

dodis.ch/58300

Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jacobi, an den schweizerischen Botschafter in Washington, Brunner¹

DIE ISRAEL/PALÄSTINA-FRAGE²

Dringlich/Vertraulich

Bern, 30. April 1991

Im Hinblick auf Euer morgiges Zusammentreffen mit dem Generalsekretär der UNO³ beeile ich mich, Euch nachfolgend meinen Bericht über meine in Kairo geführten Gespräche zuzustellen.

Der erste Teil ist eine Wiedergabe der Diskussion im ägyptischen Aussenministerium und der zweite, von Botschafter Thurnheer verfasste Abschnitt fasst mein Gespräch mit dem mir bestens bekannten US Botschafter in Kairo⁴ zusammen. Ich bitte Euch, den letzten Teil streng vertraulich und ohne Quellenangabe zu verwenden.

-
- 1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6031* (B.75.21). *Das Fernschreiben Nr. 5549 wurde von Staatssekretär Klaus Jacobi verfasst und am 30. April 1991 um 17:06 Uhr versendet. Es richtete sich an den schweizerischen Botschafter in Washington, Edouard Brunner, weitere Kopien gingen an die schweizerischen Botschaften in Amman, Damaskus, Kairo, Riad und Tunis sowie die Missionen der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York und bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Die hier edierte Versandkopie entstammt einem Dossier des Bestands der Politischen Direktion des EDA. Staatssekretär Jacobi reiste am 27. April 1991 nach Kairo und traf am 30. April nach Mittag wieder in Bern ein. Vgl. dazu die Agenda 1991 von Staatssekretär Jacobi im Dossier CH-BAR#E2860-01#2006/99#17* (11).*
- 2 *Zur schweizerischen Haltung zum Nahostkonflikt vgl. DDS 1990, Dok. 47, dodis.ch/55025.*
- 3 *Der schweizerische Botschafter in Washington, Edouard Brunner, wurde von UNO-Generalsekretär, Javier Pérez de Cuéllar, am 21. März 1991 zum Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für den Nahen Osten ernannt. Die Aufgaben Brunners fussten im Wesentlichen auf Paragraph 3 der Resolution Nr. 242 des UN-Sicherheitsrats vom 22. November 1967, UN doc. S/RES/242(1967): «To establish and maintain contacts with the states concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution.» Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2019.*
- 4 *Frank George Wisner.*



Meine Eindrücke sind nicht sehr positiv. Die Hauptschwierigkeit liegt zweifelsohne in der sehr starren Haltung der israelischen Regierung, die mit allen Mitteln und auf allen Wegen einen Kampf auf Zeitgewinn führt. Die Siedlungspolitik wird von den Israeli mit Konstanz und einer Arroganz betrieben, so dass die selbst für die doch eher vernünftigen Ägypter die bisherige Reaktion der USA, und insbesondere von Baker, als lahm und lau taxiert wird. Das Problem der Zusammenstellung der palästinensischen Delegation wird sehr illustrativ wie folgt umschrieben: Für den Fussballmatch zwischen Israeli und Palästinensern wünscht Israel nicht nur seine eigene Mannschaft, sondern auch diejenige seiner Gegner aufzustellen. Die ägyptische Regierung erwartet nunmehr vom Tandem Bush und Baker eine bestimmtere und härtere Haltung gegenüber den Israeli, wobei dies jedoch nicht so sehr von aussen her zu erfolgen hätte, sondern vielmehr durch eine interne Überprüfung der israelischen Verhandlungssituation. Die Verwirklichung des Siedlungsstops in den besetzten Gebieten, verbunden mit einer Weiterführung der Immigration nach Israel, könnte möglicherweise eine derartige Verschlechterung der Wirtschafts- und Wohnungslage zur Folge haben, dass angesichts der allgemeinen Unzufriedenheit ein Umschwung zugunsten einer neuen Regierungsequipe möglich werden könnte.

I.

Situation au Proche-Orient

Suite à mon récent séjour au Caire (27.4.91–29.4.91), je vous fais part ci-après du résultat de mes entretiens sur le Proche-Orient avec le MAE Esmat Abdel-Meguid, le Ministre d'État aux AE M. Boutros Boutros Ghali et le Ministre assistant aux AE M. Fawzi El-Ebrachi.⁵

Remarques générales

Pour mes interlocuteurs, toute la problématique proche-orientale est dominée par la question palestinienne, et la crise du Kuwait a créé un dynamique dont il est urgent de tirer parti. Une absence de résultats dans un délai de 6 mois au maximum serait non seulement fatale à l'Égypte et à sa position dans le monde arabe, mais encore de nature à raviver toutes les formes possibles d'extrémismes, tant laïcs que religieux, et cela avec toutes les conséquences que cela implique au niveau international. La proximité des élections américaines fait craindre en particulier un repli des États-Unis avant l'obtention d'un quelconque progrès.

Position égyptienne

J'ai pu constater lors de mes entretiens que l'actuelle vision égyptienne de la situation régionale est proche de celle des États-Unis, dont la volonté de trouver une solution au conflit israélo-arabe incarnée par l'intense activité de J. Baker est jugée «sérieuse». C'est ainsi que le Caire considère le discours tenu par le président Bush le 7 mars dernier comme «très favorable». Au MAE, on se plait à rappeler que celui-ci s'est prononcé en faveur d'un échange «Paix contre Territoires»

5 Cf. le télex hebdomadaire 19/91 du 6 mai 1991, dodis.ch/59623.

impliqué d'ailleurs par les résolutions 242⁶ et 338⁷. Et c'est précisément ce que préconise le Caire, qui souligne opportunément qu'il n'y aurait jamais eu de paix avec Israël sans un retour à l'Égypte du Sinaï.

Si mes interlocuteurs ne transigent pas sur la question des Territoires, ils se montrent en revanche compréhensifs sur la nécessité d'offrir au Gouvernement de Jérusalem des garanties de sécurité (zones démilitarisées, présence de troupes ou d'observateurs des Nations Unies p.e.). En ce sens, le MAE égyptien ne conteste pas l'importance de la mise en place rapide de mesures de confiance réciproques, tout en se demandant de quelle manière cela est compatible avec la poursuite de l'occupation militaire de la Cisjordanie et de Gaza par les forces armées israéliennes.

Future conférence sur le Proche-Orient

Qu'elle soit internationale ou régionale, ce qui importe avant tout c'est qu'elle ait lieu, et qu'elle ne prenne pas uniquement la forme d'une session inaugurale peu propice à la poursuite d'entretiens dont le Caire accepte qu'ils se déroulent de manière bilatérale (négociations israélo-arabes et israélo-palestiniennes parallèles).

Pour l'Égypte, il est clair qu'un patronage de la conférence par les 5 membres permanents du Conseil de sécurité reste préférable à toute autre solution, même si cela n'est pas considéré comme indispensable. En cas de conférence régionale, les Nations Unies pourraient être représentées par leur Secrétaire général ou par vous-même, mais elles ne sauraient en aucun cas se contenter d'un simple rôle d'observateur.

L'approche égyptienne de la participation européenne à la future conférence est identique.

En ce qui concerne le lieu de la – ou des – futures négociations, il semble que Genève pourrait être retenue, les Arabes risquant de refuser Washington, les Israéliens le Caire. Quant aux Égyptiens, ils ne voient pas d'objection à l'organisation d'une rencontre en Suisse, et j'ai réitéré notre disponibilité à ce sujet.⁸

Attitude vis-à-vis d'Israël

Pour la diplomatie égyptienne, l'exercice de pressions extérieures sur Jérusalem est contre-productif. Il faut qu'une ligne modérée émane de l'intérieur même d'Israël. Et en ce sens, l'Égypte poursuivra ses efforts en vue de convaincre l'opinion publique de son voisin que l'évolution globale du monde arabe vis-à-vis de l'État hébreu n'est pas un vain mot. Reste que, tant que le Likud se maintient au pouvoir avec l'appui des petites formations nationalistes ou d'extrême droite, tout progrès demeure improbable. Si, pour le Caire, Jérusalem serait pratiquement disposée à se séparer de Gaza (idée déjà lancée à l'époque du Président Sadate), I. Shamir ne peut accepter de discuter la rétrocession de la Cisjordanie, car il est prisonnier de ses partenaires de la coalition. De même, la politique d'implantation et d'installation des immigrants soviétiques dans les territoires, violemment dénon-

6 Pour la résolution N° 242 du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 novembre 1967, cf. UN doc. S/RES/242(1967).

7 Pour la résolution N° 338 du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 octobre 1973, cf. UN doc. S/RES/338.

8 La Suisse n'est finalement pas retenue comme hôte pour la conférence, qui a lieu à Madrid du 30 octobre au 1^{er} novembre 1991, cf. la compilation dodis.ch/C2036.

cé par mes hôtes, ne devrait à leur avis cesser que si les États-Unis s'y attachent. Et j'ai pu me convaincre du pessimisme relatif de mes interlocuteurs quant à une évolution de la situation intérieure israélienne. Le MAE lui-même, qui a rencontré M. Arens lors de ses entretiens avec E. Shevardnaze, considère le Ministre de la défense israélien, tout autant que MM. Sharon et Netanyahu, comme des obstinés opposés à tout règlement. En revanche, on fait état au Caire d'une évolution raisonnable de la position de certaines personnalités de la Diaspora juive aux États-Unis.

La capitale égyptienne continue de considérer que Jérusalem cherche avant tout à gagner du temps et à s'opposer à toute négociation, même sur la base des accords de Camp David. Israël jouerait en particulier sur ses structures démocratiques pour susciter des affrontements politiques internes factices (Peres/Shamir, Sharon/Shamir, Levy/Shamir) en vue de torpiller les efforts actuellement déployés par le Secrétaire d'État Baker.

Attitude vis-à-vis de l'OLP

Le Caire reconnaît l'OLP comme l'unique représentant légitime du peuple palestinien. Et ce malgré le camp choisi par Yasser Arafat lors du conflit du Kuwait. Un changement de personnel à la tête de l'Organisation serait favorablement reçu par les milieux politiques égyptiens. On rappellera que le courant n'a jamais bien passé entre le président Mubarak et le dirigeant de la Centrale palestinienne. En ce qui concerne la présence des Palestiniens à une future table des négociations, le Caire soutient la solution d'une délégation mixte jordano-palestinienne.

Attitude vis-à-vis de la Suisse

Étant donné le choix par le Secrétaire général des Nations Unies d'un diplomate suisse comme représentant spécial au Proche-Orient,⁹ notre neutralité, la disponibilité de Genève et l'engagement salué de la Croix-Rouge au Proche-Orient, notre pays revêt une importance certaine – si ce n'est décisive – aux yeux des Égyptiens dans la perspective d'un règlement des conflits du Proche-Orient.

Néanmoins, tout en comprenant notre souci d'éviter toute politisation nuisible, mes interlocuteurs m'ont exprimé leur désir de voir la Suisse reconsidérer son attitude à l'égard de la demande palestinienne d'accession aux Conventions de Genève.¹⁰ De même, on nous demande un engagement diplomatique accru pour inciter les autorités israéliennes à modérer leur conduite dans les Territoires occupés, cela pouvant se faire d'une manière autonome ou dans le cadre d'une démarche de l'Europe (on me rappelle fort à propos qu'elle abrite également la Cour Internationale de Justice...) dont le Caire s'attend toujours à ce qu'elle joue un rôle essentiel au Proche-Orient.¹¹

9 Cf. la note 3.

10 Sur la question de l'adhésion de l'OLP aux Conventions de Genève, cf. la compilation dodis.ch/C1723.

11 Sur l'attitude suisse en matière de violation des Conventions de Genève dans les territoires occupés par Israël, cf. la compilation dodis.ch/C1881.

II.

Gespräch SS Jacobi mit US Botschafter Frank Wisner (W), 29.4.91

– W[isner] steht nach einem längeren Ägypten Aufenthalt, der ihn zu einem ausgezeichneten Kenner des Landes macht, kurz vor seiner Versetzung. Er beurteilt die hiesige Entwicklung in den letzten Jahren allgemein als positiv: Ägypten hat die Intensivstation zwar verlassen, noch nicht aber den Spital. Der Einfluss der Fundamentalisten ist im Moment eher rückläufig. Immerhin werden die nächsten drei Jahre infolge des vom IMF vorgeschriebenen Reformprogramms zu einem negativen Wachstum führen, was die sozialen Härten verstärken und für Extremisten einen günstigen Nährboden bilden wird.

– SS Baker sieht seine Aufgabe darin, überhaupt zu Verhandlungen zu gelangen, d. h. Prozedurfragen zu klären, den substantiellen Problemen aber nicht vorzugreifen. Einig ist man sich darüber, Gespräche zwischen den Israeli und Arabern einerseits, zwischen den Israeli und Palästinensern andererseits zu führen. Für Baker stellen sich zwei Hauptfragen: Die Modalitäten und die Vertretung der Palästinenser.

. *Modalitäten*: Die Friedenskonferenz soll sich nach Eröffnung in Arbeitsgruppen auflösen und bei Bedarf wieder im Plenum zusammentreten, ohne aber Entscheide aufzwingen zu können. Die USA sind für eine europäische (EG) Beteiligung, die Israeli wahrscheinlich aber erst nach Einhandlung entsprechender Kompensationen. Noch mehr sträubt sich Jerusalem gegen eine Beteiligung der UN, selbst als Beobachter. Auch Washington würde die Rolle der UN keineswegs als Rekursinstanz sehen. – Die UdSSR wird von den USA als «Co-Sponsor» akzeptiert.

. *Palästinenser*: Gemeinsames Verhandlungsziel für die USA und Israel ist eine Art Selfgovernment. Hingegen lehnen die Israeli Vertreter der PLO – oder auch nur Leute, die sich auf die Organisation beziehen – ab, sowie Personen aus der Diaspora und Ostjerusalem. Am ehesten akzeptieren sie eine gemischte Delegation Jordanien–Palästinenser, was aber Schwierigkeiten mit Amman bringen kann (Aufgabe der jordanischen administrativen Hoheit über die besetzten Gebiete vor ein paar Jahren).

W[isner] insistiert, dass der ganze Prozess zeitaufwendig ist, dass die Mission Baker entgegen gewisser ägyptischer Meinungen jedoch nicht als Misserfolg taxiert werden kann. Das Momentum nach der Befreiung Kuwaits sollte genutzt werden.

– Die USA und die Araber gehen vom Grundsatz «Land für Frieden» aus. Israel glaubt, mit der Rückgabe des Sinai dieser Bestimmung bereits Genüge getan zu haben. Besonders hinderlich – auch nach Auffassung der USA – ist die fortwährende Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten. Der Koalitionsvertrag zwischen Likud und den Rechtsparteien soll zudem keine Rückgabe von Territorien vorsehen.

Ob eine Haltungsänderung im Innern Israels ihren Anfang nehmen wird, – unter der Annahme, dass Druck von aussen kontraproduktiv ist – ist gemäss W[isner] zumindest fraglich: Die massive Einwanderung sowjetischer Juden mag zwar die sozialen Spannungen (Wohnungsmangel, Arbeitslosigkeit) verschärfen und damit dem Likud schaden, durch die Aufmunterung an eingewanderte Juden, die besetzten Gebiete zu besiedeln, jedoch den Rechtsparteien Auftrieb geben.

Das Statut Jerusalems wird – darin decken sich die Auffassungen der USA und der Palästinenser – erst am Schluss auf der Agenda figurieren.

– Ein Fragezeichen bildet weiterhin die Haltung *Syriens*. Wird es sich überhaupt mit Israel an einen Tisch setzen? Wenn ja, welche Vorteile wird es für die gezeigte Kompromissbereitschaft von Seiten der UdSSR, den USA, der EG, etc. fordern?

Die Entwaffnung der *libanesischen* Milizen macht nur langsame Fortschritte und dürfte kaum zu Ende geführt werden, jedenfalls solange nicht, als die Israeli den Süden des Landes kontrollieren.

Nach *W[isner]* verfügt Ägypten über keine Strategie gegenüber dem *Iran*. Die politischen Kontakte sind praktisch inexistent.¹² Und doch sollte Kairo die Rolle Teherans nicht unterschätzen und mittelfristig einen Modus Vivendi mit allen Golfstaaten finden.

12 *Die Schweiz vertrat seit dem 8. Mai 1979 die diplomatischen Interessen Irans in Ägypten. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 786 vom 8. Mai 1979, dodis.ch/50889 sowie dodis.ch/60029.*