

Fictions About the Failure

**At Camp David
By Robert Malley**

July 8, 2001

A year ago this week, President Bill Clinton, Prime Minister Ehud Barak of Israel and the Palestinian leader Yasir Arafat gathered at Camp David for what, in retrospect, many consider a turning point in Israeli-Palestinian relations. From right to left, hawks to doves, comes unusual harmony of opinion both here and in Israel: Camp David is said to have been a test that Mr. Barak passed and Mr. Arafat failed. Offered close to 99 percent of their dreams, the thinking goes, the Palestinians said no and chose to hold out for more. Worse, they did not present any concession of their own, adopting a no-compromise attitude that unmasked their unwillingness to live peacefully with a Jewish state by their side.

I was at Camp David, a member of the small American peace team, and I, too, was frustrated almost to the point of despair by the Palestinians' passivity and inability to seize the moment. But there is no purpose -- and considerable harm -- in adding to their real mistakes a list of fictional ones. Here are the most dangerous myths about the Camp David summit.

Myth 1: Camp David was an ideal test of Mr. Arafat's intentions.

Mr. Arafat told us on numerous occasions that he had not wanted to go to Camp David. He thought that Israeli and Palestinian negotiators had not sufficiently narrowed the gaps separating their positions before the summit, and once there, he made clear in his comments that he felt both isolated from the Arab world and alienated by the close Israeli-American partnership.

Fictions sur l'échec

**De Camp David
Par Robert Malley**

8 juillet 2001

Il y a un an cette semaine, le président Bill Clinton, le premier ministre israélien Ehud Barak et le dirigeant palestinien Yasir Arafat se sont réunis à Camp David pour ce que, rétrospectivement, beaucoup considèrent comme un tournant dans les relations israélo-palestiniennes. De droite à gauche, des faucons aux colombes, se dégage une harmonie d'opinions inhabituelle, tant ici qu'en Israël : Camp David aurait été un test que M. Barak a réussi et M. Arafat a échoué. Offrant près de 99% de leurs rêves, les Palestiniens ont dit non et ont choisi de tenir bon. Pire encore, ils n'ont fait aucune concession, adoptant une attitude sans compromis qui démasquait leur refus de vivre en paix avec un État juif à leurs côtés.

J'étais à Camp David, membre de la petite équipe de paix américaine, et j'étais moi aussi frustré, presque au point de désespérer, par la passivité et l'incapacité des Palestiniens à saisir le moment présent. Mais il n'y a aucun but - et un mal considérable - à ajouter à leurs erreurs réelles une liste d'erreurs fictives. Voici les mythes les plus dangereux concernant le sommet de Camp David.

Mythe 1 : Camp David était un test idéal des intentions de M. Arafat.

M. Arafat nous a dit à de nombreuses reprises qu'il n'avait pas voulu aller à Camp David. Il pensait que les négociateurs israéliens et palestiniens n'avaient pas suffisamment réduit les écarts entre leurs positions avant le sommet, et une fois sur place, il a clairement indiqué dans ses commentaires qu'il se sentait à la fois isolé du monde arabe et aliéné par l'étroit partenariat israélo-américain.

Moreover, the summit occurred at a low point in Mr. Arafat's relationship with Mr. Barak -- the man with whom he was supposed to strike a historic deal. A number of Israeli commitments, including a long-postponed Israeli withdrawal from parts of the West Bank and the transfer to Palestinian control of villages abutting Jerusalem, remained unfulfilled, and Mr. Arafat believed that Mr. Barak was simply trying to skirt his obligations. It also took a genuine leap of faith -- for Mr. Barak as for the United States -- to imagine that the 100-year conflict between Jews and Palestinians living in this region, with roots going back thousands of years more and tens of thousands of victims along the way, could be resolved in a fortnight without any of the core issues -- territory, refugees, or the fate of Jerusalem -- having previously been discussed by the leaders.

Myth 2: Israel's offer met most if not all of the Palestinians' legitimate aspirations.

Yes, what was put on the table was more far-reaching than anything any Israeli leader had discussed in the past -- whether with the Palestinians or with Washington. But it was not the dream offer it has been made out to be, at least not from a Palestinian perspective.

To accommodate the settlers, Israel was to annex 9 percent of the West Bank; in exchange, the new Palestinian state would be granted sovereignty over parts of Israel proper, equivalent to one-ninth of the annexed land. A Palestinian state covering 91 percent of the West Bank and Gaza was more than most Americans or Israelis had thought possible, but how would Mr. Arafat explain the unfavorable 9-to-1 ratio in land swaps to his people?

De plus, le sommet s'est déroulé à un point bas dans la relation de M. Arafat avec M. Barak - l'homme avec lequel il était censé conclure un accord historique. Un certain nombre d'engagements israéliens, y compris un retrait israélien longtemps reporté de certaines parties de la Cisjordanie et le transfert du contrôle des villages adjacents à Jérusalem aux Palestiniens, n'ont pas été respectés, et M. Arafat a estimé que M. Barak essayait simplement de se soustraire à ses obligations. Il a également fallu un véritable acte de foi -- pour M. Barak comme pour les États-Unis -- pour imaginer que le conflit centenaire entre les Juifs et les Palestiniens vivant dans cette région, dont les racines remontent à des milliers d'années de plus et qui a fait des dizaines de milliers de victimes en cours de route, pouvait être résolu en une quinzaine de jours sans qu'aucune des questions fondamentales -- territoire, réfugiés ou sort de Jérusalem -- n'ait été préalablement discutée par les dirigeants.

Mythe 2 : l'offre d'Israël a répondu à la plupart, sinon à toutes les aspirations légitimes des Palestiniens.

Oui, ce qui a été mis sur la table avait une portée plus grande que tout ce dont un dirigeant israélien avait discuté dans le passé - que ce soit avec les Palestiniens ou avec Washington. Mais ce n'était pas l'offre de rêve qu'on a voulu faire, du moins pas du point de vue palestinien. Pour accueillir les colons, Israël devait annexer 9 % de la Cisjordanie ; en échange, le nouvel État palestinien se verrait accorder la souveraineté sur des parties d'Israël proprement dites, équivalant à un neuvième des terres annexées. Un État palestinien couvrant 91 % de la Cisjordanie et de la bande de Gaza était plus que ce que la plupart des Américains ou des Israéliens avaient cru possible, mais comment M. Arafat expliquerait-il à son peuple le rapport défavorable de 9 pour 1 dans les échanges de terres ?

In Jerusalem, Palestine would have been given sovereignty over many Arab neighborhoods of the eastern half and over the Muslim and Christian quarters of the Old City. While it would enjoy custody over the Haram al Sharif, the location of the third-holiest Muslim shrine, Israel would exercise overall sovereignty over this area, known to Jews as the Temple Mount. This, too, was far more than had been thinkable only a few weeks earlier, and a very difficult proposition for the Israeli people to accept. But how could Mr. Arafat have justified to his people that Israel would retain sovereignty over some Arab neighborhoods in East Jerusalem, let alone over the Haram al Sharif? As for the future of refugees -- for many Palestinians, the heart of the matter -- the ideas put forward at Camp David spoke vaguely of a "satisfactory solution," leading Mr. Arafat to fear that he would be asked to swallow an unacceptable last-minute proposal.

Myth 3: The Palestinians made no concession of their own.

Many have come to believe that the Palestinians' rejection of the Camp David ideas exposed an underlying rejection of Israel's right to exist. But consider the facts: The Palestinians were arguing for the creation of a Palestinian state based on the June 4, 1967, borders, living alongside Israel. They accepted the notion of Israeli annexation of West Bank territory to accommodate settlement blocs. They accepted the principle of Israeli sovereignty over the Jewish neighborhoods of East Jerusalem -- neighborhoods that were not part of Israel before the Six Day War in 1967. And, while they insisted on recognition of the refugees' right of return, they agreed that it should be implemented in a manner that protected Israel's demographic and security interests by limiting the number of returnees.

À Jérusalem, la Palestine aurait obtenu la souveraineté sur de nombreux quartiers arabes de la moitié orientale et sur les quartiers musulmans et chrétiens de la vieille ville. Alors qu'il aurait la garde du Haram al Sharif, le troisième lieu de culte musulman le plus sacré, Israël exercerait une souveraineté globale sur cette zone, connue par les Juifs sous le nom de Mont du Temple. Cela aussi était bien plus que ce que l'on pouvait imaginer quelques semaines auparavant, et une proposition très difficile à accepter pour le peuple israélien. Mais comment M. Arafat aurait-il pu justifier auprès de son peuple qu'Israël conserverait sa souveraineté sur certains quartiers arabes de Jérusalem-Est, et encore moins sur le Haram al Sharif ? Quant à l'avenir des réfugiés - pour de nombreux Palestiniens, le cœur du problème - les idées avancées à Camp David parlaient vaguement de "solution satisfaisante", ce qui a fait craindre à M. Arafat qu'on lui fasse avaler une proposition inacceptable de dernière minute.

Mythe 3 : Les Palestiniens n'ont fait aucune concession de leur côté.

Beaucoup en sont venus à croire que le rejet par les Palestiniens des idées de Camp David mettait en évidence un rejet sous-jacent du droit d'Israël à exister. Mais considérez les faits : Les Palestiniens plaidaient pour la création d'un État palestinien basé sur les frontières du 4 juin 1967, vivant aux côtés d'Israël. Ils acceptaient la notion d'annexion par Israël du territoire de la Cisjordanie pour accueillir des blocs de colonies. Ils ont accepté le principe de la souveraineté israélienne sur les quartiers juifs de Jérusalem-Est -- des quartiers qui ne faisaient pas partie d'Israël avant la guerre des Six Jours en 1967. Et, bien qu'ils aient insisté sur la reconnaissance du droit au retour des réfugiés, ils ont convenu qu'il devrait être mis en œuvre de manière à protéger les intérêts démographiques et sécuritaires d'Israël en limitant le nombre de rapatriés.

No other Arab party that has negotiated with Israel -- not Anwar el-Sadat's Egypt, not King Hussein's Jordan, let alone Hafez al-Assad's Syria -- ever came close to even considering such compromises.

If peace is to be achieved, the parties cannot afford to tolerate the growing acceptance of these myths as reality.

The facts do not indicate, however, any lack of foresight or vision on the part of Ehud Barak. He had uncommon political courage as well. But the measure of Israel's concessions ought not be how far it has moved from its own starting point; it must be how far it has moved toward a fair solution.

The Palestinians did not meet their historic responsibilities at the summit either. I suspect they will long regret their failure to respond to President Clinton -- at Camp David and later on -- with more forthcoming and comprehensive ideas of their own.

Finally, Camp David was not rushed. It was many things -- inadequately prepared for, perhaps; too informal, possibly; lacking proper fall-back options, without a doubt -- but premature it was not. By the spring of 2000, every serious Israeli, Palestinian and American analyst was predicting an outbreak of Palestinian violence absent a major breakthrough in the peace process. The Oslo process had run its natural course; if anything, tackling the sensitive final status issues came too late, not too soon.

Aucune autre partie arabe ayant négocié avec Israël - ni l'Egypte d'Anouar el-Sadate, ni la Jordanie du roi Hussein, encore moins la Syrie de Hafez al-Assad - n'a jamais été proche d'envisager de tels compromis.

Si la paix doit être obtenue, les parties ne peuvent pas se permettre de tolérer l'acceptation croissante de ces mythes comme réalité.

Les faits n'indiquent cependant pas un manque de prévoyance ou de vision de la part d'Ehud Barak. Il a également fait preuve d'un courage politique hors du commun. Mais la mesure des concessions d'Israël ne doit pas être la distance qu'il a parcourue depuis son propre point de départ ; elle doit être la distance qu'il a parcourue vers une solution équitable.

Les Palestiniens n'ont pas non plus assumé leurs responsabilités historiques lors du sommet. Je pense qu'ils regretteront longtemps de ne pas avoir répondu au président Clinton - à Camp David et plus tard - par des idées plus franches et plus complètes de leur part.

Enfin, Camp David n'a pas été précipité. Il y a eu beaucoup de choses - peut-être mal préparées, peut-être trop informelles, sans doute, sans options de repli appropriées - mais il n'était pas prématuré. Au printemps 2000, tous les analystes israéliens, palestiniens et américains sérieux prédisaient une flambée de violence palestinienne en l'absence d'une percée majeure dans le processus de paix. Le processus d'Oslo avait suivi son cours naturel ; il était trop tard, et non trop tôt, pour s'attaquer aux questions sensibles du statut final.

The gloss that is put on the past matters. The way the two sides choose to view yesterday largely will determine how they choose to behave tomorrow. And, if unchallenged, their respective interpretations will gradually harden into divergent versions of reality and unassailable truths -- that Yasir Arafat is incapable of reaching a final agreement, for example, or that Israel is intent on perpetuating an oppressive regime. As the two sides continue to debate what went wrong at Camp David, it is important that they get the lessons right.

* * *

L'éclat qui est mis sur le passé est important. La façon dont les deux parties choisissent de voir hier déterminera en grande partie la façon dont elles choisiront de se comporter demain. Et, si elles ne sont pas contestées, leurs interprétations respectives se durciront progressivement en versions divergentes de la réalité et en vérités inattaquables - que Yasser Arafat est incapable de parvenir à un accord final, par exemple, ou qu'Israël est déterminé à perpétuer un régime oppressif. Alors que les deux parties continuent à débattre de ce qui a mal tourné à Camp David, il est important qu'elles en tirent les bonnes leçons.

* * *

Camp David: An Exchange

Dennis Ross and Gidi Grinstein, reply by Hussein Agha and Robert Malley

September 20, 2001

To the Editors:

I read the article by Rob Malley and Hussein Agha ["The Truth About Camp David," *NYR*, August 9] with interest and, unfortunately, some dismay. I know and respect both men. Rob served on the peace team that I headed during the Clinton administration. And Hussein, a longtime adviser to the Palestinians, is someone who has consistently sought to promote peace and reconciliation.

But their account of "the tragedy of errors" of Camp David—though correct in many aspects—is glaring in its omission of Chairman Arafat's mistakes. One is left with the impression that only Barak did not fulfill commitments. But that is both wrong and unfair, particularly given Arafat's poor record on compliance. Moreover, while striving to prove that the reality was far more complicated than Israel offering and Palestinians rejecting, they equate tactical mistakes with strategic errors. Did Prime Minister Barak make mistakes in his tactics, his negotiating priorities, and his treatment of Arafat? Absolutely. Did the American side make mistakes in its packaging and presentation of ideas? Absolutely. Are Prime Minister Barak and President Clinton responsible for the failure to conclude a deal? Absolutely not.

Both Barak and Clinton were prepared to do what was necessary to reach agreement. Both were up to the challenge. Neither shied away from the risks inherent in confronting history and mythology.

Camp David : un échange

Dennis Ross et Gidi Grinstein, réponse de Hussein Agha et Robert Malley

20 septembre 2001

Aux rédacteurs en chef :

J'ai lu l'article de Rob Malley et Hussein Agha ["The Truth About Camp David", *NYR*, 9 août] avec intérêt et, malheureusement, un certain désarroi. Je connais et respecte ces deux hommes. Rob a servi dans l'équipe de paix que j'ai dirigée sous l'administration Clinton. Et Hussein, conseiller de longue date auprès des Palestiniens, est quelqu'un qui a toujours cherché à promouvoir la paix et la réconciliation.

Mais leur récit de la "tragédie des erreurs" de Camp David - bien que correct à bien des égards - est flagrant dans son omission des erreurs du président Arafat. On a l'impression que seul Barak n'a pas respecté ses engagements. Mais c'est à la fois faux et injuste, surtout si l'on considère les mauvais résultats d'Arafat en matière de respect des engagements. En outre, tout en s'efforçant de prouver que la réalité était bien plus compliquée que l'offre d'Israël et le rejet des Palestiniens, ils assimilent les erreurs tactiques à des erreurs stratégiques. Le Premier ministre Barak a-t-il commis des erreurs dans ses tactiques, ses priorités de négociation et son traitement d'Arafat ? Absolument. La partie américaine a-t-elle fait des erreurs dans l'emballage et la présentation de ses idées ? Absolument. Le Premier ministre Barak et le Président Clinton sont-ils responsables de l'échec de la conclusion d'un accord ? Absolument pas.

Barak et Clinton étaient tous deux prêts à faire le nécessaire pour parvenir à un accord. Tous deux ont été à la hauteur du défi. Ni l'un ni l'autre n'ont reculé devant les risques inhérents à la confrontation de l'histoire et de la mythologie.

Can one say the same about Arafat? Unfortunately, not—and his behavior at Camp David and afterward cannot be explained only by his suspicions that a trap was being set for him. Indeed, his mistakes cannot be reduced to his being “so fixated on potential traps, he could not see potential opportunities.”

Throughout the course of the Oslo process, Chairman Arafat was extremely passive. His style was to respond, not initiate ideas. That is a good tactic, especially for a weaker party that feels it has little to give. If it was only a tactic, it should have stopped when serious ideas or package proposals were put on the table. Whether the Israelis put a generous offer on the table is not the issue. The issue is, did Yasser Arafat respond at any point—not only at Camp David—to possibilities to end this conflict when they presented themselves?

Any objective appraisal would have to conclude he did not. Consider that in June when Barak was pushing very hard to convene a summit, and we were resisting on the grounds that we needed more preparation, more of a basis, Arafat resisted all our efforts to develop that basis. As Rob and Hussein rightly say, Arafat sought more time for preparation before going to the summit. But they neglect to say that he was neither revealing anything himself nor authorizing his negotiators to do anything to make additional preparation possible. On the contrary, at this very time, his negotiators hardened their positions, not being willing even to discuss security arrangements until the Israelis conceded the eastern border.

Consider Arafat's performance at Camp David. It is not just that he had, in the words of President Clinton, “been here fourteen days and said no to everything.” It is that all he did at Camp David was to repeat old mythologies and invent new ones, like, for example, that the Temple was not in Jerusalem but in Nablus.

Peut-on en dire autant d'Arafat ?

Malheureusement non, et son comportement à Camp David et après ne peut pas s'expliquer uniquement par ses soupçons qu'un piège lui était tendu. En effet, ses erreurs ne peuvent pas être réduites au fait qu'il était "tellement fixé sur les pièges potentiels qu'il ne pouvait pas voir les opportunités potentielles".

Tout au long du processus d'Oslo, le président Arafat s'est montré extrêmement passif. Son style consistait à répondre, et non à lancer des idées. C'est une bonne tactique, surtout pour un parti faible qui a l'impression d'avoir peu à donner. Si ce n'était qu'une tactique, elle aurait dû s'arrêter lorsque des idées sérieuses ou des propositions de paquets ont été mises sur la table. La question n'est pas de savoir si les Israéliens ont mis une offre généreuse sur la table. La question est de savoir si Yasser Arafat a répondu à un moment donné - et pas seulement à Camp David - aux possibilités de mettre fin à ce conflit lorsqu'elles se sont présentées.

Toute évaluation objective devrait conclure qu'il ne l'a pas fait. Considérez qu'en juin, alors que Barak insistait beaucoup pour convoquer un sommet, et que nous résistions au motif que nous avions besoin de plus de préparation, d'une base plus solide, Arafat a résisté à tous nos efforts pour développer cette base. Comme Rob et Hussein le disent à juste titre, Arafat a demandé plus de temps pour la préparation avant de se rendre au sommet. Mais ils négligent de dire qu'il ne révélait rien lui-même et n'autorisait pas ses négociateurs à faire quoi que ce soit pour rendre possible une préparation supplémentaire. Au contraire, à ce moment précis, ses négociateurs ont durci leurs positions, n'étant même pas disposés à discuter des arrangements de sécurité jusqu'à ce que les Israéliens concédassent la frontière orientale.

Considérez la performance d'Arafat à Camp David. Ce n'est pas seulement qu'il avait, selon les mots du président Clinton, "été ici quatorze jours et avait dit non à tout". C'est que tout ce qu'il a fait à Camp David a été de répéter de vieilles mythologies et d'en inventer de nouvelles, comme par exemple que le Temple n'était pas à Jérusalem mais à Naplouse.

Denying the core of the other side's faith is not the act of someone preparing himself to end a conflict. (What's more, in the completely closed environment of Camp David, he did nothing to control the fratricidal competition in his delegation—effectively giving license to those who were attacking other members who were trying to find ways to bridge the differences.)

Consider that near the end of September, when we had just concluded three days of quiet talks with Israeli and Palestinian negotiators and Arafat knew we were on the verge of presenting ideas that would have been close to those the President presented in December, he allowed the violence to erupt and did nothing to prevent it or contain it. This, despite a phone call from Secretary Albright asking him to act and reminding him of what we were about to do.

The President's ideas went well beyond those raised at Camp David. When Arafat proved unable to accept these ideas, he convinced the Israeli public that he could not accept any ideas for solving the conflict. Would it have made a difference if the President's ideas had been presented on October 1, rather than December 23? Rob and Hussein would probably say yes. I am less sure, but we will never know because the Chairman, knowing the violence was about to erupt, did nothing to stop it.

I am not one who believes that Chairman Arafat is against peace in principle. Nor am I one who believes that Palestinian negotiators made no concessions. But at no point during Camp David or in the six months after it did the Chairman ever demonstrate any capability to conclude a permanent status deal. Because it requires personal redefinition and giving up myths, I simply do not believe he is capable of doing a permanent status deal. But the choices before us cannot be either a permanent deal or nothing.

Nier le cœur de la foi de l'autre partie n'est pas l'acte de quelqu'un qui se prépare à mettre fin à un conflit. (Qui plus est, dans l'environnement complètement fermé de Camp David, il n'a rien fait pour contrôler la concurrence fratricide au sein de sa délégation - donnant ainsi une licence à ceux qui attaquaient les autres membres qui essayaient de trouver des moyens de surmonter les différences).

Considérez que vers la fin du mois de septembre, alors que nous venions de conclure trois jours de discussions discrètes avec les négociateurs israéliens et palestiniens et qu'Arafat savait que nous étions sur le point de présenter des idées qui auraient été proches de celles que le président avait présentées en décembre, il a laissé la violence éclater et n'a rien fait pour l'empêcher ou la contenir. Et ce, malgré un appel téléphonique de la secrétaire d'État Albright lui demandant d'agir et lui rappelant ce que nous allions faire.

Les idées du Président allaient bien au-delà de celles soulevées à Camp David. Lorsque Arafat s'est avéré incapable d'accepter ces idées, il a convaincu l'opinion publique israélienne qu'il ne pouvait accepter aucune idée pour résoudre le conflit. Cela aurait-il fait une différence si les idées du président avaient été présentées le 1er octobre, plutôt que le 23 décembre ? Rob et Hussein répondraient probablement oui. J'en suis moins sûr, mais nous ne le saurons jamais, car le Président, sachant que la violence allait éclater, n'a rien fait pour l'arrêter.

Je ne suis pas de ceux qui pensent que le président Arafat est contre la paix en principe. Je ne suis pas non plus de ceux qui pensent que les négociateurs palestiniens n'ont fait aucune concession. Mais à aucun moment pendant Camp David ou dans les six mois qui ont suivi, le président n'a démontré sa capacité à conclure un accord sur le statut permanent. Parce que cela nécessite une redefinition personnelle et l'abandon des mythes, je ne crois tout simplement pas qu'il soit capable de conclure un accord sur le statut permanent. Mais les choix qui s'offrent à nous ne peuvent être ni un accord permanent ni rien.

There is a need to stabilize the current situation and to create a political process to provide direction and hope. There is a need to reestablish the core premise of peacemaking: security for Israelis, the end of Israeli control of Palestinian lives for the Palestinians. And there is a need for real accountability on both sides so that commitments made are commitments fulfilled.

But there is little prospect of ever ending this conflict if we do not face up to the lessons of the past. I am now writing a book that looks at the last decade of peacemaking with the aim of telling the story of what happened and what we need to learn from it. Rob and Hussein have told a part of the story of Camp David. However, in their desire to show that there was a reason for Palestinian behavior—and for Arafat's suspicions—they may perpetuate a mindset that has plagued the Palestinians throughout their history.

It is not, as Abba Eban said, that the Palestinians never miss an opportunity to miss an opportunity. It is that in always feeling victimized they fall back on blaming everyone else for their predicament. It is never their fault. History may not have been kind or fair to the Palestinians. They have suffered and been betrayed by others. They are, surely, the weakest player with the fewest cards to play. But by always blaming others, they never have to focus on their own mistakes. And that perpetuates the avoidance of responsibility, not its assumption.

Like Rob and Hussein, I believe that Camp David and the Clinton ideas, by breaking the taboos and responding to the essential needs of each side, will eventually provide the basis for solution. But, given the damage done by nine months of violence, it will take a long time to create the conditions in which solutions can again be discussed.

Il est nécessaire de stabiliser la situation actuelle et de créer un processus politique pour donner une direction et de l'espoir. Il est nécessaire de rétablir le principe fondamental du rétablissement de la paix : la sécurité pour les Israéliens, la fin du contrôle israélien sur la vie des Palestiniens pour les Palestiniens. Et il est nécessaire que les deux parties rendent réellement des comptes afin que les engagements pris soient respectés.

Mais il y a peu de chances de mettre un jour un terme à ce conflit si nous ne tirons pas les leçons du passé. Je suis en train d'écrire un livre qui examine la dernière décennie de rétablissement de la paix dans le but de raconter l'histoire de ce qui s'est passé et ce que nous devons en tirer. Rob et Hussein ont raconté une partie de l'histoire de Camp David. Cependant, dans leur désir de montrer qu'il y avait une raison au comportement des Palestiniens - et aux soupçons d'Arafat - ils peuvent perpétuer un état d'esprit qui a tourmenté les Palestiniens tout au long de leur histoire.

Ce n'est pas, comme l'a dit Abba Eban, que les Palestiniens ne manquent jamais une occasion de manquer une occasion. C'est qu'en se sentant toujours victimes, ils se rabattent sur le fait de blâmer les autres pour leur situation. Ce n'est jamais de leur faute. L'histoire n'a peut-être pas été gentille ou juste envers les Palestiniens. Ils ont souffert et ont été trahis par d'autres. Ils sont sûrement le joueur le plus faible avec le moins de cartes à jouer. Mais en blâmant toujours les autres, ils n'ont jamais à se concentrer sur leurs propres erreurs. Et cela perpétue l'évitement de la responsabilité, et non sa prise en charge.

Comme Rob et Hussein, je crois que les idées de Camp David et de Clinton, en brisant les tabous et en répondant aux besoins essentiels de chaque partie, finiront par fournir la base d'une solution. Mais, étant donné les dégâts causés par neuf mois de violence, il faudra beaucoup de temps pour créer les conditions dans lesquelles les solutions pourront à nouveau être discutées.

And that day will not emerge as long as the Palestinians avoid facing painful truths, and leveling with their own public about what is possible and what is not. They, too, must assume responsibility and be accountable. They, too, must face up to their mistakes and learn from them.

Ambassador Dennis Ross

Counselor and Distinguished Fellow

The Washington Institute for Near East Policy
Washington, D.C.

* * *

Et ce jour n'émergera pas tant que les Palestiniens éviteront de faire face à des vérités douloureuses, et de se mettre au niveau de leur propre public sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Ils doivent eux aussi assumer leurs responsabilités et rendre des comptes. Ils doivent eux aussi faire face à leurs erreurs et en tirer les leçons.

Ambassadeur Dennis Ross

Conseiller et membre distingué

L'Institut de Washington pour la politique du
Proche-Orient Washington, D.C.

* * *

To the Editors: The article by Malley and Agha sets out to question the so-called "orthodoxy" concerning the Camp David summit, which assigns the blame for the failure almost exclusively to the Palestinian side. In so doing, they focus on the mismanagement of the process by Israel and the US. I contend that the foundation of the failure lies in the willingness and the capacity of the respective leaderships to seize a historic opportunity at a high political cost and not in tactical and methodological mistakes.

On the Palestinian side, a fragmented leadership was consumed by brutal internal struggle over succession and political and economic power. The organized structure that in the past enabled continuous and effective preparatory negotiations was fractured. Rarely was there an integrated Palestinian position. Sometimes more than one Palestinian claimed to have the authority to negotiate. At other times, senior Palestinians would undermine their own official delegation. Anyone who sought to advance the negotiations was soon delegitimized. It was a messy collective paralysis.

The peace process in its entirety was the victim. The Palestinian side repeatedly retracted from understandings reached during the negotiations. The famous Beilin-Abu-Mazen understandings of 1995 became, for the Palestinians, the "Beilin-Abu-Beilin Understandings" (i.e., no Abu-Mazen). The document that was formulated in the "Swedish Track" (4-6/2000) did not exist for the Palestinian Camp David negotiators. New claims kept surfacing even in the most critical moments of the Camp David summit. In the aftermath of Camp David the Palestinian side retracted from many of its tacit understandings. Even the uprising is partially related to local rivalries.

Aux rédacteurs en chef : L'article de Malley et Agha vise à remettre en question la soi-disant "orthodoxie" concernant le sommet de Camp David, qui attribue la responsabilité de l'échec presque exclusivement au côté palestinien. Ce faisant, ils mettent l'accent sur la mauvaise gestion du processus par Israël et les États-Unis. Je soutiens que le fondement de l'échec réside dans la volonté et la capacité des dirigeants respectifs à saisir une opportunité historique à un coût politique élevé et non dans des erreurs tactiques et méthodologiques.

Du côté palestinien, une direction fragmentée a été consommée par une lutte interne brutale pour la succession et le pouvoir politique et économique. La structure organisée qui, dans le passé, a permis des négociations préparatoires continues et efficaces, a été fracturée. Il y avait rarement une position palestinienne intégrée. Parfois, plus d'un Palestinien affirmait avoir l'autorité de négocier. À d'autres moments, des Palestiniens de haut rang sapaient leur propre délégation officielle. Quiconque cherchait à faire avancer les négociations était rapidement délégitimé. C'était une paralysie collective désordonnée.

Le processus de paix dans son ensemble en a été victime. La partie palestinienne s'est rétractée à plusieurs reprises des accords conclus pendant les négociations. Les fameux accords Beilin-Abu-Mazen de 1995 sont devenus, pour les Palestiniens, les "accords Beilin-Abu-Beilin" (c'est-à-dire pas d'Abu-Mazen). Le document qui a été formulé dans le "Swedish Track" (4-6/2000) n'existait pas pour les négociateurs palestiniens de Camp David. De nouvelles revendications ont continué à faire surface, même dans les moments les plus critiques du sommet de Camp David. À la suite de Camp David, la partie palestinienne s'est rétractée de nombre de ses accords tacites. Même le soulèvement est partiellement lié à des rivalités locales.

On the Israeli side, Prime Minister Barak, guided by a coherent and comprehensive strategy, assumed full and direct responsibility by engaging in substance and tactics avoiding opportunities to abort the process altogether. This is not to say that the Israeli side or, for that matter, the American side, did not make significant tactical and other mistakes. Notwithstanding, the major structural obstacle remained with the Palestinian side.

Malley and Agha describe candidly the failings of the Palestinian leadership and recognize Barak's far-reaching offers, qualifications notwithstanding. The Palestinians, consumed with the struggle for succession, rendered the deal virtually impossible. Barak was willing to move a great distance giving clear hints of further flexibility. They conclude that Arafat "never quite realized how far the Prime Minister was prepared to go, how much the US was prepared to push, how strong a hand he had been dealt," eventually turning down the Clinton ideas of December 2000.

The article is a sophisticated contribution to the public debate. Some of its statements are highly controversial. This is not a surprise. The 1999–2001 negotiations are, to a large extent, a story of misperceptions and mirror images. The article is a challenge to others to formulate a shared narrative that will enhance the prospects of success.

Du côté israélien, le Premier ministre Barak, guidé par une stratégie cohérente et globale, a assumé une responsabilité pleine et directe en s'engageant sur le fond et en adoptant une tactique évitant les occasions d'avorter complètement le processus. Cela ne veut pas dire que la partie israélienne ou, d'ailleurs, la partie américaine, n'a pas commis d'importantes erreurs tactiques et autres. Néanmoins, l'obstacle structurel majeur est resté du côté palestinien.

Malley et Agha décrivent avec franchise les défaillances des dirigeants palestiniens et reconnaissent les offres de grande envergure de Barak, malgré les réserves qu'elles suscitent. Les Palestiniens, consumés par la lutte pour la succession, ont rendu l'accord pratiquement impossible. Barak était prêt à aller très loin en donnant des indications claires sur une plus grande flexibilité. Ils concluent qu'Arafat "n'a jamais vraiment réalisé jusqu'où le Premier ministre était prêt à aller, jusqu'où les États-Unis étaient prêts à pousser, jusqu'à quel point la main qui lui avait été tendue était forte", pour finalement rejeter les idées de Clinton de décembre 2000.

L'article est une contribution sophistiquée au débat public. Certaines de ses déclarations sont très controversées. Ce n'est pas une surprise. Les négociations de 1999-2001 sont, dans une large mesure, une histoire de perceptions erronées et d'images miroirs. L'article met les autres au défi de formuler un récit commun qui améliorera les chances de succès.

Ending the Israeli–Palestinian conflict requires leaderships that will be ready to walk the full distance in the face of great challenges. I cannot but embrace the conclusion reached by Malley and Agha, that when the two sides eventually resume their path toward a permanent agreement, based on the progress that was made, which is captured in the Clinton ideas of December 2000, “they will come to it with...the sobering wisdom of an opportunity that was missed.”

Gidi Grinstein

Israel-Wexner Fellow
Kennedy School of Government
Harvard University
Cambridge, Massachusetts

* * *

Pour mettre fin au conflit israélo-palestinien, il faut des dirigeants qui soient prêts à aller jusqu'au bout face à de grands défis. Je ne peux qu'adhérer à la conclusion à laquelle sont parvenus Malley et Agha, à savoir que lorsque les deux parties reprendront finalement leur chemin vers un accord permanent, sur la base des progrès réalisés, qui sont repris dans les idées de Clinton de décembre 2000, "ils y arriveront avec... la sagesse sobre d'une occasion manquée".

Gidi Grinstein

Boursier Israel-Wexner
École de gouvernement Kennedy
Université de Harvard
Cambridge, Massachusetts

* * *

**Robert Malley and Hussein Agha
reply:**

Dennis Ross offers one of the more thoughtful and articulate presentations of the view that has been widely accepted since the failure of Camp David. His central argument is that, while all sides made mistakes, Yasser Arafat's were of a different nature and demonstrate that he is inherently incapable of "doing a permanent status deal." In other words, having conceded missteps on the Israeli and American sides, Dennis then proceeds to deny that they might have had any significant impact on the ultimate outcome of the effort to reach a final agreement. Were Arafat capable of reaching a deal, we would have had one; the fact that we do not proves that he is not.

But Dennis, who spent countless tireless hours seeking to bridge gaps between Arabs and Israelis, knows—better than most—that any negotiation is a fragile enterprise, in which one must be attuned to questions of timing, personal psychology, popular moods, domestic constraints, distrust, and politics pure and simple. This is all the more true in the case of the Israeli–Palestinian conflict, which is so laden with cultural, historical, and religious components, where deep insecurities on both sides magnify the importance of the negotiating process, and whose core issues the leaders had to resolve in a fortnight after having studiously ignored them for years.

**Robert Malley et Hussein Agha
répondent :**

Dennis Ross offre l'une des présentations les plus réfléchies et les plus articulées de l'opinion qui a été largement acceptée depuis l'échec de Camp David. Son argument central est que, si toutes les parties ont commis des erreurs, celles de Yasser Arafat étaient d'une nature différente et démontrent qu'il est intrinsèquement incapable de "conclure un accord de statut permanent". En d'autres termes, après avoir concédé des faux pas des côtés israélien et américain, Dennis nie ensuite qu'ils aient pu avoir un impact significatif sur le résultat final de l'effort pour parvenir à un accord final. Si Arafat avait été capable de conclure un accord, nous en aurions eu un ; le fait que nous ne le prouvons pas prouve qu'il ne l'est pas.

Mais Dennis, qui a passé d'innombrables heures inlassables à chercher à combler les fossés entre Arabes et Israéliens, sait - mieux que quiconque - que toute négociation est une entreprise fragile, dans laquelle il faut être attentif aux questions de timing, de psychologie personnelle, d'humeur populaire, de contraintes domestiques, de méfiance et de politique pure et simple. Cela est d'autant plus vrai dans le cas du conflit israélo-palestinien, qui est si chargé de composantes culturelles, historiques et religieuses, où les profondes insécurités des deux côtés amplifient l'importance du processus de négociation, et dont les dirigeants ont dû résoudre les questions essentielles en une quinzaine de jours après les avoir soigneusement ignorées pendant des années.

Our article does not assign blame or catalog each side's respective mistakes. Rather, it shows how the historical context and conduct of the negotiations shaped the parties' attitudes and effectively undermined the possibility of a deal. Dennis wishes to treat Arafat's behavior at Camp David in a vacuum—divorced from what had occurred during the seven years since Oslo and the twelve months since Barak had become prime minister; and divorced, too, from political dynamics on the Palestinian side. But it is no more possible to do this than it is to divorce Barak's behavior from Israel's parallel experience or from its own political realities.

Years of accumulated mistrust and loss of faith in the peace process, political circumstances in Israel and among the Palestinians, the history of prior agreements, perceptions of the United States' role, the relationship (or lack thereof) between Barak and Arafat, the mechanics of the negotiations—all these contributed to a situation in which each side's actions were interpreted by the other in the most damaging way. For instance, Barak's decisions not to implement some of the interim commitments made at Oslo and afterward, and not to turn over three Jerusalem-area neighborhoods to the Palestinians, were consistent with his desire to seek a comprehensive deal and therefore entirely logical from his point of view; but those decisions were seen by the Palestinians merely as further examples of Israel's ignoring its obligations and seeking to maximize the pressure it was bringing to bear on them.

To say that these steps undermined the prospects for a deal is not to engage in a post hoc attempt to absolve Arafat.

Notre article n'attribue pas de blâme ni ne catalogue des erreurs respectives de chaque partie. Il montre plutôt comment le contexte historique et la conduite des négociations ont façonné l'attitude des parties et ont effectivement miné la possibilité d'un accord. Dennis souhaite traiter le comportement d'Arafat à Camp David dans le vide - séparé de ce qui s'est passé pendant les sept années qui se sont écoulées depuis Oslo et les douze mois qui se sont écoulés depuis que Barak est devenu Premier ministre ; et séparé, également, de la dynamique politique du côté palestinien. Mais il n'est pas plus possible de faire cela que de séparer le comportement de Barak de l'expérience parallèle d'Israël ou de ses propres réalités politiques.

Des années de méfiance accumulée et de perte de confiance dans le processus de paix, les circonstances politiques en Israël et parmi les Palestiniens, l'histoire des accords antérieurs, la perception du rôle des États-Unis, la relation (ou l'absence de relation) entre Barak et Arafat, la mécanique des négociations - tout cela a contribué à une situation dans laquelle les actions de chaque partie ont été interprétées par l'autre de la manière la plus dommageable. Par exemple, les décisions de Barak de ne pas mettre en œuvre certains des engagements intérimaires pris à Oslo et par la suite, et de ne pas céder trois quartiers de Jérusalem aux Palestiniens, étaient conformes à son désir de rechercher un accord global et donc tout à fait logiques de son point de vue ; mais ces décisions ont été considérées par les Palestiniens comme de simples exemples supplémentaires du fait qu'Israël ignorait ses obligations et cherchait à maximiser la pression qu'il exerçait sur eux.

Dire que ces mesures ont miné les perspectives d'un accord n'est pas s'engager dans une tentative post hoc d'absoudre Arafat.

Indeed, as Dennis well knows, the US administration's concern at the time about their potential negative impact was such (given the frailty of the process and the already highly suspicious mood on the Palestinian side) that US negotiators repeatedly sought to persuade Barak to modify his approach. Nothing in what Dennis writes demonstrates that Arafat's alleged inability to reach a deal, rather than the overall context and the clash of opposing mindsets, was responsible for the failure to achieve an agreement.

Dennis fears that our article will reinforce the Palestinians' belief that it is "never their fault." But it surely is symptomatic of the skewed nature of today's debate that our article, which describes how the Palestinians' actions—and inaction—contributed to the breakdown in the negotiations, can be characterized as absolving the Palestinians of blame. There also is considerable irony in worrying that the Palestinians will avoid responsibility when, to date, they are the only ones to have been held accountable for the failure to reach a deal. In reality, the predominant view that Arafat alone is to blame has spared both Israel and the United States from the necessity of self-critical analysis.

Of course, the Palestinians made serious mistakes. As Gidi Grinstein observes in his letter, we mention quite a few of them; and Dennis adds others. (In particular, Dennis points to their claim that the Jewish Temple was not in Jerusalem—an offensive position that cannot be excused.) But the question is not whether Arafat made mistakes, or whether these were justified. The question is whether his behavior can be explained by factors other than his presumed inability to put an end to the conflict. A close scrutiny of events, we believe, shows that it can.

En effet, comme Dennis le sait bien, l'inquiétude de l'administration américaine à l'époque quant à leur impact négatif potentiel était telle (étant donné la fragilité du processus et l'humeur déjà très suspecte du côté palestinien) que les négociateurs américains ont cherché à plusieurs reprises à persuader Barak de modifier son approche. Rien dans ce que Dennis écrit ne démontre que l'incapacité présumée d'Arafat à conclure un accord, plutôt que le contexte général et le choc des mentalités opposées, soit responsable de l'échec de la conclusion d'un accord.

Dennis craint que notre article ne renforce la conviction des Palestiniens que ce n'est "jamais leur faute". Mais il est certainement symptématique de la nature biaisée du débat d'aujourd'hui que notre article, qui décrit comment les actions - et l'inaction - des Palestiniens ont contribué à la rupture des négociations, puisse être qualifié d'absolution des Palestiniens du blâme. Il est également très ironique de craindre que les Palestiniens se soustraient à leurs responsabilités alors qu'ils sont, à ce jour, les seuls à avoir été tenus pour responsables de l'échec des négociations. En réalité, l'opinion prédominante selon laquelle Arafat est le seul responsable a épargné à Israël et aux États-Unis la nécessité d'une analyse autocritique.

Bien sûr, les Palestiniens ont commis de graves erreurs. Comme le fait remarquer Gidi Grinstein dans sa lettre, nous en mentionnons un certain nombre ; et Dennis en ajoute d'autres. (En particulier, Dennis souligne leur affirmation selon laquelle le Temple juif n'était pas à Jérusalem - une position offensive qui ne peut être excusée). Mais la question n'est pas de savoir si Arafat a fait des erreurs, ou si celles-ci étaient justifiées. La question est de savoir si son comportement peut être expliqué par d'autres facteurs que son incapacité présumée à mettre fin au conflit. Un examen attentif des événements, nous pensons, montre que c'est possible.

One of the more unsettling consequences of the notion that the failure of the negotiations was caused by Arafat's incapacity to reach a deal is that it obscures the significant substantive progress that was made. Dennis notes that Barak was prepared to "do what was necessary" to reach an agreement and we, too, noted that he broke many taboos. But Dennis refers only in passing to the Palestinians' "concessions," attributing them to "negotiators" as if they had nothing to do with Arafat.

The fact is that Camp David and the talks that followed demonstrated that, at their core, Israeli and Palestinian interests are compatible. For Israel those interests include its continued existence as a Jewish state; genuine security; Jewish Jerusalem as its recognized capital; respect and acknowledgment of its connection to holy Jewish sites. For the Palestinians they include a viable, contiguous Palestinian state on the West Bank and Gaza with Arab East Jerusalem as its capital and sovereignty over its Muslim and Christian holy sites; meaningful sovereignty; and a just settlement of the refugee issue. In short, both sides share a fundamental interest in realizing their national right of self-determination within internationally recognized borders on the basis of the two-state solution.

This may not suggest that a deal was readily at hand. But can we, on this record, maintain that it was out of reach? And that, on the basis of a hurried, unsuccessful six-month effort, we are better off giving up on the current Palestinian leadership and placing our hopes on a gamble that as yet unknown but presumably more flexible leaders will somehow emerge ?

L'une des conséquences les plus troublantes de l'idée que l'échec des négociations a été causé par l'incapacité d'Arafat à conclure un accord est qu'elle occulte les progrès substantiels importants qui ont été réalisés. Dennis note que Barak était prêt à "faire ce qui était nécessaire" pour parvenir à un accord et nous avons également noté qu'il a brisé de nombreux tabous. Mais Dennis ne fait qu'évoquer au passage les "concessions" des Palestiniens, les attribuant aux "négociateurs" comme si elles n'avaient rien à voir avec Arafat.

Le fait est que Camp David et les discussions qui ont suivi ont démontré qu'au fond, les intérêts israéliens et palestiniens sont compatibles. Pour Israël, ces intérêts comprennent son existence continue en tant qu'État juif, une sécurité réelle, la reconnaissance de Jérusalem comme capitale, le respect et la reconnaissance de son lien avec les lieux saints juifs. Pour les Palestiniens, ils comprennent un État palestinien viable et contigu en Cisjordanie et à Gaza, avec Jérusalem-Est arabe comme capitale et la souveraineté sur ses lieux saints musulmans et chrétiens, une souveraineté significative et un règlement juste de la question des réfugiés. En bref, les deux parties partagent un intérêt fondamental à réaliser leur droit national à l'autodétermination à l'intérieur de frontières internationalement reconnues sur la base de la solution à deux États.

Cela ne signifie pas nécessairement qu'un accord était à portée de main. Mais pouvons-nous, sur cette base, maintenir qu'il était hors de portée ? Et que, sur la base d'un effort précipité et infructueux de six mois, nous ferions mieux d'abandonner les dirigeants palestiniens actuels et de placer nos espoirs dans un pari que des dirigeants encore inconnus mais probablement plus flexibles vont d'une manière ou d'une autre émerger ?

To solve a one-hundred-year conflict in a matter of months is a daunting task even under the best of circumstances—without the miscalculations, missteps, and mismatched timetables that occurred before and during Camp David. In this sense, paradoxically, this tragedy of errors contains a message of hope. For it points to the possibility that things can turn out differently if they are done differently.

The priority today, of course, must be to put a stop to the tragic cycle of violence that is exacting a heavy price from Israelis and Palestinians alike. But eventually all sides must honestly confront the lessons of what went wrong. That certainly must be the case if we are to achieve the goal to which Dennis has devoted so much of his life—a just and lasting peace between Israelis and Palestinians that meets the fundamental aspirations of both peoples

* * *

Résoudre un conflit de cent ans en quelques mois est une tâche ardue, même dans les meilleures circonstances - sans les erreurs de calcul, les faux pas et les calendriers inadaptés qui se sont produits avant et pendant Camp David. En ce sens, paradoxalement, cette tragédie d'erreurs contient un message d'espoir. En effet, elle souligne la possibilité que les choses puissent se dérouler différemment si elles sont faites différemment.

La priorité aujourd'hui, bien sûr, doit être de mettre un terme au cycle tragique de la violence qui fait payer un lourd tribut aux Israéliens et aux Palestiniens. Mais en fin de compte, toutes les parties doivent honnêtement tirer les leçons de ce qui a mal tourné. Cela doit certainement être le cas si nous voulons atteindre l'objectif auquel Dennis a consacré une grande partie de sa vie : une paix juste et durable entre Israéliens et Palestiniens qui réponde aux aspirations fondamentales des deux peuples

* * *