredsavtale mellom Jordan og Israel. Avtalen ble underskrevet ved den sørlige grensen mellom de to landene, Wadi Araba. USAs president Bill Clinton var vitne. Jordan ble med det det andre arabiske landet som inngikk fred med Israel, femten år etter den egyptisk-israelske fredsavtalen.⁴⁰³ Syria kom ikke til å følge etter. Til tross for forsøk på fredssamtaler, har ingen fred blitt inngått mellom erkefiendene Syria og Israel.⁴⁰⁴ I den tidlige fasen av president Carters fredsprosess ble det raskt tydelig at Syria ikke var interessert i noen fredsavtale med mindre det innebar å få tilbake Golanhøydene. Å vinne tilbake Golan hadde vært president Assads hovedmål siden dag én, gjennom krig om nødvendig. Derfor viste han aldri noe særlig vilje til fredsforhandlinger. Så mens Jordan ble en kortvarig spoiler av fredsprosessen, som endte opp med å inngå fred med Israel femten år etter Sadats svik, ble Syria en langvarig spoiler som fortsatt ikke har sluttet fred med Israel.

Jordan: Vennskap med Irak og fred med Israel

Selv om kong Hussein ble tatt inn igjen i varmen til amerikanerne ganske raskt, fordi amerikanerne skjønnte at de trengte de vennene de kunne få i regionen, opprettholdt kongen et nært forhold til Saddam Hussein i mange år etter Camp David. Det nære forholdet til Saddam og Irak fikk stadig større politisk betydning for Jordan utover 1980-tallet.⁴⁰⁵ Spesielt skulle krigen mellom Irak og Iran samt Golfkrigen få store konsekvenser for jordanerne. Samtidig skulle forholdet til USA også bli påvirket av disse hendelsene og derfor variere i årene som fulgte.

Helt uventet gikk Saddam Hussein til angrep på Iran 22. september 1980. Det nye iranske regimet fremstod som en trussel for Irak. Ayatollah Khomeini ønsket å destabilisere det irakiske regimet og avsette Saddam. Det var fortsatt politisk uro i Iran etter revolusjonen og Khomeini hadde ikke konsolidert sin makt.⁴⁰⁶ Saddam bestemte seg for å utnytte situasjonen for å skaffe seg kontroll over omstridte vannveier og rike oljefelt som var på Irans territorium. Krigen varte helt til 1988 og ble svært blodig. Mellom en halv million og en million mennesker mistet livet.⁴⁰⁷

⁴⁰³ Shlaim, *Lion of Jordan*, 550.

⁴⁰⁴ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 281.

⁴⁰⁵ Shlaim, *Lion of Jordan*, 410.

⁴⁰⁶ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 416.

⁴⁰⁷ Rogan, *Araberne*, 474.

Kong Hussein støttet Saddam Hussein helhjertet i krigen. Blant den jordanske befolkningen var alliansen med Irak populær. Jordanere flest anså det nye iranske regimet som en trussel mot den arabiske verdenen.⁴⁰⁸ Også USA likte svært godt at kong Hussein støttet Irak.⁴⁰⁹ I begynnelsen av krigen hadde USA ønsket å være nøytral.⁴¹⁰ Da krigen startet, var hovedprioriteten til USA at gislene i Teheran ble sluppet fri, noe som kunne forklare denne nøytraliteten.⁴¹¹ Men fiendtligheten mellom Iran og USA økte stadig. Da Iran etter to år fikk overtaket i konflikten, gikk amerikanerne inn og støttet Irak med våpen, økonomisk hjelp og etterretning. Dette til tross for at Irak hadde nære bånd til Sovjetunionen.⁴¹² At USA støttet det brutale irakiske regimet på 1980-tallet var langt fra av humanitære årsaker, men handlet om ren interessepolitikk: oljen. Iran og ayatollah Khomeini fremstod som USAs hovedfiende, og amerikanernes største frykt var at oljereservene i regionen kom under iransk kontroll.⁴¹³

Krigen fikk store konsekvenser for Irak som også skulle ramme Jordan. Oljefeltene til Irak hadde fått enorme ødeleggelser etter angrep fra Iran, noe som førte til betydelige inntektstap. Samtidig var de militære utgiftene enorme. Derfor ble Irak tvunget til å låne store summer utenlands, først og fremst fra Saudi-Arabia og Kuwait.⁴¹⁴ Etter åtte år med krigføring var landet preget av voldsomme ødeleggelser og Irak hadde en enorm utenlandsk gjeld. Likevel prioriterte Saddam militær opprustning fremfor gjenoppbygging av landet.⁴¹⁵

I tillegg hadde oljeprisen falt, noe som gjorde det enda vanskeligere for Irak å betjene gjelden. Etter krigen var dessuten ikke Saudi-Arabia og Kuwait lenger villig til å hjelpe Irak økonomisk, slik de hadde gjort under krigen. Den lave oljeprisen hadde ført til økonomisk tilbakegang i hele Midtøsten, ikke bare i Irak. Også Jordan stod overfor en vanskelig økonomisk situasjon som etter krigen ble enda verre. Likevel hadde de jordanske myndighetene bare ignorert problemet; de fortsatte som før med å ta opp store utenlandske lån og å øke forbruket. Til slutt gikk det ikke lenger, gjelden var enorm, og i 1989 kollapset økonomien.⁴¹⁶

De jordanske myndighetene forsøkte å løse krisen ved å gjennomføre offentlige sparetiltak og redusere subsidiene på mat drastisk. Prisene økte samtidig som den jordanske dinarens verdi ble redusert. Levestandarden gikk ned og arbeidsledigheten opp. Det rammet alle grupper av befolkningen. De statsansattes lønninger ble frosset. I tillegg var korrupsjon et

⁴⁰⁸ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 213.

⁴⁰⁹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 317.

⁴¹⁰ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 218.

⁴¹¹ Velioles til Muskie, 19. oktober 1980, JCL, RAC Project: ESDN NLC-16-52-6-25-4.

⁴¹² Rogan, *Araberne*, 474.

⁴¹³ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 418.

⁴¹⁴ Cleveland og Bunton, 417.

⁴¹⁵ Cleveland og Bunton, 419–20.

⁴¹⁶ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 318–19.

stort problem.⁴¹⁷ Jordanerne anså det som urettferdig at myndighetene kunne ha et så høyt forbruk samtidig som den øvrige befolkningens levestandard ble kraftig redusert. Staten ble anklaget for å være både autoritær og korrump. Opptøyer spredte seg utover i landet. For å roe ned demonstrantene skjønte kong Hussein at han måtte gjennomføre politiske reformer, og han bestemte seg for å avholde parlamentsvalg – det første på 20 år. I tillegg fikk Jordan en nasjonalpakt, som var nok et skritt i en mer liberal og demokratisk retning, fordi gjennom nasjonalpakten ble det lovlig å danne politiske partier.⁴¹⁸

Det nære forholdet mellom Kong Husseins og Saddam Hussein førte til at Jordans forhold til Vesten igjen ble satt på prøve da Saddam invaderte Kuwait 2. august 1990.⁴¹⁹ Invasjonen kom overraskende på Kong Hussein. Han ba Saddam samme dag om å trekke seg ut. Kong Hussein ønsket en rask og fredelig løsning uten vestlig innblanding, men det viste seg umulig.⁴²⁰

Amerikanerne kom fort på banen, og intervensjonen utviklet seg til en internasjonal krise. Det bidro bare til å gjøre Irak enda mer aggressivt, og Saddam bestemte seg for å annektere Kuwait.⁴²¹ Mens Egypt, Saudi-Arabia og en rekke andre arabiske land ønsket hjelp utenfra for å forsvare seg og løse krisen, var Jordan, sammen med Jemen og Algerie uenige i dette. Kong Hussein ville ikke anerkjenne resolusjonen som godkjente utenlandsk innblanding i krisen.⁴²²

Da en amerikansk-ledet koalisjon angrep Irak knappe seks måneder etter intervensjonen av Kuwait, fordømte Jordan angrepet. I krigen som fulgte, forholdt Jordan seg nøytral. Golfkrigen og vennskapet mellom Kong Hussein og Saddam fikk følgelig store økonomiske konsekvenser for Jordan. Bistand både fra USA og Golflandene ble stoppet.⁴²³ Samtidig ville det fått store konsekvenser for Jordan å kutte alle bånd til Irak, ettersom 95 prosent av Jordans olje kom fra Irak. I tillegg gikk en stor andel av Jordans eksport til Irak.⁴²⁴

Mens kong Husseins posisjon eksternt ble svekket, ble hans posisjon innad i Jordan styrket av krisen. USA fremstod som dobbeltmoralisk ved å fordømme den irakiske okkupasjonen av Kuwait og samtidig tolerere at arabiske landområder ble okkupert av Israel. Dessuten hadde den jordanske befolkningen sympati med den irakiske, og Irak hadde vært mye

⁴¹⁷ Waage, 319.

⁴¹⁸ Shlaim, *Lion of Jordan*, 481–84; Tal, «Jordan», 121.

⁴¹⁹ Shlaim, *Lion of Jordan*, 485.

⁴²⁰ Shlaim, 486.

⁴²¹ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 478; Shlaim, *Lion of Jordan*, 490.

⁴²² Shlaim, *Lion of Jordan*, 493.

⁴²³ Shlaim, 491; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 323.

⁴²⁴ Tal, «Jordan», 120.

mer generøs overfor Jordan enn de andre Golflandene. Selv om kong Hussein nektet å anerkjenne det irakiske marionettregimet i Kuwait, var hans standpunkt i krisen populært blant den jordanske befolkningen. Han tillot at anti-vestlige demonstrasjoner kunne holdes offentlig, for første gang noensinne. Det var en av få ganger der både folkeopinionen, hæren, parlamentet og regjeringen i Jordan hadde samme standpunkt.⁴²⁵

Samtidig presenterte Saddam Hussein seg som palestinernes venn og redningsmann da han koblet krisen i Kuwait til syrisk og israelsk okkupasjon. At Israel okkuperte land ble ansett som greit, men da Irak invaderte Kuwait, ble det fordømt internasjonalt med en gang. Saddam foreslo derfor at dersom syriske styrker trakk seg ut av Libanon og Israel trakk seg ut av okkuperte arabiske landområder, så kunne Irak vurdere å trekke seg ut av Kuwait. Dette ble naturligvis godt mottatt av den palestinske befolkningen i Jordan.⁴²⁶

Da Irak tapte krigen var Jordan politisk isolert og stod overfor store økonomiske utfordringer. Jordan trengte som alltid bistand utenfra og måtte, etter å ha mistet både sin viktigste handelspartner i Irak og økonomisk bistand fra USA og Golflandene, finne ut hvordan den økonomiske støtten de så var avhengig av kunne gjenopptas.⁴²⁷ Dersom Jordan igjen skulle få hjelp fra amerikanerne, måtte forholdet til USA repareres. Og det kunne repareres dersom Jordan medvirket i en ny amerikansk-ledet fredsprosess i Midtøsten.⁴²⁸

USA ville etter den kalde krigens slutt gjenoppta fredsprosessen i Midtøsten, men for at den skulle bli vellykket, behøvde USA Jordans støtte og samarbeid. Ettersom amerikanerne skjønnte at Jordan trengte penger, visste de også hvordan jordanerne kunne overbevises. USA ville prøve å overtale Saudi-Arabia til igjen å hjelpe Jordan økonomisk dersom Jordan støttet USAs fredsprosess.⁴²⁹ Så da Madridkonferansen, en internasjonal fredskonferanse om Midtøsten, ble avholdt i oktober 1991, deltok Jordan med en felles jordansk-palestinsk delegasjon, akkurat slik amerikanerne hadde ønsket. På den måten kunne de ha med palestinerne, men unngå PLOs deltakelse, ettersom Israel ikke ville delta hvis PLO var med.⁴³⁰

Kong Hussein hadde egentlig ikke tenkt at Jordan skulle bli det andre arabiske landet som sluttet fred med Israel. Han hadde jo sett hvordan det hadde gått med Egypt som etter Camp David-prosessen hadde blitt fullstendig isolert i den arabiske verden. Bare to år etter den egyptisk-israelske fredsavtalen hadde president Sadat blitt myrdet. Likevel ble det lettere for

⁴²⁵ Shlaim, *Lion of Jordan*, 491–92; Tal, «Jordan», 121.

⁴²⁶ Shlaim, *Lion of Jordan*, 493; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 322.

⁴²⁷ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 282–83; Shlaim, *Lion of Jordan*, 514.

⁴²⁸ Shlaim, *Lion of Jordan*, 515.

⁴²⁹ Shlaim, 515.

⁴³⁰ Ashton, *King Hussein of Jordan*, 288; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 325.

Jordan å inngå en fred med Israel på 1990-tallet, ikke minst fordi PLO og Israel hadde undertegnet Oslo-avtalen i 1993 og dermed anerkjente hverandre.⁴³¹ Oslo-avtalen var ingen fredsavtale, men en plan for videre forhandlinger om selvstyre for palestinerne.⁴³²

Det var ikke lenger noe grunn for Jordan ikke å inngå fred med Israel når til og med PLO hadde inngått en avtale med fienden. Dermed var det heller ikke et like stort tabu for arabiske land, slik som det hadde vært i 1979.⁴³³ I juli 1988 hadde Jordan dessuten gitt opp Vestbredden. Kong Hussein hadde innsett at Jordan ikke kunne få tilbake kontrollen over området som det hadde mistet i 1967. De rettslige og administrative båndene mellom Vestbredden og Jordan ble kuttet.⁴³⁴ Da fredsavtalen mellom Jordan og Israel ble inngått i oktober 1994, var det et resultat av 31 år med hemmelige samtaler mellom jordanerne og israelerne.⁴³⁵

Å inngå fred med Israel fikk både politiske og økonomiske konsekvenser for Jordan. For første gang fikk Jordan en fast definert grense da en ny grenselinje fra Eilat og Akaba i sør til Syria i nord ble tegnet opp. Jordan fikk tilbake noe av landområdet som var okkupert av Israel, bortsett fra hele Vestbredden. I tillegg skulle Jordan årlig få femti millioner kubikkmeter mer vann fra Israel. Dessuten ble mye av gjelden som Jordan hadde til USA slettet. Likevel var situasjonen langt ifra rosenrød. Selv om fremgang ble oppnådd det første året etter at fredsavtalen var inngått, ble store deler av fredsavtalen aldri gjennomført. Jordan stod fortsatt overfor store problemer, og fikk ikke mer penger eller mer vann. Likevel førte fredsavtalen til at Kong Hussein ble tatt inn igjen i varmen til amerikanerne. Det hashemittiske monarkiets overlevelse ble garantert av både Israel og USA. Samtidig vendte Jordan og kong Hussein ryggen til den arabiske verden, og til sin gamle venn Irak.⁴³⁶

Syria: Ustabilitet og freden som uteble

1980-tallet ble en tid der både interne og eksterne problemer preget Syria. Internt hadde Det muslimske brorskapet, som i juni 1979 hadde angrepet militærakademiet i Aleppo, gradvis økt sin aktivitet. Uro og opprør skulle prege de store byene tidlig på 1980-tallet.⁴³⁷ Eksternt ble Syria trukket inn i borgerkrigen i Libanon i enda større grad enn tidligere da Israel i 1982 gikk

⁴³¹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 325, 450; Curtis R Ryan, *Jordan in Transition: From Hussein to Abdullah* (Boulder, Col: Lynne Rienner, 2002), 71.

⁴³² Shlaim, *The Iron Wall*, 516.

⁴³³ Ryan, *Jordan in Transition*, 78; Shlaim, *Lion of Jordan*, 622.

⁴³⁴ Shlaim, *Lion of Jordan*, 469.

⁴³⁵ Shlaim, 550.

⁴³⁶ Ryan, *Jordan in Transition*, 70; Shlaim, *Lion of Jordan*, 552–55; Shlaim, *The Iron Wall*, 543; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 326–27.

⁴³⁷ Seale, *Asad*, 332–33; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 274–75.

til en ny og større invasjon av Libanon. I tillegg skulle Iran-Irak-krigen og Golfkrigen også få konsekvenser for Syria.⁴³⁸

Syria var ganske isolert i den arabiske verden. Etter Carters fredsprosess og fredsavtalen mellom Egypt og Israel, hadde Syria mye vanskeligere for å tilgi Egypt enn det andre arabiske land hadde. I november 1987, på et toppmøte i Den arabiske liga i Amman, ble landene i ligaen enige om å gjenopprette alle diplomatiske bånd med Egypt. Syria var ikke klar for det. Syrerne brukte ytterligere to år før de gjenopprettet relasjoner og bånd til Egypt.⁴³⁹ Dette illustrerte igjen at Syria forble en spoiler og var en mer langvarig spoiler enn det Jordan hadde vært etter den egyptisk-israelske fredsprosessen på slutten av 1970-tallet.

Innad i Syria var islamistene og Assad-regimet i blodig konflikt fra juni 1979 til februar 1982.⁴⁴⁰ Aksjonene som Det muslimske brorskap gjennomførte ble møtt med brutal gjengjeldelse fra det syriske regimet. Likevel fortsatte Brorskapet å drepe fremstående syriske embetsmenn, inkludert nære venner av Assad, og gjennomføre terroraksjoner i syriske storbyer, som rammet uskyldige sivile. Det var uaktuelt for islamistene å inngå kompromisser med det syriske regimet, og volden bare fortsatte.⁴⁴¹ Spesielt i byen Hama stod Brorskapet sterkt, og i februar 1982 bestemte Assad seg for at nok var nok. Han skulle slå ned Det muslimske brorskap og få slutt på opprøret for godt. Kampene mellom regimet og Brorskapet i Hama varte i tre uker. Store deler av byen ble lagt i ruiner.⁴⁴² Antall døde var sannsynligvis mellom 10 000 og 30 000 mennesker. Assad hadde vist hva han var i stand til. Ingen skulle tørre å gjøre mostand igjen etter dette. Det syriske regimet ble enda mer undertrykkende enn tidligere.⁴⁴³

Etter Camp David-prosessen skulle president Assads allianse med Irans ayatollah Khomeini prege Syrias utenrikspolitikk. Å inngå allianse med Khomeini var dristig, fordi de fleste arabiske landene mislikte det nye iranske regimet sterkt.⁴⁴⁴ Men Assad trengte allierte. Han hadde dessuten ikke likt den iranske sjahen, som ble avsatt under revolusjonen. Sjahen hadde vært alliert med både USA og Israel. Derfor foretrakk han det nye revolusjonære regimet i Iran.⁴⁴⁵ I tillegg var den korte tiden med gjenforening mellom Syria og Irak over, og de var igjen bitre fiender. Så da krigen mellom Irak og Iran brøt ut, brøt Syria med resten av den

⁴³⁸ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 272–73.

⁴³⁹ Alasdair Drysdale og Raymond Hinnebusch, *Syria and the Middle East Peace Process* (New York: The Council, 1991), 65–66.

⁴⁴⁰ Seale, *Asad*, 321–22; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 274.

⁴⁴¹ Seale, *Asad*, 327; Rogan, *Araberne*, 467–68.

⁴⁴² Seale, *Asad*, 332–34.

⁴⁴³ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 407; Ma'oz, «The Emergence of Modern Syria», 32; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 275.

⁴⁴⁴ Seale, *Asad*, 351.

⁴⁴⁵ Seale, 353.

arabiske verden og støttet Iran. Alliansen med Iran gjorde at Assad, som nok en gang gikk motstrøms i den arabiske verden, ble enda mer alene og isolert.⁴⁴⁶

Også da Irak invaderte Kuwait, støttet Syria og Jordan hver sin side, men denne gangen var Syria på amerikanernes side. Den irakiske aggresjonen ble av Assad ansett som en stor trussel for Syrias interesser og for hele regionen. Han fryktet at Saddam Hussein skulle ta kontroll over Midtøstens oljereserver. Derfor hadde han ikke annet valg enn å stille seg bak USAs standpunkt og samarbeide med amerikanerne for å tvinge Irak ut av Kuwait.⁴⁴⁷ Syria sendte derfor 20 000 mann for å bidra i den amerikansk-ledede koalisjonen. Etter krigen fikk Syria rause lån, både fra Det europeiske fellesskapet (EF) og Saudi-Arabia, som takk for bidraget.⁴⁴⁸

Assad evnet å bruke Golfkrigen og det forbedrede forholdet til USA i denne perioden til sin fordel. Syrerne var fortsatt sterkt til stede i Libanon og hadde ingen intensjoner om å ikke være det.⁴⁴⁹ Da invasjonen av Kuwait fikk hele regionens og USAs oppmerksomhet, utnyttet Assad situasjonen og tok kontroll over hele Libanon. Amerikanerne protesterte ikke på dette, ettersom Syria støttet USA under Golfkrigen. Dessuten var det bare syrerne som klarte å få kontroll over situasjonen i Libanon, hadde amerikanerne innsett. Syriske styrker fortsatte å kontrollere Libanon også etter Golfkrigen. Libanon, som var ruinert etter 15 år med borgerkrig, var mer stabilt enn på lenge, mye takket være Syria. USA mente at det var på tide at syriske styrker trakk seg ut av Libanon, ettersom situasjonen var blitt forholdsvis stabil. Det nektet Syria å gjøre. Ettersom amerikanerne ikke hadde makt til å tvinge syrerne ut, valgte de å overse det faktum at Syria hadde sitt eget satellittregime i Libanon.⁴⁵⁰ Ikke før i 2005 trakk Syria seg ut av Libanon.⁴⁵¹

Da amerikanerne innkalte til Madridkonferansen høsten 1991 sendte Syria en egen delegasjon til konferansen. I 1973 hadde Syria nektet å delta på Genèvekonferansen. I tillegg hadde Assad stilt høye krav til Carters planlagte konferanse, og syrerne hadde fått mye av skylden for at den aldri var blitt noe av. At Syria deltok på fredskonferansen i 1991 representerte derfor et vendepunkt. Men etter Sovjetunionens oppløsning hadde ikke syrerne lenger noen

⁴⁴⁶ Seale, 351, 358; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 273–74.

⁴⁴⁷ Seale, «Syria», 74–75.

⁴⁴⁸ Cleveland og Bunton, *A History of the Modern Middle East*, 481; Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 278.

⁴⁴⁹ Rogan, *Araberne*, 530.

⁴⁵⁰ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 279–80.

⁴⁵¹ Waage, 282.

alliert supermakt. Å ha et fredelig forhold til den eneste gjenværende supermakten var en fordel. Ved å delta på konferansen kunne de gjøre amerikanerne fornøyd.⁴⁵²

Syria kom ikke bare nærmere USA, men begynte også gradvis å nærme seg Israel. Etter at PLO og Israel hadde anerkjent hverandre og Jordan hadde inngått fred med Israel i 1994, stod Syria igjen enda mer alene og svekket. Dermed ble det gjort forsøk på fredsforhandlinger mellom Syria og Israel, men uten særlig fremgang. Forhandlingene brøt sammen i 1996.⁴⁵³ Da ble Likuds Benyamin Netanyahu valgt til statsminister i Israel.⁴⁵⁴ Netanyahu hadde overhodet ingen intensjon om å trekke seg tilbake fra Golanhøydene.⁴⁵⁵ Et nytt forsøk på forhandlinger ble gjort i 1999, men også disse mislyktes. Israel ville ikke akseptere en total tilbaketrekking fra Golanhøydene, og følgelig ville ikke Syria inngå noen fred med Israel.⁴⁵⁶

Hva nå?

President Assad klarte aldri å oppnå målet om å få tilbake Golanhøydene i sin levetid. Han døde 10. juni 2000.⁴⁵⁷ I mars 2019, nesten tjue år etter hans død, uttalte USAs president Donald Trump at det var «på tide at USA fullt ut anerkjenner Israels suverenitet over Golanhøydene».⁴⁵⁸ Dermed brøt Trump-administrasjonen med tidligere amerikanske administrasjoner som, i tråd med resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd, har ansett Golanhøydene som okkupert syrisk landområde og dermed ulovlig.⁴⁵⁹ Annekteringen har aldri vært anerkjent internasjonalt. Etter Trumps uttalelse svarte syriske myndigheter at de ville ta i bruk alle mulige midler for å gjenerobre området. Den arabiske liga og Iran var også svært opprørte over Trumps uttalelse.⁴⁶⁰ Det er derfor vanskelig å tenke seg en fredsavtale mellom Syria og Israel i nær fremtid. At Syria skal få tilbake Golanhøydene, som alltid har vært kravet for å inngå fred med Israel, er nærmest utenkelig.

Samtidig har Syria vært hardt rammet av borgerkrig de siste ti år. Da den arabiske våren kom til Midtøsten og Nord-Afrika i 2011, var Syria intet unntak. Det startet med fredelige demonstrasjoner også i Syria, men de syriske myndighetene møtte disse med brutal maktbruk og undertrykkelse, og opprørerne tok også frem våpen. Krigen ble raskt svært blodig.

⁴⁵² Shlaim, *The Iron Wall*, 485.

⁴⁵³ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 280–81.

⁴⁵⁴ Shlaim, *The Iron Wall*, 563.

⁴⁵⁵ Shlaim, 589.

⁴⁵⁶ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 281.

⁴⁵⁷ Waage, 281.

⁴⁵⁸ Julian Borger, «Trump says US will recognize Israel's sovereignty over Golan Heights», *The Guardian*, 21. mars 2019.: «it is time for the United States to fully recognize Israel's sovereignty over the Golan Heights.»

⁴⁵⁹ Borger, «Trump says US will recognize Israel's sovereignty over Golan Heights».

⁴⁶⁰ Hanne Christiansen, «Trump vil anerkjenne Israels anneksjon av Golanhøydene – bare to uker før det israelske valget. Derfor vekker det reaksjoner», *Aftenposten*, 23. mars 2019.

Opprørerne krevde at president Bashar al-Assad, Hafez al-Assads sønn, skulle gå av, men de var for svake til å fjerne ham.⁴⁶¹ Andre land begynte å blande seg inn i konflikten og tok parti enten med Assad eller opposisjonen. Da Den islamske stat (IS) og al-Qaida også ble involvert, ble situasjonen enda mer kaotisk.⁴⁶²

Verdenssamfunnet så terrororganisasjonenes inntreden i konflikten som en spesielt stor trussel. Mens blant annet Russland og Iran har støttet Assad, har USA, Storbritannia og Frankrike støttet det de selv har ansett som moderate opprørsgrupper. I tillegg bidro en amerikansk-ledet global koalisjon i kampen om å nedkjempe IS. Ingen vet hvor mange som er drept og/eller savnet i borgerkrigen i Syria, men anslag lyder på nærmere en halv million drepte og 200 000 savnet og antatt drept. Store og viktige byer har igjen kommet under Assad-regimets kontroll, men det er også områder som opprørere, kurdere og jihadister fortsatt kontrollerer, spesielt nord i Syria.⁴⁶³ Selv om Assad militært sett kan anses å ha vunnet borgerkrigen, står han overfor en annen enorm utfordring, ettersom ti år med borgerkrig har hatt voldsomme økonomiske konsekvenser og landet står på sammenbruddets rand økonomisk.⁴⁶⁴

Mens Syria har blitt sønderknust av borgerkrig de siste årene, har situasjonen i Jordan vært en annen. Den arabiske våren fikk beskjedne konsekvenser for Jordan. Det var en rekke protester, men disse var relativt små sammenliknet med andre arabiske land, og de gikk stort sett fredelig for seg. De kravene om økonomisk og politisk reform som ble presentert innebar ikke krav om at kong Abdullah, kong Husseins sønn som overtok tronen da faren døde, skulle gå av.⁴⁶⁵

Selv om også Jordan har hatt sine utfordringer, har det har forblitt et stabilt land i en ellers ustabil region. Forholdet til USA har fortsatt å være nært også på 2000-tallet.⁴⁶⁶ I 2016 signerte daværende president Barack Obama en forsvarsavtale mellom USA og Jordan. Med denne avtalen ville den militære støtten til Jordan øke med 450 millioner dollar. Samtidig har Jordan også fått kjenne konsekvensene av den syriske borgerkrigen og flyktningkrisen som den skapte. Det er omkring en million syriske flyktninger i Jordan. Likevel klarte Jordan å unngå både borgerkrig og revolusjon etter den arabiske våren.⁴⁶⁷

⁴⁶¹ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 283–84.

⁴⁶² «Why has the Syrian war lasted 10 years?», *BBC*, 12. mars 2021.

⁴⁶³ «Why has the Syrian war lasted 10 years?».

⁴⁶⁴ Ben Hubbard og Hwaida Saad, «Having Won Syria's War, al-Assad Is Mired in Economic Woes», *The New York Times*, 23. februar 2021.

⁴⁶⁵ Sarah A. Tobin, «Jordan's Arab Spring: The Middle Class and Anti-Revolution», *Middle East Policy* 19, nr. 1 (2012): 96.

⁴⁶⁶ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 321.

⁴⁶⁷ Curtis R. Ryan, «Five years after Arab uprisings, security trumps reforms in Jordan», *The Washington Post*, 4. mars 2016.

President Carter klarte ikke å gi palestinerne et eget hjemland, og det har ingen andre klart heller. Når kalenderen viser 2021, står ikke palestinerne noe nærmere en egen stat. Oslo I og Oslo II-avtalene som Israel og palestinerne underskrev i henholdsvis 1993 og 1995 skulle sikre palestinsk selvstyre på deler av Gazastripen og Vestbredden og israelsk tilbaketrekking fra de gjeldende områdene. Men området som palestinerne skulle få styre over var oppstykket, og det varierte i hvor stor grad palestinerne fikk ha kontroll. I noen områder skulle de få ha full kontroll, mens i andre områder skulle kontrollen deles med Israel. Dessuten var det områder av Vestbredden og Gazastripen der Israel fortsatt skulle ha den totale kontrollen. I tillegg fortsatte Israel utvidelsen av israelske bosetninger på Gazastripen, Vestbredden, Golanhøydene og Øst-Jerusalem. Å få en palestinsk stat som hang sammen ville bli nærmest umulig. Og da Benjamin Netanyahu, som anså Oslo-avtalene som en trussel mot Israels eksistens, ble statsminister, var Oslo-prosessen over.⁴⁶⁸

Fire år med Donald Trump i Det hvite hus har bidratt til at tostatsløsningen er fjernere enn noensinne. Trump har blitt ansett som «historiens mest ukritiske Israel-støttespiller i Det hvite hus».⁴⁶⁹ I tillegg til å anerkjenne annekteringen av Golanhøydene, flyttet USA sin ambassade i Israel fra Tel Aviv til Jerusalem under Trump. Dette var et tydelig brudd med standpunktet som amerikanerne tok i 1967, som fastslo at ambassaden skulle ligge i Tel Aviv. Trump erklærte også sin fulle støtte til de jødiske bosettingene på Vestbredden. Dessuten trakk han FN-støtten til palestinske flyktninger og lanserte en fredsplan mellom Israel og palestinerne der sistnevnte stod igjen som den største taperen.⁴⁷⁰

Trump forhandlet også frem fredsavtaler mellom Israel og fire arabiske land – Bahrain, De forente arabiske emirater, Sudan og Marokko – for å normalisere forholdet mellom dem.⁴⁷¹ Også her stod palestinerne igjen som tapere, fordi de mistet enda flere av sine støttespillere.⁴⁷² Det palestinske spørsmålet har forblitt uløst, og selv med den nye Biden-administrasjonen i USA, som er imot Israels bosettingspolitikk på okkuperte områder og som anerkjenner det palestinske kravet om en egen stat, er det likevel svært lite sannsynlig at det vil bli funnet noen løsning i nær fremtid.⁴⁷³

⁴⁶⁸ Waage, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, 449, 454–56.

⁴⁶⁹ Harald Stanghelle, «På leting etter tapt tid», *Aftenposten*, 28. januar 2021.

⁴⁷⁰ Sofie Grønntun Nissen, «Palestinerne har kalt Trumps presidentskap «det verste noensinne». Nå overtar Joe Biden den betente konflikten i Midtøsten», *Aftenposten*, 15. november 2020.

⁴⁷¹ Oliver Holmes, «Israel and Morocco agree to 'full diplomatic relations', says Trump», *The Guardian*, 10. desember 2020.

⁴⁷² Nissen, «Palestinerne har kalt Trumps presidentskap «det verste noensinne». Nå overtar Joe Biden den betente konflikten i Midtøsten».

⁴⁷³ Stanghelle, «På leting etter tapt tid».

Kapittel 6 | Konklusjon

Under Seksdagerskrigen i 1967 tapte Jordan og Syria verdifulle landområder til Israel; Jordan tapte Vestbredden og Øst-Jerusalem med alle de hellige stedene, Syria tapte Golanhøydene. Da president Jimmy Carter tok initiativ til en ny runde med fredsforhandlinger i Midtøsten, satte derfor både Jordan og Syria høye krav til Israel: Israel måtte trekke seg tilbake fra alle okkuperte områder. Carter hadde et inderlig ønske om å skape en helhetlig fred i Midtøsten. Slik skulle det ikke gå. Han gikk av som president i 1981 med alt annet enn en helhetlig fredsavtale innkassert. Den amerikanske Midtøsten-politikken under Carter hadde startet med et forsøk på å inkludere alle de sentrale aktørene. Det innebar at Jordan og Syria skulle spille en sentral rolle. Palestinerne skulle også være med, noe som på det tidspunktet var oppsiktsvekkende. Men den amerikanske politikken gikk raskt over til å fokusere på forhandlinger mellom Egypt og Israel. Samtidig var både Jordan og Syria viktige aktører for at den amerikanske fredsprosessen skulle lykkes.

Carters Midtøsten-politikk: Fra multilaterale til bilaterale forhandlinger

For å få til en helhetlig fredsavtale, planla president Carter et multilateralt opplegg med en fredskonferanse i Genève. Der skulle alle de sentrale aktørene til den arabisk-israelske konflikten samles rundt forhandlingsbordet samtidig og bli enige om en felles fredsavtale. Før de kunne invitere til en fredskonferanse, måtte amerikanerne sammen med statslederne i Midtøsten bli enige om premissene for en slik konferanse. Utenriksminister Vance reiste derfor til Midtøsten for å møte statslederne i Israel, Jordan, Syria, Egypt, Saudi-Arabia og Iran allerede i februar 1977. Deretter reiste flere av statslederne til Washington for å møte Carter. Under disse møtene ble det raskt tydelig at presidentens ønske om en konferanse med multilaterale forhandlinger kunne bli vanskelig å få til.

Allerede i løpet av høsten 1977 ble Carter nødt til å endre sin opprinnelige plan for å få til en helhetlig fred i Midtøsten. Det var flere grunner til det. Først og fremst gjorde uforenlige og motstridende interesser blant Israel og de arabiske landene det omtrent umulig å bli enig om prinsippene for en Genèvekonferanse. Mens Jordan og Syria ønsket at de arabiske landene skulle delta som en samlet delegasjon på konferansen, ville Egypt og Israel ha separate delegasjoner og bilaterale forhandlinger. Fordi det ikke en gang var mulig for aktørene å bli enige om prinsippene for en konferanse, var sjansen for å enes om en helhetlig fredsavtale enda fjernere.

Det var dessuten liten eller ingen vilje til å inngå kompromisser. Særlig gjaldt dette Syria og Israel, som stod steilt på gamle og fastlåste posisjoner. Jordan og kong Hussein satte også høye krav til Israel som det var urealistisk at Israel ville føye seg etter, men fremstod mer villig til å gå inn i fredsforhandlinger enn Syria. Det eneste syrerne brydde seg om var å få tilbake Golanhøydene. Syria ville derfor ikke risikere en halvveis avtale som ikke innebar israelsk tilbaketrekking fra Golanhøydene. Dessuten var det uaktuelt for Syria at normalisering av forholdet til Israel, som opprettelse av diplomatiske forbindelser, turisme, handel og lignende, skulle skje med det samme en fredsavtale var inngått.

For Israel, derimot, var normalisering et krav for å inngå fred med de arabiske landene. Israel nektet også at fullstendig tilbaketrekking skulle være et premiss for fredsforhandlinger, som var det de arabiske landene krevde. I tillegg var PLOs deltakelse uaktuelt for israelerne. Det var Israel som var spillets mester og klarte å få USA på sin side. Dette hadde vært spesielt tydelig etter det amerikansk-sovjetiske kommunikéet i oktober 1977. Israel mislikte kommunikéet sterkt, ettersom det vektla både israelsk tilbaketrekking til grensene fra 1967 og palestinerne rettigheter. Derfor la Israel et sterkt press på USA og det endte med at kommunikéet ble forkastet.

En annen grunn til at Carter måtte endre planen sin var fordi han møtte sterk motstand på hjemmebane. Spesielt fikk han mye kritikk fordi han ønsket å inkludere palestinerne i prosessen. Dette var ganske radikalt, ettersom palestinerne aldri tidligere hadde blitt inkludert i fredsforhandlinger. Den pro-israelske lobbyen anklaget Carter for å være pro-arabisk. Israelske støttespillerne i USA mente at Carter var fiendtlig innstilt til Israel fordi han anerkjente det palestinske folket, selv om dette ikke nødvendigvis hang sammen. Det nære vennskapet til Israel gjorde det vanskelig for USA å legge press på Israel. Spesielt var dette vanskelig for Carter; han klarte ikke å utnytte vennskapet til sin fordel, og fremstod i stedet svak overfor Israel.

Ettersom både Egypt og Israel ønsket bilaterale forhandlinger, og Israel nektet å trekke seg tilbake fra de okkuperte områdene, men var mer åpen for å gi fra seg Sinaihalvøya enn Vestbredden og Golanhøydene, ble det å endre taktikk den letteste måten å oppnå fremgang på for Carter. Han trengte fremgang og en politisk seier på grunn av motstanden han møtte på både hjemme og fra landene i Midtøsten. Å fokusere på de to landene som hadde vist størst villighet til å forhandle med hverandre var derfor et enkelt valg. Det var den beste sjansen Carter hadde for å få i stand en avtale.

Samtidig trengte Carter både Syria og Jordan på sin side for å lykkes med fredsprosessen. Han trengte Syria for å holde Libanon stabilt, mens han trengte Jordans

deltakelse for å oppnå fremgang i fredsprosessen. Så hvilke konsekvenser fikk det at hverken Jordan eller Syria ble inkludert i Carters fredsprosess?

Konsekvenser av den amerikanske Midtøsten-politikken

Stephen Stedmans teori viser hvordan Carters fredsprosess i Midtøsten ekskluderte aktører, og som et resultat fikk Syria og Jordan servert en avtale som det var forventet at de skulle godta eller støtte. De færreste stater eller aktører vil uten videre godta at andre bare bestemmer over en, uten at de er involvert på forhånd eller tatt med på råd. At Jordan og Syria ikke ble inkludert i forhandlingene, til tross for at Jordan var en sentral del av løsningen og Carter trengte Syria for å holde Libanon stabilt, førte til at USA skapte to, ganske ulike spoilere. Jordan og Syria ville ikke stå til ansvar for at en avtale som de ikke hadde vært delaktige i å forhandle frem, skulle lykkes. I stedet stakk de kjepper i hjulene på hele den amerikansk-ledede fredsprosessen. Bruken av spoiler-teori er denne oppgavens nye bidrag til forskningen.

Resultatet av konferansen på Camp David skapte sterk misnøye blant de arabiske landene. Jordan kom nok en gang i skvis mellom å bli med videre på det vestlige laget eller slutte seg til de arabiske landene og deres negative reaksjon. Carter ønsket at Jordan skulle bli med på de videre forhandlingene om palestinerne, Vestbredden og Gazastripen. På Camp David hadde det blant annet blitt bestemt at Jordan skulle samarbeide med Israel om sikkerheten på Vestbredden og Gazastripen i en overgangsperiode og spille rollen som en slags politimann der. Samtidig var det veldig uklart og vagt hva denne rollen egentlig innebar, samt hva som skulle skje etter at denne overgangsperioden var over. På grunn av denne usikkerheten og fordi det ikke var tydelig hva som skulle skje med palestinerne, mente kong Hussein at det var risikabelt for Jordan å bli med i den neste forhandlingsrunden.

Jordan valgte derfor sistnevnte – å slutte seg til de radikale arabiske landenes negative reaksjon. Kong Hussein kunne ikke anerkjenne en avtale som ikke tok hensyn til palestinerne og som ikke hadde som mål å få til en helhetlig fred og tilbaketrekking fra israelskokkuperte områder. Ved å avslå Carters invitasjon om å bli med i den videre forhandlingsprosessen etter Camp David, ble Jordan en spoiler. Et nært politisk og vennskapelig forhold mellom kong Hussein og Iraks Saddam Hussein vokste frem i stedet. Også Syria og Jordan kom nærmere hverandre i en periode.

Slik amerikanerne så det, gikk Jordan fra å være et moderat til å bli et radikalt arabisk land fordi det ikke anerkjente Camp David. Dette var imidlertid en direkte konsekvens av den amerikanske politikken. USA reagerte med å straffe Jordan ved å kutte i økonomisk og militær bistand. Jordan fikk vanskeligheter med å kjøpe våpen fra USA, noe som førte til at kong

Hussein ble tvunget til å kjøpe våpen fra Sovjetunionen. Forholdet mellom USA og Jordan fikk seg en knekk og nådde bunnen da den endelige fredsavtalen mellom Egypt og Israel ble inngått i mars 1979.

Likevel forbedret forholdet seg mot slutten av året. Hendelser i Iran og Afghanistan gjorde at Jordan og USA fant tilbake til hverandre. Revolusjonen i Iran førte til at den amerikansk-vennlige sjahen ble avsatt. I november 1979 ble dessuten den amerikanske ambassaden i Teheran stormet av iranske revolusjonære studenter og de ansatte ble tatt som gisler. Samme år ble Afghanistan invadert av Sovjetunionen. Disse hendelsene representerte en trussel for amerikanske interesser i Midtøsten. USA trengte derfor de vennene som det kunne få i regionen, og tok Jordan inn i varmen igjen. Jordanerne var også helt avhengig av amerikansk bistand. Dermed ble Jordan aldri noen varig spoiler.

Det anstrengte forholdet mellom Syria og USA ble derimot mer varig. Syria ble en annerledes spoiler enn Jordan, men forholdet til USA var også veldig annerledes og ikke særlig godt i utgangspunktet. Helt i begynnelsen av Carters presidentperiode virket det som om president Hafez al-Assad hadde troen på den nye administrasjonen, men tillitten forsvant raskt. Syria viste ikke særlig vilje til å inngå fred med Israel, og ble om mulig mer avvisende til fredsforhandlinger enn noensinne. Assads hovedmål hadde hele tiden vært å gjenvinne Golanhøydene, gjennom krig om nødvendig. Han ville derfor ikke bli med i noen forhandlinger hvis ikke det å få tilbake Golanhøydene var med i potten.

Syrerne var dessuten skeptiske til USAs rolle og mente at amerikanerne bidro til å skape splittelser i den arabiske verden. De fant den amerikanske støtten til Israel svært problematisk. Carter-administrasjonen tok ikke nødvendige grep for å tilfredsstille Syrias interesser. Da Egypt og Israel møttes på Camp David skapte det sterke reaksjoner i Syria. Avtalen som Egypt og Israel ble enige om ble møtt med sterk kritikk. Assad anså Egypt og president Anwar Sadat som en forræder fordi han inngikk en separat fred med fienden. Det var et stort svik at Egypt hadde forlatt den arabiske «blokken» fordi det betød at Syria nå stod enda mer alene mot Israel. Syria ble en varig spoiler, og forholdet til USA ble aldri spesielt godt.

Heller ikke de andre arabiske landenes interesser ble godt nok ivaretatt og det var lite fremgang å spore når det gjaldt palestinerne sak. Den amerikanske politikken fikk derfor konsekvenser for palestinerne, som hadde vært i ekstase da Carter uttalte at palestinerne måtte få sitt eget hjemland. De skulle bli svært skuffet over hvordan fredsprosessen utviklet seg. De opplevde ingen forbedret posisjon etter den egyptisk-israelske fredsavtalen. Selv om det ble gjennomført en rekke forsøk på forhandlinger om selvstyre for palestinerne, var det Egypt som

forhandlet på vegne av palestinerne. PLO ble aldri anerkjent eller inkludert. Egypt alene hverken klarte eller viste særlig vilje til å få til en avtale om palestinsk selvstyre.

Hendelser som fant sted i Carters presidentperiode, skulle også påvirke tiden etter at hans tid i Det hvite hus var over. Kong Husseins vennskap med Saddam Hussein skulle være i mer enn ti år fremover og påvirket den jordanske politikken i årene som fulgte. Til tross for dette, ble ikke forholdet til USA langvarig dårlig. Under Iran-Irak krigen var amerikanerne svært fornøyd med at Jordan støttet Irak. Det amerikansk-jordanske forholdet fikk seg imidlertid en ny knekk etter den irakiske invasjonen av Kuwait og den påfølgende Golfkrigen i 1991.

At Jordan forholdt seg nøytral og ikke fordømte Saddam, skapte reaksjoner både i USA og den arabiske verden for øvrig. Men Jordan hadde et lite handlingsrom. Over halvparten av befolkningen var palestinere, og Saddam var deres nye helt og redningsmann. Det fikk store økonomiske konsekvenser for Jordan, ettersom støtten fra USA og Golflandene ble stanset. Forholdet mellom USA og Jordan forbedret seg igjen utover 1990-tallet, spesielt etter at Jordan inngikk fred med Israel i 1994. Jordan har siden vært en nær vestlig alliert.

Syria hadde vanskeligere for å tilgi den amerikansk-ledede fredsprosessen som førte til fredsavtalen mellom Egypt og Israel. For Assad forble president Sadat og Egypt en forræder i den arabiske verden. Fredsprosessen førte til at Syria ble isolert. Assad ble en nær alliert av Irans ayatollah Ruhollah Khomeini, som i 1979 hadde avsatt det amerikansk-vennlige regimet i Iran. At han støttet Iran under Iran-Irak-krigen, gjorde Syria ytterligere isolert fra de andre arabiske landene.

Også under Golfkrigen var Syria mot Irak, noe som innebar at syrerne denne gangen var på samme side som amerikanerne. Dette bidro til å forbedre forholdet til USA for en periode. I 1991, da USA inviterte til nok en fredskonferanse, valgte Syria å sende en delegasjon til konferansen i Madrid. Ettersom den kalde krigen hadde ført til at Syria hadde mistet sin allierte supermakt i Sovjetunionen, skjønnte syrerne at det var lurt å ha et fredelig forhold til den eneste gjenværende supermakten. Likevel inngikk Syria aldri noen fredsavtale med Israel, til tross for forsøk på fredssamtaler på 1990-tallet. Da USA under president Donald Trump i 2019 valgte å anerkjenne Israels annektering av Golanhøydene, ble det enda vanskeligere å tro at en syrisk-israelsk fredsavtale noensinne kommer til å bli realitet.

Hvordan forstå Carters politikk?

President Carter valgte bilaterale forhandlinger mellom kun Egypt og Israel for å få til en fredsavtale i Midtøsten. Det var de to landene som viste størst vilje til fredsforhandlinger, og

det var derfor mellom disse to det var størst sannsynlighet for å oppnå noe resultat. Selv om Carter i utgangspunktet ville ha en helhetlig fred i regionen, var en bilateral fredsavtale det nest beste alternativet. Spesielt etter hvert, da han innså at en internasjonal fredskonferanse nærmest ville bli umulig å arrangere, og en helhetlig fred dermed ville være enda vanskeligere å få til, var en hvilken som helst fredsavtale bedre enn ingen fredsavtale.

Men hvorfor forsøkte ikke Carter å legge mer press på Israel og statsminister Menachem Begin for å få landet til å gi noen innrømmelser? Kombinasjonen Carter og Begin gjorde det vanskelig. Begin var knallhard i forhandlingene og satte høye krav. Carter klarte ikke å stille tilsvarende krav overfor Begin. Det var flere grunner til det. Da Carter i mars 1977 hadde sagt at palestinerne måtte få sitt eget hjemland, hadde han blitt møtt med sterk kritikk av israelske, amerikanske jødiske ledere og andre amerikanske politikere. Kongressen hadde også lagt et stort press på Carter fordi han ville få med palestinerne i prosessen. I tillegg anså pro-israelske interessegrupper Carter som pro-arabisk. På grunn av det langvarige nære forholdet mellom USA og Israel, samt den sterke innflytelsen som den pro-israelske lobbyen hadde på amerikansk politikk, var det derfor vanskelig for Carter å stille harde krav til Israel. Det handlet ikke bare om at han ikke ville legge press på Israel, men også om at det fikk politiske konsekvenser dersom han gjorde det.

Selv om Carter gikk inn med en ny giv og forsøkte å endre den amerikanske Midtøsten-politikken ved også å ta hensyn til palestinerne, ble det raskt tydelig at Israels sikkerhet veide tyngst. Den tidlige Midtøsten-politikken til Carter representerte et brudd med tidligere politikk. Da Carter så hvilke konsekvenser politikken hans fikk for det politiske omdømmet hans på hjemmebane, gikk han imidlertid raskt tilbake til den typiske Midtøsten-politikken som ikke tok særlig hensyn til palestinerne. Dersom han fremstod som for pro-arabisk ville han også bli ansett som anti-israelsk. Det ville gjøre det umulig å bli gjenvalgt ved neste presidentvalg ettersom den pro-israelske lobbyen ville jobbe imot ham. Mange hensyn måtte tas, og da nye utfordringer dukket opp i regionen, som revolusjonen i Iran og Sovjetunionens invasjon av Afghanistan, trengte Carter innstendig en politisk seier, og det raskt. Det nest beste fremstod da som det beste alternativet.

Bibliografi

Arkiver

Jimmy Carter Presidential Library (JCL), Atlanta, Georgia

National Security Advisor files (NSA)

NSA 1 – President's Daily Report Files

Boks 1, 1/3/77-4/20/77

Boks 2, 4/21/77-9/30/77

Boks 4, 10/1/77-12/31/77

Boks 6, 4/13/78-6/30/78

Boks 7, 7/1/78-9/30/78

Boks 10, 3/11/79-5/31/79

NSA 2

Boks 25, 1/21/80-2/25/80

NSA 4 – Trip Files

Boks 42, Vance – Middle East, 7/31/77-8/12/77 – Briefing Book [I-III]

NSA 5 – VIP Visit Files

Boks 9, Jordan – King Hussein 4/23-26/77- Cables and Memos

NSA 6 – Country Files

Boks 41, Jordan, 1/77-12/77

Boks 42, Jordan, 1/78-12/78; Jordan, 1/79-12/79

Boks 52, Middle East – Brzezinski Trip Cables, 3/16-19/79

NSA 10 – Staff Evening Reports Files

Boks 16, 10/17/78-11/30/78

Boks 21, 5/25/79-7/6/79

NSA 15 – Office Files

Boks 31, Middle East, 1/77-5/78

Boks 32, Middle East, 6/78-9/79

NSA 16 – Cables Files

Boks 44, Middle East, 6/24/78-7/6/78

Boks 45, Middle East, 9/1-23/78

Boks 47, Middle East, 12/11-31/78

Boks 48, Middle East, 4/21-30/79

Boks 49, Middle East, 7/1-19/79

Boks 50, Middle East, 8/23-31/79; Middle East, 10/20-31/79

Boks 51, Middle East, 11/22-30/79; Middle East, 12/1-10/79

Boks 52, Middle East, 1/24-31/80; Middle East, 11/1-18/80

Boks 103, Presidential Messages In/Out, 10/1-19/78

NSA 17 – Office Files

Boks 143, Middle East, 7/78-10/78

NSA 25 – Middle East Files

Boks 104, 5/9/77 – President Meeting with President Assad of Syria – Briefing Book, 5/77

Boks 105, 7/31/77-8/12/77 – Vance Trip to the Middle East, 8/1977

NSA 133 – Donated Historical Material – Mondale, Walter F.

Boks 216

Publiserte arkivsamlinger

«Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict.». *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 2 (Vinter 1979): 176-204.

«Documents and Source Material: Arab Documents on Palestine and the Arab-Israeli Conflict.». *Journal of Palestine Studies* 8, nr. 4 (Sommer 1979): 160-188.

FRUS: Foreign Relations of the United States, 1977-1980, bind VIII, Arab-Israeli Dispute, January 1977-August 1978. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 2013.

Dokument 1

Dokument 3

Dokument 6

Dokument 8

Dokument 12

Dokument 14

Dokument 15

Dokument 16

Dokument 18

Dokument 25

Dokument 29

Dokument 30

Dokument 32

Dokument 52

Dokument 54

Dokument 64

Dokument 65

Dokument 88

Dokument 114

Dokument 120

Dokument 124

Dokument 134

Dokument 152

Dokument 269

Dokument 275

Dokument 281

Dokument 283

Dokument 284

Dokument 288

FRUS: Foreign Relations of the United States, 1977-1980, bind IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, 2., reviderte utgave. Washington, D.C.: United States Government Publishing Office, 2018.

Dokument 1

Dokument 5

Dokument 11

Dokument 15

Dokument 17

Dokument 19

Dokument 20
Dokument 29
Dokument 42
Dokument 58
Dokument 61
Dokument 62
Dokument 63
Dokument 64
Dokument 66
Dokument 74
Dokument 77
Dokument 78
Dokument 80
Dokument 91
Dokument 121
Dokument 163
Dokument 168
Dokument 170
Dokument 174
Dokument 175
Dokument 239
Dokument 242
Dokument 256
Dokument 265
Dokument 267
Dokument 271
Dokument 299
Dokument 310
Dokument 311
Dokument 321
Dokument 334
Dokument 384
Dokument 389
Dokument 405

Digitalt arkivmateriale

Central Intelligence Agency digital collection, President Carter and the Role of Intelligence in the Camp David Accords <https://www.cia.gov/readingroom/collection/carter-camp-david-accords>

Your Analysis on Syria, 05.05.1977

<https://www.cia.gov/readingroom/document/527b88eb993294098d517796>, sist besøkt 25.02.2021.

Reactions to Camp David, 21.09.1978

<https://www.cia.gov/readingroom/document/527b88eb993294098d51779d>, sist besøkt 25.02.2021.

Arab States, 09.11.1978

<https://www.cia.gov/readingroom/document/527b88eb993294098d5177c1>, sist besøkt 23.04.2021.

Avisartikler

- Borger, Julian. «Trump says US will recognize Israel's sovereignty over Golan Heights.» *The Guardian*. 21.03.2019. <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/21/trump-us-golan-heights-israel-sovereignty>, sist besøkt 11.03.2021.
- Christiansen, Hanne. «Trump vil anerkjenne Israels annektering av Golanhøydene – bare to uker før det israelske valget. Derfor vekker det reaksjoner.» *Aftenposten*. 23.03.2019. <https://www.aftenposten.no/verden/i/rAAVeA/trump-vil-ankjenne-israels-annektering-av-golanhoeydene-bare-to-uke>, sist besøkt 11.03.2021.
- Holmes, Oliver. «Israel and Morocco agree to 'full diplomatic relations', says Trump.» *The Guardian*. 10.12.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/10/israel-and-morocco-agree-to-full-diplomatic-relations-says-trump>, sist besøkt 27.04.2021.
- Hubbard, Ben og Hwaida Saad. «Having Won Syria's War, al-Assad Is Mired in Economic Woes.» *The New York Times*. 23.02.2021. <https://www.nytimes.com/2021/02/23/world/middleeast/syria-assad-economy-food.html>, sist besøkt 12.03.2021.
- Nissen, Sofie Grønntun. «Palestinerne har kalt Trumps presidentskap «det verste noensinne». Nå overtar Joe Biden den betente konflikten i Midtøsten.» *Aftenposten*. 15.11.2020. <https://www.aftenposten.no/verden/i/OQOKJV/palestinerne-har-kalt-trumps-presidentskap-det-verste-noensinne-naa>, sist besøkt 03.03.2021.
- Ryan, Curtis R. «Five years after Arab uprisings, security trumps reforms in Jordan.» *The Washington Post*. 04.03.2016. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/04/five-years-after-arab-uprisings-security-trumps-reforms-in-jordan/>, sist besøkt 12.03.2021.
- Stanghelle, Harald. «På leting etter tapt tid.» *Aftenposten*. 28.01.2021. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/IEvX17/paa-leting-etter-tapt-tid>, sist besøkt 03.03.2021.
- Ukjent forfatter. «More Civil War Bleeds Beirut.» *The New York Times*. 06.11.1978. <https://www.nytimes.com/1978/11/06/archives/more-civil-war-bleeds-beirut.html>, sist besøkt 25.02.2021.
- . «Why has the Syrian war lasted 10 years?» *BBC*. 12.03.2021. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-35806229>, sist besøkt 12.03.2021.

Bøker og tidsskriftsartikler

- Al Madfai, Madiha Rashid. *Jordan, the United States, and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, bind 28 av *Cambridge Middle East Library*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Allison, Benjamin V. «Drawing the Arc of Crisis: The Rejectionist Challenge to Carter's Middle East Policy After Camp David». Upublisert artikkel. The University of Texas at Austin. 2020.
- Andersson, Magnus Seland og Hilde Henriksen Waage. «Stew in Their Own Juice: Reagan, Syria and Lebanon, 1981-1984.» *Diplomatic History* 44, nr. 4 (2020): 664-691.
- Anziska, Seth. *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2018.
- Ashton, Nigel. *King Hussein of Jordan: A Political Life*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- . «Love's Labour Lost: Margaret Thatcher, King Hussein and Anglo-Jordanian Relations, 1979-1990.» *Diplomacy and Statecraft* 22, nr. 4 (2011): 651-677.
- . «Pulling the Strings: King Hussein's Role during the Crisis of 1970 in Jordan.» *The International History Review* 28, nr. 1 (2006): 94-118.

- . «Taking Friends for Granted: The Carter Administration, Jordan, and the Camp David Accords, 1977-1980.» *Diplomatic History* 41, nr. 3 (2017): 620-45.
- Bakke, Lars Hasvoll og Hilde Henriksen Waage. «Facing Assad. American Diplomacy Toward Syria, 1973-1977.» *International History Review* 40, nr. 3 (2018): 546-72.
- Barnwell, Kristi N. «“Caught Between His Friends and His Enemies”: The Evolution of American-Jordanian Collaboration in the 1960s.» *Diplomacy and Statecraft* 22, nr. 2 (2011): 281-99.
- Butenschøn, Nils A. *Midtøsten: Imperiefall, statsutvikling, kriger*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.
- Carter, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. London: Collins, 1982.
- . *White House Diary*. New York: Picador, 2010.
- Christison, Kathleen. *Perceptions of Palestine: Their Influence on U.S. Middle East Policy*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- Cleveland, William L og Martin Bunton. *A History of the Modern Middle East*, 4. utgave. Boulder, Colo: Westview Press, 2008.
- Cobban, Helena. *The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict*, bind 149 av *The Washington Papers*. New York: Praeger, 1991.
- Daigle, Craig. «Beyond Camp David: Jimmy Carter, Palestinian Self-Determination, and Human Rights.» *Diplomatic History* 42, nr. 5 (2018): 802-30.
- Drysdale, Alasdair og Raymond Hinnebusch. *Syria and the Middle East Peace Process*. New York: The Council, 1991.
- Glad, Betty. *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2009.
- Guerrero, Javier Gil. «Overshadowed Crisis: The Carter Administration and the Conflict in Southern Lebanon.» *Middle East Critique* 25, nr. 4 (2016): 401-421.
- Hahn, Peter L. *Crisis and Crossfire: The United States and the Middle East Since 1945*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005.
- . «Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957.» *Presidential Studies Quarterly* 36, nr. 1 (2006): 38-47.
- Halliday, Fred. «The Middle East, the Great Powers, and the Cold War». I *The Cold War and the Middle East*, redigert av Avi Shlaim og Yezid Sayigh, 6-26. Oxford: Clarendon, 1997.
- Hopwood, Derek. *Syria 1945-1986: Politics and Society*. London: Unwin Hyman, 1988.
- Hupp, Clea Lutz. *The United States and Jordan: Middle East Diplomacy during the Cold War*. London: I. B. Tauris, 2014.
- Jensehaugen, Jørgen. *Arab-Israeli Diplomacy under Carter: The U.S., Israel and the Palestinians*. London: I. B. Tauris, 2018.
- Keys, Barbara J. *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- Khalidi, Walid. *Conflict and Violence in Lebanon: Confrontation in the Middle East*, bind 38 av *Harvard Studies in International Affairs*. Cambridge, Massachusetts: Center for International Affairs, Harvard University: 1979.
- Little, Douglas. «Cold War and Covert Action: The United States and Syria, 1945-1958.» *The Middle East Journal* 44, nr. 1 (1990): 51-75.
- Maga, Timothy P. *The World of Jimmy Carter: U.S. Foreign Policy, 1977-1981*. West Haven: University of New Haven Press, 1994.
- Markussen, Joakim Aalmen og Hilde Henriksen Waage. «A Balancing Pretence: The Johnson Administration’s Policy towards Jordan, 1964-1967.» *British Journal of Middle Eastern Studies* 45, nr. 3 (2018): 321-36.

- Ma'oz, Moshe. «The Emergence of Modern Syria». I *Syria under Assad: Domestic Constraints and Regional Risks*, redigert av Moshe Ma'oz og Avner Yaniv, 9-35. London: Croom Helm, 1986.
- Ma'oz, Moshe og Avner Yaniv. *Syria under Assad: Domestic Constraints and Regional Risks*. London: Croom Helm, 1986.
- McHugo, John. *Syria: From the Great War to Civil War*. London: Saqi Books, 2014.
- Neff, Donald. *Fallen Pillars: U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*. Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies, 1995.
- Pressman, Jeremy. «Explaining the Carter Administration's Israeli-Palestinian Solution.» *Diplomatic History* 37, nr. 5 (2013): 1117-47.
- Quandt, William B. *Camp David: Peacemaking and Politics*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986.
- . *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, 3. utgave. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005.
- Rogan, Eugene L. *Araberne: Historien om det arabiske folk*. Oslo: Gyldendal, 2011.
- Rubinovitz, Ziv. «Blue and White 'Black September': Israel's Role in the Jordan Crisis of 1970.» *The International History Review* 32, nr. 4 (2010): 687-706.
- Ryan, Curtis R. *Jordan in Transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder, Col: Lynne Rienner, 2002.
- Seale, Patrick. *Asad: The Struggle for the Middle East*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- . «Syria». I *The Cold War and the Middle East*, redigert av Avi Shlaim og Yezid Sayigh, 48-76. Oxford: Clarendon, 1997.
- Shlaim, Avi. «Ariel Sharon's War against the Palestinians.» *Logos* 3, nr. 3 (2004). <http://logosjournal.com/shlaim.htm>
- . *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. London: Penguin Books, 2001.
- . *Lion of Jordan: The Life of King Hussein in War and Peace*. New York: Vintage, 2009.
- Shlaim, Avi og Yezid Sayigh. *The Cold War and the Middle East*. Oxford: Clarendon, 1997.
- Stedman, Stephen John. «Spoiler Problems in Peace Processes.» *International Security* 22, nr. 2 (1997): 5-53.
- Stein, Kenneth W. *Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the Quest for Arab-Israeli Peace*. New York: Routledge, 1999.
- Strong, Robert A. *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000.
- Tal, Lawrence. «Jordan». I *The Cold War and the Middle East*, redigert av Avi Shlaim og Yezid Sayigh, 102-24. Oxford: Clarendon, 1997.
- Telhami, Shibley. *Power and Leadership in International Bargaining: The Path to the Camp David Accords*. New York: Columbia University Press, 1990.
- Tobin, Sarah A. «Jordan's Arab Spring: The Middle Class and Anti-Revolution.» *Middle East Policy* 19, nr. 1 (2012): 96-109.
- Wight, David M. «Kissinger's Levantine Dilemma: The Ford Administration and the Syrian Occupation of Lebanon.» *Diplomatic History* 37, nr. 1 (2013): 144-77.
- Waage, Hilde Henriksen. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm akademisk, 2013.
- Waage, Hilde Henriksen og Geir Bergersen Huse. «A Careful Minuet: The United States, Israel, Syria and the Lebanese Civil War, 1975-1976.» *International History Review* 42, nr. 5 (2020): 1081-1102.