

Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten?

Kanttekeningen bij een moeizame relatie

Alfred Pijpers



Desk top publishing: *Cheryna Abdoel Wahid, Kitty l'Ami*

Netherlands Institute of
International Relations
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH The Hague
Telephone: xx-31-70-3245384
Telefax: xx-31-70-3746667
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
E-mail: research@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Netherlands Institute of International Relations Clingendael. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. Clingendael Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 De globalisering van de intifada	7
2 De noodzaak van een Europees engagement	13
3 Het Europese acquis (1)	17
4 Het Europese acquis (2)	23
5 De Europese Unie en de Al Aqsa-intifada	29
6 Wat kan de Europese Unie doen?	39
Over de auteur	45

Inleiding

Het Palestijns-Israëliisch conflict dreigt uit de hand te lopen. De Al Aqsa-intifada die de Palestijnen na het ostentatieve machtsvertoon van **B** toen nog **B** oppositieleider Ariel Sharon op de Tempelberg (28 september 2001) ontketenden, is inmiddels uitgegroeid tot een complete volksopstand tegen het Israëliische gezag. Deze wordt gemarkeerd door min of meer gewelddadige demonstraties in de Palestijnse steden, aanhoudende beschietingen van Joodse nederzettingen en van Israëliische legerposten, en bovenal door de vernietigende aanslagen van zelfmoordcommando's in Jeruzalem, Tel Aviv, Netanya, Hadera en andere Israëliische steden.

Het Israëliische leger schiet, van zijn kant, met scherp op jeugdige demonstranten, trekt bijna dagelijks met tanks en vliegtuigen Palestijns gebied in, en liquideert met dodelijke precisie (vermeende) terroristische leiders op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook. Palestijnse politiestations worden opgeblazen; boomgaarden en vluchtelingenkampen met bulldozers bewerkt. Israëliische tanks beheersen het straatbeeld in Ramallah en andere Palestijnse steden. Yasser Arafat heeft maanden opgesloten gezeten in zijn eigen hoofdkwartier.

De regering-Sharon begon in september 2001 met de aanleg van een dertig kilometer lange bufferzone op de Westelijke Jordaanoever om Israëliisch grondgebied zo hermetisch mogelijk af te grendelen voor Palestijnse infiltranten. Dergelijke versperringen zijn ook in Jeruzalem opgericht. Maar de aanslagen zijn gewoon doorgegaan, en het aantal slachtoffers is dramatisch toegenomen. Het personen- en handelsverkeer tussen Israël en de Palestijnse gebieden is nagenoeg geblokkeerd. Voor de Palestijnse bevolking dreigt zonder hulp van buitenaf een economische en politieke ramp; voor de Israëliische democratie de permanente staat van beleg, en het risico van een onheilbare breuk tussen de havikken van de Likud-partij en de meer gematigde elementen in de joodse samenleving. Ook met de Israëliische economie gaat het trouwens bergafwaarts.

De catastrofe van de 11 september en de oorlog in Afghanistan hebben het Palestijns-Israëliisch conflict in politieke en militaire zin overvleugeld, maar het tegelijkertijd verder op scherp gesteld. Het slopende conflict heeft allerlei repercussies voor andere (potentiële) brandhaarden in de wereld, en vormt een voortwoekerende splijtzwam binnen de Atlantische alliantie.

Het stopzetten van de strijd is primair een zaak van de partijen zelf, maar de actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is daarbij onmisbaar. In de voorliggende studie wordt bekeken welke rol de Europese Unie (EU) in dit verband zou kunnen spelen en hoe.

Daartoe zullen om te beginnen (in hfst. 1) enkele bijzonderheden van de Al Aqsa-intifada worden gememoreerd, mede in het licht van de 11 september. In hfst. 2 wordt beargumenteerd waarom een groter Europees engagement met het Palestijns-Israëliisch drama noodzakelijk is. Hfst. 3 en hfst. 4 bieden een beknopt overzicht van het Europese *acquis* in het Midden-Oosten, met ook een waardering van plus- en minpunten. In hfst. 5 wordt nader ingegaan op de activiteiten die de EU heeft ontplooid sinds het uitbreken van de jongste Palestijnse opstand. Hfst. 6 ten slotte bevat enkele suggesties voor een effectiever Europees engagement.

Overigens brengen wij graag de woorden van Joschka Fischer in herinnering, die, vorig jaar augustus op vredesmissie in het Midden-Oosten zei: 'niet opnieuw het wiel te kunnen of willen uitvinden'.¹ Dat zal hieronder ook niet geprobeerd worden. Temeer niet waar de Israëliische schrijver David Grossman tien jaar geleden in zijn bekende boek *Over de grens* stelde dat werkelijk alle rationele en emotionele argumenten inzake het conflict al bekend zijn.² Zeker een Europese buitenstaander past dan bescheidenheid.

1) *Süddeutsche Zeitung* 22 augustus 2001.

2) David Grossman, *Over de grens*, Amsterdam/Antwerpen, Veen, 1991, p. 42.

1 De globalisering van de intifada

Israël en zijn buren zijn al vijftig jaar lang verwickeld in oorlogsgeweld, terreur, en vluchtelingenleed, maar de Al Aqsa-intifada is in een aantal opzichten extra bitter en riskant. In de eerste plaats omdat er met de achtereenvolgende akkoorden tussen Israël en de PLO/Palestijnse Autoriteit al zo veel leek te zijn bereikt: wederzijdse erkenning; het afzweren van geweld; afspraken over Israëlische terugtrekking en Palestijnse autonomie; samenwerking tussen Palestijnse politie en Israëlische militairen; het perspectief van een »permanente« vrede-regelingsregeling. De tenuitvoerlegging van deze akkoorden is door beide partijen herhaaldelijk vertraagd en gesaboteerd. Onder meer door de weigering van Israël volgens de afgesproken schema's troepen terug te trekken; door de voortgezette bouw en expansie van joodse nederzettingen; en door de terreuraanslagen van Palestijnse zijde. Nadat Benjamin Netanyahu in mei 1999 echter het veld had geruimd, groeide toch de hoop op een meer blijvende regeling. Die hoop lijkt zo langzamerhand geheel de bodem ingeslagen.

Wat ook te denken geeft is de schaal waarop het geweld plaatsgrijpt, en de strijdmiddelen die daarbij worden aangewend. Het Palestijnse verzet getuigt van een toenemende capaciteit om met relatief bescheiden (para)militaire middelen de Israëlische samenleving te ontwrichten: de welbekende »asymmetrische oorlogvoering«. Die moet overigens wel in het juiste perspectief worden geplaatst. Als uitvloeisel van de Oslo-akkoorden hebben de Palestijnen letterlijk en figuurlijk meer ruimte gekregen om op eigen (»autonoom«) grondgebied de gewapende strijd te organiseren. Ten dele gaat het daarbij om legaal bewapende politie- en veiligheidsdiensten van de Palestijnse Autoriteit, maar voor een niet onbelangrijk deel ook om de illegaal bewapende militaire vleugels van de PLO, *Fatah*, het Volksfront voor de Bevrijding van Palestina, en van de verschillende islamitische groeperingen. De professionele aanslagen die deze strijdgroepen sinds oktober 2000 plegen zouden praktisch ondenkbaar zijn geweest in de tijd dat Israël nog volledig de scepter zwaaide over de bezette gebieden. Kennelijk heeft de rudimentaire Palestijnse staatsvorming niet geleid tot matiging van het onafhankelijk

heidsstreven, maar veeleer tot een radicalisering ervan, zowel wat de middelen, en naar te vrezen valt, ook wat de doeleinden aangaat. De verschillende islamitische strijdgroepen, maar ook bijvoorbeeld de Al Aqsa brigade van *Fatah*, nemen niet alleen genoeg met een staatje op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook. Personen die zich met explosieven omgorden om joodse burgers en zichzelf op te blazen streven geen bescheiden doeleinden na. Het »medium is the message« zou Marshall McLuhan zeggen.

Ook het Israëlische geweld moet in de context van de Palestijnse emancipatie worden gezien. Dat geweld, hoe draconisch soms ook, is niet gericht op de duurzame herovering of bezetting van Palestijns gebied, maar op de uitschakeling van het Palestijnse verzet. In verhouding tot de beschikbare Israëlische militaire vermogens is het erg selectief, en ook tamelijk terughoudend (diverse uitwassen daargelaten). De asymmetrie is in de praktijk dus minder groot dan in de media wordt gesuggereerd, en volgens de officiële militaire balans het geval is. Mede hierdoor vergt de huidige intifada aanmerkelijk meer slachtoffers aan Israëlische zijde dan de vorige, ook al blijven de desbetreffende cijfers achter bij die in het Palestijnse kamp. Net zoals revoluties hun eigen kinderen plegen op te eten, lijkt deze onzalige eigenschap ook inherent aan het Palestijns-Israëlische »redesproces«.

De impact van de »elfde september«

De aanslagen van elf september 2001 kunnen niet los worden gezien van het Palestijns-Israëlisch conflict. In de eerste plaats omdat alleen al het loutere bestaan van de staat Israël als een van de hoofdmotieven voor de terreuraanslagen geldt. Osama bin Laden laat daar op zijn videotapes geen misverstand over bestaan. Geen beschaafd mens die dit motief gerechtvaardigd acht, maar menig een is het er over eens dat het aanhoudende Palestijns-Israëlisch conflict de aanslagen van de »elfde september« wel kan helpen verklaren. Volgens tal van commentatoren zou met de beëindiging van het conflict in ieder geval een belangrijke voedingsbodem worden ontnomen aan het internationale moslimterrorisme.³ Velen hebben behoefte aan een min of meer rationele verklaring voor de motieven van de Arabische desperado's. »Israël« vormt een handzaam onderdeel van zo'n verklaring. De Amerikaanse regering verwerpt uiteraard een redenering waarbij zijzelf indirect verantwoordelijk wordt gesteld voor de toedracht van de »elfde september«. Toch kan zij moeilijk om de realiteit heen dat de steeds weer oploeiende vijandelijkheden tussen Israël en de Palestijnen uitermate frustrerend werken voor de pogingen die zij in het werk stelt

3) Dat is de visie van bijvoorbeeld: Tony Judt, »America and the War«, *New York review of Books*, Vol. XLVIII Nr. 18, 15 November 2001, pp. 5-6; Paul Aarts, Jan van Keulen (red.), *Islam, de woede en het Westen*, Amsterdam, Uitgeverij Bulaaq, 2001, p. 11; Eildert Mulder, »Symptomen van een crisis«, *Trouw*, 31 december 2001.

om een brede coalitie van staten in stelling te brengen tegen de georganiseerde internationale terreur. De medewerking van Arabische en islamitische landen is daarbij onontbeerlijk, wil deze B toch al zeer hachelijke B onderneming ook maar enige kans van slagen hebben. In deze landen bestaat, vooral onder de bevolking, grote sympathie voor de Palestijnse zaak. Zij eisen in ruil voor hun medewerking concessies in het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid.

Een extra complicatie is dat een campagne die zich primair richt op extreem-islamitische krachten, op haar beurt makkelijk de radicale Palestijnse groeperingen in de kaart kan spelen. Het is niet onwaarschijnlijk dat de Amerikaanse omverwerping van het Taliban-regime de strijdlust van de Hamas- of de Tanzim-martelaars heeft aangewakkerd. De ene jihad is de andere niet, maar de verschillende conflicttheaters in het Midden-Oosten en Zuid-West-Azië zijn in politiek-strategisch en ideologisch opzicht nauw met elkaar verbonden. Ook omdat Israël zelf sinds de 9de september nadrukkelijk de bestrijding van het Palestijnse terrorisme in een 'globaal' perspectief plaatst. Premier Sharon althans beschouwde de Amerikaanse uitschakeling van het Al-Qaeda netwerk nadrukkelijk als een rechtvaardiging van, en model voor, zijn eigen favoriete aanpak van Hamas en andere Palestijnse terreurorganisaties. (India, Turkije, en zelfs Spanje worden er trouwens ook door geïnspireerd in hun confrontatie met respectievelijk Pakistan, de PKK, en de ETA.)

Internationale risico's

Voor de internationale gemeenschap vormt de 'repeterende breuk'⁴ van het Palestijns-Israëli-sche conflict niet alleen een humanitair drama, maar ook een groeiend risico. Paradoxaal genoeg betreft dit risico niet in de eerste plaats de kans op 'horizontale' escalatie in de directe omgeving van het conflict. Die kans is vanwege de Israëlische vredesakkoorden met Egypte en Jordanië, en vanwege de militaire superioriteit van Israël ten opzichte van bijvoorbeeld Syrië en Libanon, niet zo groot.

Wel moet worden beseft dat de dreiging met wapens voor massavernietiging in het Midden-Oosten reëler is dan elders in de wereld. Irak heeft tijdens de Golfoorlog, waarbij Scud-raketten werden afgevuurd op Israëlische bevolkingscentra, al laten zien dat die dreiging niet als louter denkbeeldig moet worden opgevat. De aanmaak van massavernietigingswapens wordt in Bagdad en Teheran niet geschuwd. De Israëlische kernwapens hebben in elk geval nog steeds een essentiële, en naar te hopen valt ook effectieve, afschrikkende functie. In de Oost- West context is een nucleaire oorlog een boze droom uit het verleden. Dat is helaas in het Midden-Oosten (en op andere beschavingsfronten zoals

4) De term is afkomstig van Sam Rozemond, 'Israël en Palestina: de repeterende breuk', *Internationale Spectator*, jrg. 55 nr.4, april 2001, pp. 169-70.

Kashmir) in mindere mate het geval.⁵ Een van de lessen van de 11 september is dat ficties makkelijk werkelijkheid kunnen worden. De vernietiging van de *twin-towers* wordt vaak vergeleken met Pearl Harbour, maar men kan haar wegens de verdelgende uitwerking op ongewapende burgers beter opvatten als een mini-holocaust, een vingeroefening voor het grotere werk.

Zeker is dat het Palestijns-Israëlsch conflict de nodige repercussies heeft voor de stabiliteit in grote delen van de Islamitische wereld. Tegenwoordig werkt een Israëlsch tankoptreden in Nabloes niet alleen door in Caïro of Amman, maar ook in Bosnië, Tsjetsjenië en Singapore, en niet te vergeten in de Islamitische gemeenschappen van Brixton, Marseille, en Eindhoven. Tot in de jaren '80 was het Arabisch-Israëlsch conflict tevens een van de frontlijnen van de Koude Oorlog. Amerika beschouwde Israël als een strategische voorpost, en de Sovjet-Unie fungeerde als steun en toeverlaat voor de radicale Arabische landen en de PLO. Na afloop van de Koude Oorlog (en als gevolg van de Golfoorlog) moesten de PLO en haar bondgenoten inbinden, maar het conflict is een globaal-aanzien blijven behouden, met het moslimfundamentalisme, en meer recentelijk de *axis of evil*, als postmoderne plaatsvervangers van het *evil empire*.

Huntington's metafoor van de botsende beschavingen moet echter niet simpelweg worden opgevat als een confrontatie tussen *Westen* en *Islam*.⁶ Het *Westen* omvat tegenwoordig ook het voormalige *evil empire*, dat eveneens op diverse binnenlandse fronten verwickeld is in een strijd tegen het moslimterrorisme. Bovendien keert dat terrorisme zich niet alleen tegen de Verenigde Staten en Israël, maar ook tegen de met Amerika verbonden regimes in Egypte of Saoedi-Arabië.

Van meer recente datum is het fenomeen dat de moslimextremistische netwerken ook vertakkingen en sympathisanten blijken te hebben in West-Europa. Radicale jongeren uit de tamelijk omvangrijke moslimgemeenschappen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en Nederland voelen zich nauw betrokken bij de strijd van hun broeders in Afghanistan en Palestina. Nu zijn terroristische groeperingen in dit werelddeel natuurlijk geen novum. Sommige daarvan onderhielden in de jaren '70 goede contacten met de PLO en andere Palestijnse groeperingen, of met Libië. Beiroet was in die tijd niet alleen een geliefd trefpunt voor het Palestijnse verzet, maar ook voor de *Rote Armee Fraktion* en de *Brigate rosse*. Deze bendes bestreden overigens in eerste instantie hun eigen regering in de Bondsrepubliek en Italië. Daarbij werd de nodige mentale en logistieke steun verleend door inheemse sympathisanten, dikwijls van gegoede komaf.

5) Vgl. Mark Gaffney, *Will the next Mideast War go nuclear?*, *Middle East Policy*, Vol.VIII No.4, December 2001, pp. 101-9.

6) Huntington zelf heeft na de aanslagen van de 11 september gezegd dat het internationaal terrorisme geen symptoom is van botsende beschavingen, maar van een strijd tussen *civilization and barbarism*, waarbij hij de Islam in het kamp van de beschaving plaatst. Zie Gerard van Rossum, *Huntington and the Attack on the Western World*, *Politeia Newsletter*, 24th issue, January 2002, p.6.

Dat geldt niet voor Marokkaanse jongeren die in Rotterdam of Eindhoven inloggen op de websites van de martelaarsbrigades.

Groeiend anti-semitisme?

Op zichzelf leveren dit soort radicale moslimuitingen geen groot gevaar op voor de veiligheid van de West-Europese samenleving(en). Daarvoor zijn ze te marginaal. Dat neemt niet weg dat hun activiteiten in de West-Europese moslingemeenschappen op begrip kunnen rekenen. Een en ander gaat gepaard met sterk anti-Israëlsche gevoelens, waarbij de grens met anti-Joodse propaganda, zoals die op grote schaal wordt bedreven in de Arabische landen, en de Palestijnse gebieden, niet altijd duidelijk te trekken valt.⁷

Na de ælfde september=hebben sommige commentatoren een nieuw politiek fenomeen onder woorden gebracht: »woede«⁸ De woede van de honderden miljoenen moslims die een kwijnend bestaan leiden in de periferie van de wereldeconomie, ver buiten bereik van de westerse welvaart. Hun woede geldt ongetwijfeld de repressieve en corrupte regimes waaronder zij moeten leven, maar zoals Paul Aarts en Jan Keulen hebben gesteld, bij velen in de islamitische wereld bestaat het gevoel »achtergesteld, onderdrukt en vernederd te worden door het Westen, en met name door de Verenigde Staten«. En deze islamitische woede hangt volgens deze auteurs ook nauw samen met het »Israëlsch-Arabisch conflict, de eeuwige trouw van Washington aan Israël en de jarenlange vernedering van de Palestijnen«⁹

Op zichzelf is belangstelling voor de »verdoemden der aarde« niet nieuw. De literatuur over de Derde Wereld staat er bol van. Het kapitalistische Amerika is daarin vanouds de belangrijkste bron van alle ellende. Nieuw is wel de nadere identificatie van de slachtoffers (moslims), en de nadere identificatie van de daders. Afgezien van Amerika is nu ook Israël steevast hoofdverdachte. De anatomie van deze amorfe, irrationele, en rancuneuze »woede« vertoont een opvallende gelijkenis met die van het anti-semitisme, zoals dat zich in de jaren dertig in Duitsland manifesteerde. Ook toen werd een uiterst kleine minderheid van de bevolking (het joodse aandeel daarin bedroeg niet meer dan 3%) verantwoordelijk gesteld voor de economische en maatschappelijke ellende waarin Duitsland was beland. Tegenwoordig wordt Israël niet alleen aansprakelijk gesteld voor het lot van de Palestijnse bevolking, maar impliciet ook voor de verpaupering van de Arabische volksmassa's, en het daaruit B zogenaamd B voortvloeiende moslimradicalisme.

7) Vgl. Joris Luyendijk, *Een tipje van de sluier. Islam voor beginners*, Amsterdam, Uitgeverij Podium, 2001, p. 85.

8) Orhan Pamuk, »The Anger of the Damned«, *The New York Review of Books*, Vol. XLVIII Nr 18, 15 november 2001, p.12.

9) Paul Aarts en Jan Keulen, *Islam, de woede en het Westen*, pp. 10-11.

2 De noodzaak van een Europees engagement

Extra waakzaamheid kan dus geen kwaad. Dat geldt zeker voor de EU en haar lidstaten. Het Palestijns-Israëliisch conflict is ten dele van Europese makelij. De Palestijnen zijn mede slachtoffer van de Britse imperiale politiek; Israël is in menig opzicht een Europese staat. Het is misschien overdreven te zeggen dat met de voortschrijdende Europese integratie ook de holocaust een meer-Europese en minder-Duitse aangelegenheid wordt, maar het collectief van de Europese Unie draagt medeverantwoordelijkheid voor het vaak nogal duistere verleden van haar lidstaten. Voor zover de Europese Unie na de val van de Berlijnse Muur de toetreding van de voormalig communistische landen tot een morele taak heeft gesteld, geldt dat a fortiori voor een gebied waarin anno 2002 zowel de existentie van het Israëliische als van het Palestijnse volk op het spel staat.

Falende Amerikaanse diplomatie?

Voor een grotere Europese betrokkenheid pleit tevens de omstandigheid dat de Verenigde Staten er, in weerwil van jarenlange intensieve bemiddelingspogingen, en ondanks de substantiële vooruitgang die er per saldo toch geboekt is, uiteindelijk niet in geslaagd zijn een stabiele vredesregeling tussen Israël en de Palestijnen tot stand te brengen. Kennelijk weet zelfs de enig overgebleven supermacht in deze heetgebakerde regio geen ijzer met handen breken. Er dringen zich dan een paar vragen op: hebben de Amerikanen niet te veel het alleenvertoningsrecht in het Midden-Oosten? Zou het voor de uitkomst van de onderhandelingen in Camp David (en daarna) verschil hebben uitgemaakt indien de EU nauwer betrokken zou zijn geweest bij de besprekingen over de permanente status? Moet de EU systematischer worden ingeschakeld bij het zoeken van een uitweg? Is er wat dit aangaat een bepaalde taakverdeling tussen de Verenigde Staten en de EU denkbaar en wenselijk? En op welke taken zou de EU zich daarbij in het bijzonder moeten richten?

De Europese belofte

Verder heeft de Europese Unie zo langzamerhand zelf ook de nodige verwachtingen gewekt aangaande haar diplomatieke verrichtingen. Als handelsimperium is zij al jaren een van de grootste spelers op het wereldtoneel, en die positie is in monetair opzicht aanzienlijk versterkt door de creatie van de eurozone. Van Seattle tot Qatar, van Kyoto tot Marakesj, en van Durban tot Mexico, is de EU als zodanig nadrukkelijk present, op gelijke voet met de Verenigde Staten en Japan. Vanuit Brussel wordt een wereldomspannend netwerk van economische en politieke betrekkingen onderhouden, zowel met afzonderlijke landen, als met een onafzienbare reeks internationale organisaties. De uitbreidingsonderhandelingen met twaalf kandidaat-leden in Midden-, Oost-, en Zuid-Europa getuigen van een aanzienlijke capaciteit tot het voeren van een internationaal beleid op economisch, politiek en veiligheidsgebied. De Europese identiteit is voor veel Europese burgers een ietwat moeizaam begrip, maar voor de buitenwacht geen onbekend gegeven, ook niet in het Midden-Oosten.

Op het gebied van de militaire veiligheid ligt dit ongetwijfeld veel genuanceerder. De nasleep van de elfde september=toonde nog eens aan dat in tijden van crisis de Europese eenheid snel plaatsmaakt voor unilaterale acties van enkele grote lidstaten, voor bilaterale *deals* met de Verenigde Staten, en voor overleg in kleine kring, buiten de eigenlijke EU-kanalen om.¹⁰ Een werkelijke gemeenschappelijk optreden is dan ver te zoeken, ondanks alle fraaie gemeenschappelijke=strategieën en instellingen.

Toch is ook in veiligheidspolitiek opzicht het profiel van de Europese Unie de afgelopen tijd scherper geworden. Binnen het Atlantisch kader is zij zowel feitelijk als formeel een meer zelfstandige positie gaan innemen. In de gebouwen van de Raad zetelen tegenwoordig militaire organen. De Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is in weerwil van alle caleidoscopische bewegingen in Brussel, toch een vast aanspreekpunt geworden voor de Europese buitenlandse politiek.¹¹ Javier Solana heeft deze functie, mede door zijn prestige als voormalig NAVO-chef, met verve inhoud gegeven. Achter de façade van solo-acties gaat vaak meer *acquis politique* schuil dan het lijkt. Op de Balkan is de veiligheidspolitieke Europese capaciteit al zichtbaar geworden met de betrekkelijk succesvolle krachtenbundeling van NAVO en EU in Macedonië.¹²

10) Stephan Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU', *Internationale Spectator*, jrg. 56 nr. 3, maart 2002, pp. 139-44.

11) Charles Grant, 'A stronger European foreign and defence policy', in: Edward Bannerman e.a., *Europe after September 11th*, London, Centre for European Reform, 2001, p. 31.

12) Deze punten worden terecht naar voren gebracht door Steven Everts, *Shaping an credible EU foreign policy*, London, Centre for European Reform, 2002, p. 3.

Macht of gezag?

Daarbij moet tevens bedacht worden dat militaire machtsmiddelen niet-alleenzaligmakend zijn. Vaak wordt beweerd dat de Europese Unie pas een vergelijkbare rol als de Verenigde Staten in de wereld kan spelen, wanneer de lidstaten erin zouden slagen hun gezamenlijke hulpbronnen om te zetten in politiek-militaire macht. Militaire macht is echter in het Midden-Oosten niet de enige vereiste voor een externe bemoeienis. Het is waar dat dankzij de feitelijke Amerikaanse veiligheidsgaranties jegens Israël, en dankzij de grootscheepse financiële en militaire hulp die de VS al jaren aan de diverse partijen in het Midden-Oosten leveren, zij zich als de voornaamste bemiddelaar in dat gebied hebben kunnen ontpoppen. Het is echter even waar dat zelfs met het arsenaal van een supermogendheid tot op heden geen blijvende vrede kon worden gerealiseerd. Dat machtsmiddelen bij het zoeken van een uitweg geen doorslaggevende betekenis hoeven te spelen blijkt ook goed uit de uiterst constructieve rol van bijvoorbeeld Noorse diplomaten bij het op gang brengen van het Oslo-proces. Als niet-leden van de Europese Unie wisten zij het vertrouwen te wekken van de Israëli's, terwijl voor de Palestijnen de afwezigheid van de Verenigde Staten een psychologisch pluspunt vormde. Dat lijkt er dus op te wijzen dat het de Europese Unie in het Midden-Oosten niet zozeer schort aan macht, als wel aan diplomatiek gezag. Een korte terugblik op de geschiedenis van het Europese Midden-Oosten beleid moge dit verduidelijken.

3 Het Europese acquis (1)

Het Arabisch-Israëliisch conflict, in het bijzonder de Juni-Oorlog (1967), vormde in zekere zin ook het startschot voor de Europese Politieke Samenwerking, zoals die aan het begin van de jaren '70 werd opgezet. Tijdens die oorlog bestond er nauwelijks onderlinge politieke afstemming tussen de Zes. De lidstaten reageerden ieder naar eigen goeddunken. Frankrijk bijvoorbeeld toonde bij die gelegenheid nogal wat begrip voor de Arabische grieven, terwijl Nederland zich vierkant achter Israël opstelde. Ook de Bondsrepubliek neigde naar die positie.¹³ Met name voor de Franse regering vormde deze episode aanleiding om haar al wat langer bestaande plannen voor politieke samenwerking op intergouvernementele grondslag tussen de EG-lidstaten te reactiveren. Daarbij golden natuurlijk ook andere motieven (positie van handelsmacht- Europa in de wereld; terugdringen van de internationale rol van de Commissie), maar het was niet geheel toevallig dat het allereerste document op het gebied van de Europese politieke samenwerking, het zogeheten Schumann-paper, het Arabisch-Israëliisch conflict tot onderwerp had.¹⁴ Sinds die tijd is er natuurlijk veel veranderd, maar in de jaren '70 werden de contouren van het Europese beleid al enigszins zichtbaar. Ze laten zich in grove pennenstreken als volgt schetsen.

Transatlantische strubbelingen

De eerste, en waarschijnlijk belangrijkste determinant van de Europese opstelling in het Midden-Oosten vormt het quasi-monopolie van de Verenigde Staten als

13) Ilan Greilsammer, Joseph Weiler, »European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli conflict: an Israeli perspective«, in: David Allen, Alfred Pijpers (eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, The Hague/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p.131.

14) Opgesteld door de Franse minister van buitenlandse zaken Maurice Schumann. Zie Greilsammer en Weiler, pp. 132-3.

externe bemiddelaar in deze contreien. Dat werd in de beginjaren van de Europese Politieke Samenwerking (vooral in Parijs) nog niet scherp beseft, maar na het succes van Camp David in 1979 heeft Europa toch allengs het Amerikaanse politieke primaat erkend, en zichzelf op de achtergrond gehouden in het vredeproces, althans in operationele zin.

Transatlantische strubbelingen zijn echter niet van de lucht. In Brussel en andere Europese hoofdsteden (Parijs voorop) wordt geen geheim gemaakt van de eigen belangen en contacten in het Midden-Oosten. In honderden gemeenschappelijke verklaringen over dit onderwerp heeft de Europese Gemeenschap getracht een eigen politieke lijn te trekken, zowel aangaande Israël als de Palestijnen. De Amerikaanse ambassade in Brussel maakt overuren om deze verklaringen bij te schaven. Wisselende regeringen aan beide zijden van de oceaan zorgen daarbij overigens voor wisselende beleidsaccenten. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, en Duitsland koesteren elk hun speciale transatlantische relatie, en hebben eigen voorkeuren in het Midden-Oosten. Pro-Israëlische regeringsleiders zoals François Mitterrand (volgens zijn biograaf Jean de Lacouture een fervent vriend van Israël)¹⁵ of Margaret Thatcher (wier Noord-Londense kiesdistrict een tamelijk omvangrijke joodse gemeenschap herbergde), maken de transatlantische dialoog eenvoudiger. Belangentegenstellingen zijn echter altijd gebleven.

Jaar in jaar uit treedt de Atlantische verscheidenheid bijvoorbeeld naar voren in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en de diverse suborganen van de VN (zoals de Commissie voor de Mensenrechten in Genève), of op allerlei bijzondere VN-conferenties. Het Palestijns-Israëlisch conflict prijkt bij dit soort gelegenheden vaak bovenaan de agenda, waardoor een solide meerderheid van Arabische en islamitische staten bij de debatten en stemmingen stevast in de gelegenheid wordt gesteld Israël de les te lezen of weg te stemmen. Israël wordt meestal gesteund door de VS, maar doorgaans niet door alle landen van de Europese Unie. Hoewel de beoogde uitwerking op het Israëlisch gedrag minimaal is, wordt voor het front van de wereldopinie wel politieke schade berokkend aan de Atlantische cohesie, en, voor zover de EU-landen verdeeld stemmen, uiteraard ook aan de Europese cohesie.

Ondanks deze politieke verschillen heeft Europa zich er sinds het begin van de jaren '80 voor gehoeid om met eigen initiatieven Amerikaanse bemiddelingspogingen voor de voeten te lopen. Doorgaans wordt politieke, en soms ook praktische, steun verleend aan de vele vredesplannen en -initiatieven die door achtereenvolgende Amerikaanse presidenten en ministers zijn gelanceerd. De Europese bijdrage aan diverse multinationale, door de Verenigde Staten gesponsorde vredesmachtsen (MFO/Sinaï; Libanon), vormt daar een goed voorbeeld van. Uiteraard was, in een wat bredere context, de Golfoorlog bij uitstek een aangelegenheid waarbij het politiek - militaire primaat van de Verenigde Staten voor het voetlicht trad, zelfs in de verhouding Washington - Parijs.

15) Jean Lacouture, *Mitterrand. Une histoire de Français. II Les vertiges du sommet*, Paris, Éditions du Seuil, 1998, p.186.

Bij de vredesconferentie over het Midden-Oosten in Madrid (oktober 1991) zat de EU slechts als waarnemer rond de onderhandelings tafel, met aan het hoofd de Verenigde Staten en Rusland.

Taakverdeling

Verder is in de loop der jaren de Europese bereidheid gegroeid om een zekere taakverdeling met de VS aan te gaan. Daarbij wordt Amerika de politieke regie vergund, terwijl de EU zich schikt op het tweede plan, met taken in het financieel-economische vlak. Deze arbeidsdeling werd goed zichtbaar na »Madrid«, toen in Washington, onder toezicht van de Amerikaanse regering, de bilaterale onderhandelingen tussen Israël en zijn burens begonnen. De EU was van deze politiek-beladen besprekingen geheel buitengesloten. Wel mocht zij bij het multilaterale gedeelte, dat in 1992 in Moskou van start ging (over onderwerpen als water, wapenbeheersing, milieu, en vluchtelingen), een bijrolletje vervullen, onder meer als voorzitter van de Werkgroep Economische Samenwerking.¹⁶

Ook tijdens het Oslo-proces werd deze transatlantische arbeidsdeling goed zichtbaar. Hoewel dat proces niet onder Amerikaanse auspiciën op gang was gebracht, vormde Washington een onmisbare schakel in de tenuitvoerlegging en verbreding van de desbetreffende overeenkomsten. De regering-Clinton heeft zich vol overgave aan deze taak gewijd. De achtereenvolgende vredesplechtigheden in en rond het Witte Huis en op de Wye River Plantation, markeerden het min of meer »natuurlijke«-primaat van de Verenigde Staten als intermediair in het Midden-Oosten. Clinton maakte er welhaast een levenswerk van om de onderhandelingen over de »finale status«-van de Palestijns-Israëliëse kwestie tot een goed einde te brengen.

Deze vooraanstaande Amerikaanse rol is op zichzelf nooit door de EU betwist, zeker niet zo lang het vredesproces voorspoedig verliep. Tegelijkertijd ging de Europese Unie zich, met instemming van Washington, toeleggen op de financiële, technische, en bestuurlijke ondersteuning van de zich gestaag vormende Palestijnse Autoriteit.¹⁷

Op het eerste gezicht lijkt deze werkverdeling (die zich ook op de Balkan en in Afghanistan voltrekt) acceptabel. Ze voorkomt grote politieke fricties, en sluit zowel aan bij de realiteit van het Amerikaanse overwicht, als bij de B verklaarde B civiele capaciteiten van de Europese Unie. Geen wonder dat de desbetreffende taakverdeling in Washington (en Jeruzalem) al als een soort vaststaand gegeven wordt beschouwd. Washington heeft, net zomin als Jeruzalem, behoefte aan een zelfstandige Europese bemiddelingsrol. Toch kan de Amerikaanse regering niet tot in eeuwigheid rekenen op Europese dociliteit.

16) Zie uitvoerig over deze episode Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine: des croisades à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 399-405

17) Stephan Keukeleire, *Het Buitenlands Beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998, pp. 394-396.

Financiële donoren neigen ook naar politieke invloed, zeker als de donor zelf ook politieke aspiraties heeft en het Amerikaanse optreden niet het gewenste effect sorteert.

Begrip voor de Palestijnse zaak

Een tweede constante in het Europese Midden-Oosten beleid vormt de tamelijk vroege, en ook tamelijk nadrukkelijke ondersteuning van de Palestijnse politieke identiteit. Niet onbegrijpelijk gezien de grote commerciële belangen van de EU in de Arabische (olie)staten, en de presentie van omvangrijke Arabische lobby's in de belangrijkste West-Europese hoofdsteden. De Europese affiniteit met de Arabische wereld is groter dan die van de Verenigde Staten. Het *State Department* wordt wel eens verweten over onvoldoende Arabische expertise te beschikken, en mede daardoor een pro-Israëlsche inslag te hebben. Dat kan men niet zeggen van het *Foreign Office*, de *Quay*, het *Farnesina*, of de Europese Commissie.

Onder Arabische druk heeft de EU van meet af aan geprobeerd de staatkundige aspiraties van de Palestijnen vorm te geven. In de vele gemeenschappelijke verklaringen daaromtrent is sprake van een duidelijke evolutie. In het Schumann-document uit 1971 was slechts sprake van »Arabische vluchtelingen«, in de Midden-Oostenverklaring van november 1973 werd dit een »Palestijns volk« met »legitieme rechten«, in de Verklaring van Londen (juni 1977) werd voor dit volk een »thuisland« gedacht met een eigen grondgebied; in de beroemde Verklaring van Venetië (1980) was sprake van een »volledig recht op zelfbeschikking«, in de verklaring van Dublin (december 1996) werd dit recht op zelfbeschikking gepreciseerd door toevoeging van de zinsnede »met alles wat dit impliceert«, in Amsterdam (juni 1997) gingen de regeringsleiders nog een stapje verder door de »mogelijkheid van een [Palestijnse] staat« niet langer uit te sluiten; terwijl zij ten slotte in Berlijn (maart 1999) de overtuiging uitspraken dat de schepping van een »democratische, levensvatbare, en vreedzame Palestijnse staat« een belangrijke bijdrage zal leveren aan de vrede in het Midden-Oosten.¹⁸

Ondertussen werd met de Verklaring van Venetië ook de in ballingschap vertoevende PLO al vroegtijdig erkend als de feitelijke vertegenwoordiger van het Palestijnse volk (met voorbijgaan aan de lokale Palestijnse politici). Arafat is al sinds mensenheugenis kind aan huis in de meeste West-Europese hoofdsteden, met inbegrip van Straatsburg en het Vaticaan. Hoewel zijn uiterst dubieuze rol tijdens de Golfoorlog fel door de EG werd bekritiseerd¹⁹, heeft zijn positie als de

18) Zie voor een overzicht van deze verklaringen, Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine*.

19) Na de Golfoorlog weigerde een EG-Trojka in februari 1991 contact te leggen met Arafat. Volgens de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Hans van den Broek, die indertijd deel uitmaakte van deze trojka, had Arafat zich door zijn opstelling tijdens de Golfoorlog »gediskwalificeerd«, en had hij aan »geloofwaardigheid« ingeboet. Geciteerd door Max Weisglas, *De Europese Gemeenschap en Israël 1958-1992*, Den Haag, Centrum Informatie en Documentatie over Israël, 1992, p. 19.

enige legitieme Palestijnse leider in de EU nooit ter discussie gestaan. Ook het Palestijnse terrorisme is steevast veroordeeld, maar de Palestijnse zaak heeft door de bank genomen toch veel begrip ontmoet in de Europese Unie en veel van haar lidstaten. Zij vormen in elk geval al jaren de grootste financiële, en in de westerse wereld ook de grootste politieke donor van de Palestijnse Autoriteit.

Oslo

Het Oslo-proces ontketende medio jaren '90 grote activiteit bij de Europese instellingen. In 1993 en 1995 lanceerde de Europese Commissie een tweetal beleidsstukken met een toekomstvisie op de ontwikkeling van de Palestijnse gebieden, in februari 1997 gevolgd door een Interim-Associatie Akkoord tussen de Europese Gemeenschappen en de PLO (handelend als vertegenwoordiger van de Palestijnse Autoriteit in oprichting). Een paar maanden later, in april 1997, zou de Europese Unie door middel van een gemeenschappelijk optreden ook nog eens een programma vaststellen om de Palestijnse Autoriteit te ondersteunen bij de bestrijding van terroristische activiteiten die vanaf haar grondgebied tegen Israël werden ondernomen. De bedragen die met deze Europese inspanningen zijn gemoeid zijn in absolute termen niet erg hoog, maar de multilaterale en bilaterale hulp die vanuit de EU aan de Palestijnse Autoriteit wordt geboden is vijf maal zo groot als de Amerikaanse bijdrage, en vormt meer dan de helft van alle internationale hulpinspanningen ten behoeve van de Palestijnen.²⁰ Voor het zeer armlastige Palestijnse overheidsapparaat is de desbetreffende ondersteuning meer dan welkom.

De EU zond maar liefst 300 waarnemers naar de Palestijnse verkiezingen in januari 1996. Verder stelde de EU in 1996 ook nog een speciale gezant voor het vredesproces in het Midden-Oosten aan, teneinde de verschillende economische en politieke activiteiten van de EU enigszins op elkaar af te stemmen. Dit werd de voormalige Spaanse ambassadeur in Jeruzalem, Miguel Angel Moratinos. Deze speelde een actieve rol bij de totstandkoming van het Hebron Akkoord (1997). Ook daar werden EU-waarnemers gestationeerd om de spanningen tussen een kleine groep joodse kolonisten en de Palestijnse bevolking van deze stad in goede banen te leiden.

Europese voortrekkersrol

Het is niet geheel duidelijk hoe deze Europese opstelling heeft uitgepakt. Wellicht heeft zij aan het begin van de jaren '90 bijgedragen tot matiging van de Palestijnse

20) Zie voor een overzicht van de Europese hulpinspanningen ten behoeve van de Palestijnse gebieden, Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine*, met name pp. 405-30 en pp. 451-75.

eisen, zodanig dat Arafat uiteindelijk Israël heeft erkend, en het geweld **B** op papier **B** heeft afgezworen. Anderzijds heeft de vroegtijdige Europese omarming van de PLO als enige wettige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk, de politieke pluriformiteit van dat volk vermoedelijk gefrustreerd, en mogelijk de welig tierende corruptie en bestuurlijke onbekwaamheid van de huidige Palestijnse Autoriteit in de hand gewerkt.

Bovendien heeft het jarenlange onthaal van Arafat als een wereldleider bij deze mogelijk de illusie gewekt dat hij de toekomstige president zou worden van een soort Palestijnse superstaat, in plaats van, op zijn best, een kleine, gedemilitariseerde, en vooralsnog tamelijk onontwikkelde rompstaat op de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, ver ten achter bij de militaire en economische macht van Israël. Ook het zeer omvangrijke diplomatieke netwerk van de PLO/Palestijnse Autoriteit kan tot deze illusie hebben bijgedragen. De internationale gemeenschap, de Europese Unie voorop, heeft bij de Palestijnse leiding verwachtingen gewekt die moeilijk gerealiseerd kunnen worden. Mede hierdoor kon Arafat er niet toe worden overgehaald de voorstellen tot een **B** bescheiden **B** Palestijnse staat die Barak en Clinton in de loop van 2000 hebben gepresenteerd, te aanvaarden. Toegegeven, hier treft niet alleen de Europese Unie **B** mogelijke **B** blaam.

De EU heeft in de westerse wereld een voortrekkersrol vervuld bij het definiëren van een Palestijnse identiteit. Geen wonder dat de Palestijnen vaak een beroep doen op de EU om haar gewicht in de schaal te leggen, ook tijdens de jongste fase van de troebelen. Bij de Europese Unie vinden de Palestijnen een gewilliger oor voor hun grieven dan bij de Amerikanen. Dat schept misschien mogelijkheden voor een Europese brugfunctie.

4 Het Europese acquis (2)

Vormt begrip voor de Palestijnse politieke aspiraties een vast motief in het Europese Midden-Oostenbeleid, al even constant is de kritiek op Israël. Ondanks de herhaalde verzekering van het volledige en onbetwistbare Israëlische recht op veilige grenzen, is de diplomatieke toonzetting van het Europese Midden-Oostenbeleid door de jaren heen toch overwegend kritisch jegens Israël geweest.

Kritiek op Israël

In de paar honderd verklaringen die de Europese Gemeenschap/Unie de afgelopen 25 jaar heeft opgesteld inzake het Arabisch-Israëliisch conflict, worden de Israëlische (hoofd)zonden in vaak scherpe bewoordingen aan de kaak gesteld. Israël moet Resoluties 242 en 338 uitvoeren; zich terugtrekken uit de bezette gebieden; de bouw van nederzettingen stopzetten en de reeds gebouwde ontruimen; de internationale status van Jeruzalem respecteren, zich terugtrekken uit Libanon; meer aandacht schenken aan het vluchtelingenvraagstuk, afzien van vergeldingsacties, zich onthouden van ongerechtvaardigd geweld tegen de Palestijnse bevolking, afzien van buitengerechtelijke executies, Orient House ontruimen, etc. etc. Ook de Israëlische binnenlandse politiek moet het steevast ontgelden, zeker wanneer deze inwerkt op het Palestijnse vraagstuk (en dat is uiteraard nogal eens het geval).

Deze verklaringen gingen gepaard met talrijke *fact-finding missions* van achtereenvolgende EU-voorzitters en -troika's, en veroorzaakten een even lange reeks aanvaringen met hun gastheren in Jeruzalem. Vooral de missies van Britse ministers (zoals Carrington, Cook, en Straw) laten zich lezen als een langlopend feuilleton van diplomatieke incidenten. We maakten reeds melding van het Europese stemgedrag in de verschillende organen van de VN, dat tot volharding van de Arabische standpunten heeft geleid, en tot een diplomatiek isolement van Israël. Een en ander ging soms gepaard met meer formele diplomatieke maatregelen (zoals het terugroepen van de EU-ambassadeurs), en strubbelingen rond de tenuitvoerlegging van de Associatie-overeenkomst die de EU in 1995 met Israël heeft afgesloten. De afgelopen jaren wordt voortdurend getwist over de regels van herkomst van produkten uit de joodse nederzettingen in Palestijns gebied. Jeruzalem wil deze produkten als *made in Israel* krachtens de bestaande Associatie-akkoorden vrij van tarieven

exporteren naar de EU. Brussel heeft daar problemen mee, en kent in ieder geval geen preferentiële status toe aan deze produkten.

Socialistische Internationale

Maar we moeten niet overdrijven. De Europese Gemeenschap erkent, zoals gezegd, ondubbelzinnig het bestaansrecht van Israël achter veilige grenzen, terwijl, minder zichtbaar maar wel reëel, de bilaterale betrekkingen tussen Israël en de meeste EU-lidstaten tamelijk goed genoemd mogen worden. Een en ander kan worden afgeleid uit de handelsstatistieken, en de vele vormen van technische, culturele, en wetenschappelijke samenwerking die Israël met West-Europa onderhoudt.²¹ Ook zijn er vanouds nauwe persoonlijke banden, vooral tussen kopstukken uit de Israëlsche Arbeidspartij en de sociaal-democratische leiders in West-Europa. In het verleden waren politici als Brandt, Kreisky, Mitterrand, Den Uyl, en Palme goed bevriend met Meir, Rabin, of Peres. Via de kring van de Socialistische Internationale verliepen de wederzijdse contacten vaak aanmerkelijk beter dan via de organen van de Europese Unie.²² Dit netwerk heeft ook een nuttige rol gespeeld in de beginperiode van het Oslo-proces. De vraag is echter hoe lang dit nog duurt, gelet op sterk afkalvende aanhang van de Arbeidspartij, en de grotere distantie die sociaal-democraten als Schröder, Blair, Solana, en Kok betrachten tegenover hun Israëlsche partijgenoten=

Slechte betrekkingen

Ondanks deze nuances is de conclusie onontkoombaar dat in ieder geval de *politieke* betrekkingen en atmosfeer tussen de Europese Unie en Israël ronduit slecht genoemd mogen worden. En dat is niet alleen het geval tijdens de regeerperiode van hardliners als Begin, Netanyahu of Sharon. De EU-verklaringen over het Midden-Oosten stuiten meestal op een barrage van Israëlsche protesten.

Op de vraag waarom die betrekkingen zo slecht zijn lijkt het antwoord betrekkelijk simpel: Israël lapt systematisch het volken- en oorlogsrecht aan zijn laars; respecteert niet of

21) Mark A. Heller, »Europe in Israel's Foreign Policy«, in: Stefania Bazzoni, May Chartouni-Dubarry (eds.), *Politics, Economics and the Search for Mediterranean Stability*, Paris, Institut d'études politiques méditerranéennes, 2001, pp.93-101.

22) Zie voor dit punt vooral Simon Peres, *Battling for Peace. Memoirs*, London, Orion Books, 1996, pp. 228-259.

onvoldoende de bindende resoluties van de Veiligheidsraad; bouwt nederzettingen in bezet gebied, voert stelselmatig »buitengerechtelijke executies« uit, en intimideert met disproportioneel geweld de Palestijnse bevolking. Vooral de omstandigheid dat Israël naar eigen zeggen een parlementaire democratie naar westerse maatstaven is, met respect voor de fundamentele rechten van de mens, lijkt extra kritiek los te maken. Wat dat betreft is Israël stellig in het nadeel vergeleken met de talrijke (Arabische) regimes die zelfs niet op papier de normen van een democratische rechtsstaat aanhouden. Ook de militaire superioriteit van Israël ten opzichte van de Palestijnse strijders heeft een negatieve uitwerking op de West-Europese publieke opinie. Vroeger was het »David« tegenover een Arabische overmacht (»Goliath«); tegenwoordig zijn deze rollen voor het oog van de buitenlandse camera's omgekeerd, met jeugdige Palestijnse stenengooiers in de positie van underdog.

Beeld van Israël veranderd

Er zijn meer factoren in het geding. Deze hebben niet alleen te maken met ontwikkelingen in het Midden-Oosten, maar vooral ook met veranderingen in de West-Europese samenlevingen zelf. In de jaren '50 en '60 werd Israël alom bewonderd als een model van vitaliteit, ondernemingszin, sociale gelijkheid (in de kibboetzim), en niet te vergeten, ook militaire kracht. De (weder)opbouw van Israël gold als een inspiratiebron voor de wederopbouw van de West-Europese landen, en de noodzaak deze tegen een machtige vijand te verdedigen. Dit motief speelt nauwelijks meer in de Europese Unie.

Ook de Tweede Wereldoorlog wordt tegenwoordig anders gewaardeerd **B** en herdacht **B** dan vroeger. De holocaust staat weliswaar nog steeds centraal, maar deze wordt niet meer primair gekoppeld aan de noodzaak van een Joodse staat, als wel ten **B** afschrikwekkend **B** voorbeeld gesteld aan de vervolging van andere minderheden en onderdrukte volken, de Palestijnen inclusief. Het is niet duidelijk in hoeverre de nogal omvangrijke allochtone gemeenschappen in West-Europa hier **B** mede **B** debet aan zijn. Zeker is wel dat de binding met de staat Israël minder sterk wordt, zelfs onder de joodse bevolkingsgroepen.²³

In combinatie met het verschijnsel »Sharon« leidt een en ander in ieder geval tot opmerkelijke verschuivingen in de bejegening van Israël, zeker in de West-Europese publieke opinie. Daarbij staat niet alleen het brute Israëlische optreden in de Palestijnse gebieden ter discussie, maar ook het bestaansrecht van Israël zelf.

Geen wonder dat van Israëlische zijde weinig heil wordt verwacht van een actieve Europese bemoeienis met het conflict. De autoriteiten in Jeruzalem hebben dit herhaaldelijk

23) Zie voor de Nederlandse situatie bijvoorbeeld Hanna van Solinge en Marlene de Vries (red.), *De Joden in Nederland anno 2000. Demografisch profiel en binding aan het jodendom*, Amsterdam, Aksant, 2001. Zij schrijven op p.177: »De betekenis van Israël als belangrijk punt bij de joodse identificatie is [...] geleidelijk aan het afnemen. Hetzelfde geldt voor de betekenis van de Tweede Wereldoorlog [...]».

te kennen gegeven.²⁴ De Europese Unie voldoet in ieder geval niet aan een cruciale voorwaarde voor een bemiddelende rol: ze is niet in staat om Israël een geloofwaardige militaire en diplomatieke veiligheidsgarantie te verschaffen. Daarvoor is Europa te zwak, te verdeeld, en in Israëlische ogen ook te pro-Arabisch. Amerika kan wat de EU niet kan: als de nood aan de man komt de joodse staat van een dreigende ondergang redden. Daarom verlaten Israëlische regeringen van welke kleur ook zich bijna exclusief op Amerikaanse veiligheidsgaranties B naast uiteraard de eigen inspanningen.

Handel en associatie

Een vierde constante in het Europese Midden-Oostenbeleid is de strategie om het kernconflict in het kader te plaatsen van de handelsbetrekkingen die de EG/EU vanouds onderhoudt met de landen rond de Middellandse Zee. Door middel van associatie-akkoorden, economische en technische samenwerking, en een politieke dialoog, worden welvaart en stabiliteit bevorderd, en de scherpe kantjes afgeslepen van nationale tegenstellingen en conflicten. Zo wordt gehoopt. Het bekende liberale adagium dus, letterlijk en figuurlijk handelsmerk van de Europese externe betrekkingen.

Deze gedachte wordt vooral uitgedragen via het zogeheten Barcelona-proces, dat in 1995 van start ging tegen de bemoedigende achtergrond van de zojuist gesloten Oslo-akkoorden. De Europese Veiligheidsconferentie die in de Oost-West context nuttige resultaten had bereikt, vormde mede de inspiratiebron voor het pan-Mediterrane gebeuren. Doel is per 2010 een Euro-Mediterrane vrijhandelszone te creëren, en tevens samen te werken op gebieden als milieu, cultuur, wetenschap. Ook politieke onderwerpen als migratie, justitiële zaken, mensenrechten, en veiligheid (in brede zin) staan op de agenda, maar de Palestijnse kwestie als zodanig niet. Aan Arabische zijde doen de Maghreb en Masjrek-landen mee, met inbegrip van de Palestijnse Autoriteit (maar met uitzondering van Libië). Met Tunesië, Marokko, Israël, de Palestijnse Autoriteit, Jordanië, en Egypte zijn inmiddels Associatie-akkoorden gesloten. Deze zijn voor de eerste vier genoemde landen ook al in werking getreden. Met Algerije, Libanon en Syrië zijn de besprekingen over een dergelijke overeenkomst ver gevorderd. De EU stimuleert ook de Zuid-Zuid samenwerking. Op 8 mei 2001 werd in dit kader het Agadir-akkoord gesloten, waarbij Marokko, Tunesië, Egypte en Jordanië afspraken maakten over vrijhandel. De EU heeft de nodige financiële instrumenten (zoals de MEDA-I en -II verordeningen) gecreëerd, en er vinden voortdurend min of meer gespecialiseerde conferenties plaats.

Het Barcelona-proces vormt het enige kader waarbinnen Israël, Libanon, en Syrië elkaar regelmatig op ministerieel niveau ontmoet hebben. Om het een

24) Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine*, pp. 399-400; pp. 519-526; Mark Heller, *Europe in Israel's Foreign Policy*, pp. 94-5.

nadere impuls te geven hebben de Vijftien in juni 2000 in het Portugese Santa Maria da Feira een zogeheten 'Gemeenschappelijke Strategie voor het Middellandse-Zeegebied' gelanceerd. Dit (op het Verdrag van Amsterdam gebaseerde) instrument werd mede gekozen om het GBVB nauwer te verweven met de economische samenwerking, en zo het politieke belang van deze samenwerking nog eens te onderstrepen.²⁵

In deze 'gemeenschappelijke strategie' wordt ook aandacht geschonken aan de 'toen nog' hoopvolle situatie in het Midden-Oosten. Het document ontwerpt zelfs economische en politieke maatregelen voor wat genoemd wordt het 'post-vredesproces'. Alsof de 'finale status' van de Palestijnse kwestie al in kannen en kruiken was.

Eerst vrede

Op zichzelf is het Barcelona-proces te veelomvattend en te amorf om als een geschikt kader te dienen voor Palestijns-Israëlische onderhandelingen, althans niet voor crisisbeheersing. Maar ook het 'liberale' adagium werkt 'B' vooralsnog 'B' niet. De handel tussen de Arabische landen en de EU blijft zeer asymmetrisch (behalve die tussen Israël en de EU), en de zogeheten 'Zuid-Zuid'-handel komt nauwelijks van de grond, zeker niet tussen Israël en zijn Arabische burens. Syrië ziet weinig heil in economische samenwerking zolang de Israëlische annexatie van de Golan-hoogte en het Palestijns-Israëlische conflict voortduren. Velen betwijfelen of een vrij-handelszone per 2010 een haalbare kaart is. Een positieve uitwerking op het Palestijns-Israëliisch conflict is niet zichtbaar. In ieder geval heeft het Euro-mediterrane 'partnerschap' de hervatting van de vijandelijkheden in het Midden-Oosten niet kunnen voorkomen. Velen zullen het met de Palestijnse onderzoeker Bichara Khader eens zijn dat er eerst vrede moet heersen, voordat er gedacht kan worden aan intensieve vormen van samenwerking tussen Israël en zijn burens.²⁶ Dat was trouwens in de naoorlogse West-Europese geschiedenis ook het geval. Handelsvervlochten en marktintegratie kunnen een vredesproces wel verdiepen, maar niet tot stand brengen. Dat wordt in de liberale zienswijze van de Europese Unie wel eens vergeten.²⁷

25) Sven Behrendt, 'Nahost- und Mittelmeerpolitik', in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999-2000*, Bonn, Europa Union Verlag, 2000, pp. 257-8; Sven Biscop, 'Het Middellandse-Zeegebied in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid', *Internationale Spectator*, jrg.55 nr.11, november 2001, pp.537-8.

26) Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine*, p.409.

27) Soms wordt bijvoorbeeld geopperd om in het Midden-Oosten rond 'water' een soortgelijke gemeenschap op te bouwen als in West-Europa het geval is geweest rond 'kolen en staal'. Dat gaat echter niet zomaar. De EGKS kon pas tot stand komen nadat de oorlog tussen Frankrijk en Duitsland al een paar jaar daarvoor was beëindigd, en nadat beide landen zich bereid hadden verklaard tot een deling van macht en soevereiniteit. Pas als aan deze fundamentele politieke voorwaarden in het Midden-Oosten is voldaan, kan zoiets als een gemeenschappelijk waterbeheer tot stand komen, die zich vervolgens zou kunnen uitbreiden tot andere sectoren.

Hybride structuur

Uiteraard worden de Europese inspanningen in het Midden-Oosten mede gehinderd door de hybride structuur van de Europese buitenlandse politiek. Hoewel de politieke identiteit van de Europese Unie in de wereld zichtbaarder is geworden, kan niet worden verheeld dat het roemruchte GBVB toch in belangrijke mate het werkdomein is gebleven van de lidstaten, de grote voorop. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geven vanouds de toon aan in het Midden-Oosten (mede als permanente leden van de VN-Veiligheidsraad), maar ook Spanje en Italië treden soms voor het voetlicht, en meer recentelijk ook Duitsland. Kleinere landen, zoals Nederland, Denemarken, en Griekenland, hebben misschien geen grote, maar soms wel een eigen inbreng. Overigens zijn de politieke verschillen tussen de lidstaten als gevolg van het proces van Europeanisering wel vervaagd. Met de voortgang van het vredesproces in de jaren '90 werd het aantal politieke opties trouwens ook minder groot. Over de wenselijkheid van een Palestijnse staat bestaat binnen de EU geen verschil van mening.

Het roulerend voorzitterschap, officieel nog steeds het eerste aanspreekpunt voor het GBVB, heeft de zaak geen goed gedaan. En om het extra ingewikkeld te maken heeft de Raad nog twee spelers het veld opgestuurd: de Speciale Vertegenwoordiger voor het Midden-Oosten Miguel Angel Moratinos en de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, zijn landgenoot Javier Solana. Beide persoonlijkheden zijn nogal ambitieus, en ze schijnen niet goed met elkaar te kunnen opschieten. Daarnaast heeft ook de Europese Commissie een belangrijke inbreng, vooral bij de implementatie van de Associatie-akkoorden en van de hulpprogramma's voor de Palestijnse gebieden. Haar economisch instrumentarium wordt tevens in politieke zin benut, met inbegrip van sanctionerende maatregelen. Het Commissielid voor de Externe Betrekkingen Chris Patten maakt regelmatig deel uit van de EU-trojka, en profileert zich graag in politieke zin. Hij treft daarbij regelmatig de voorzitter van de Europese Commissie op zijn pad. De Deen Poul Nielsen heeft als eurocommissaris voor Ontwikkelingszaken en Humanitaire Hulp ook de nodige zeggenschap.

Het Europees Parlement ten slotte, is ook al vele jaren actief, onder meer door het opstellen van rapporten, en het onderhouden van contacten met parlementaire delegaties uit het Midden-Oosten. Die rapporten gaan doorgaans verder dan de officiële verklaringen van de EU, en worden derhalve in Palestijnse kring met belangstelling bestudeerd.²⁸ Aan Europese actoren dus geen gebrek.

28) Vgl. de *Aanbeveling* van het Europees Parlement inzake de crisis in het Midden-Oosten en de rol van de EU in de regio, 13 december 2001, B5 - 0747/2001 (voorlopig). Zie voor een uitvoerige analyse van de bemoeienis van het Europees Parlement met de Palestijnse kwestie over de periode 1979 - 1999, Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine*, hst. 9, pp. 477-509.

5 De Europese Unie en de Al Aqsa-intifada

De verschillende parameters van het Europese Midden-Oostenbeleid zijn ook na het uitbreken van de jongste Palestijnse opstand werkzaam gebleven. Dat geldt om te beginnen voor de Amerikaanse opstelling.

Limieten van de Amerikaanse macht?

De mislukking van het Camp David-overleg in de zomer van 2000 was niet alleen een grote (persoonlijke) teleurstelling voor President Clinton, maar markeerde ook de grenzen van de Amerikaanse bemiddelingsrol in het Midden-Oosten. Hoewel Clinton en zijn team tijdens het najaar van 2000 nog koortsachtig in de weer bleven om de impasse te doorbreken (onder meer door de presentatie van het Clinton-plan van 23 december 2000), kon het vredesproces niet meer gered worden. Het Clinton-plan werd weliswaar door de regering-Barak B onder voorwaarden B aanvaard²⁹, maar een ultieme poging van de regering-Clinton (die zich reeds in blessuretijd bevond) om in Taba (januari 2001) nog een akkoord te bereiken was tevergeefs, ook al waren de kempfanen elkaar zeer dicht genaderd.³⁰ Tegen die tijd begon de tweede intifada al volop haar tol te eisen. Niet alleen in de stijgende aantallen doden en gewonden, maar ook in een steeds wijder

29) William B. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, p.372.

30) De Speciale Vertegenwoordiger van de EU in het Midden-Oosten, Miguel Angel Moratinos, was niet aanwezig bij het overleg in Taba, maar hij was wel in de buurt, en werd ook voortdurend op de hoogte gehouden. Om te laten zien hoever de partijen elkaar genaderd waren, en welke mogelijke grondslag er dus ligt voor het vredesoverleg in de toekomst, heeft hij in de Israëlische krant *Ha'aretz* bevind van zaken gegeven over >Taba=. Zie www.haaretzdaily.com en *Le Monde*, 19 februari 2002.

wordende kloof tussen de beide belligerenten, en in een snel afbrokkelende binnenlandse steun voor de Israëlische premier Ehud Barak. Bij de verkiezingen van februari 2001 moest deze het veld ruimen voor Ariel Sharon.

De regering-Bush had bij haar aantreden begin 2001 dus alle reden om in het Midden-Oosten eerst eens de kat uit de boom te kijken: intensieve Amerikaanse bemoeienis op het hoogste niveau was uiteindelijk op niets uitgedraaid; aan de betrouwbaarheid van Arafat als onderhandelingspartner moest ernstig worden getwijfeld; de kersverse Israëlische premier Sharon gold als een onhandelbare houwdegen; en de déconfiture van de finale-vredesstrategie noopte tot behoedzaamheid over de beste aanpak voor de toekomst.

Ondertussen had de totstandkoming van een staakt-het-vuren topprioriteit; voor een nieuw uitgewerkt vredesplan was het tijdens de wittebroodsweken van de regering-Bush veel te vroeg. Colin Powell bracht vlak na zijn aantreden weliswaar een bezoek aan Sharon en Arafat, maar zijn houding was openlijk afwachtend. De Amerikaanse bemoeienis beperkte zich tijdens de eerste helft van 2001 hoofdzakelijk tot een bijdrage aan het Mitchell-rapport (dat op 20 mei 2001 werd uitgebracht), en tot de pogingen van CIA-directeur George Tenet een bestand op te bouwen.

Reactivering van de Amerikaanse inspanningen

De elfde september reactiveerde echter de Amerikaanse bemoeienis met het conflict. Washington ging zich harder inspannen om de wapens tot zwijgen te brengen. Dat leek te lukken toen Peres en Arafat eind september 2001 op de luchthaven van Gaza een formeel staakt-het-vuren overeen kwamen, maar dat is sindsdien voortdurend geschonden. Opmerkelijk was dat de regering-Bush ook Israël openlijk onder druk ging zetten. Het Amerikaanse offensief tegen het terrorisme verschaftte Jeruzalem bepaald geen vrijbrief om de militante Palestijnse strijders naar eigen goeddunken aan te pakken. Tot woede van Sharon weigerde het *State Department* bijvoorbeeld in eerste instantie gewelddadige Palestijnse groeperingen als Hamas en de Islamitische Jihad op de zwarte lijst te zetten van terroristische organisaties. Dat gebeurde pas in november 2001.

Om de Arabische landen te paaien begon Bush begin oktober ook te spreken over de mogelijkheid van een Palestijnse staat.³¹ In Republikeinse kring was daar nooit veel over vernomen.³² In de 11de september-uitgestelde VN-vergadering van de VN-Assemblée sprak Bush zich op 10 november andermaal uit voor de totstandkoming van een zelfstandige Palestijnse staat naast Israël (maar hij weigerde bij die gelegenheid Arafat te ontmoeten).

31) *Herald Tribune*, 3 oktober 2001.

32) Vgl. Marianne van Leeuwen, *Americans and the Palestinian Question. The US public debate on Palestinian nationhood, 1973-1988*, Amsterdam/Atlanta, Rodopi, pp. 78-80.

Op 19 november 2001 hield Colin Powell in Kentucky een toespraak waarin voor het eerst sinds zijn aantreden de Amerikaanse positie in het Midden-Oosten, tegen de achtergrond van de oorlog in Afghanistan, wat uitvoeriger uit de doeken werd gedaan. Powell sprak bij deze gelegenheid expliciet over de wenselijkheid van een levensvatbare Palestijnse staat, in soortgelijke termen dus als de EU-verklaring van Berlijn 1999. Kort daarop reisde een tweekoppige vredesmissie, bestaande uit speciaal gezant voor het Midden-Oosten oud-generaal Anthony Zinni en de Onderminister van Buitenlandse Zaken William Burns, naar de regio om, met de ideeën van Powell op zak, de gesprekken weer op gang te brengen. Er leek schot in de zaak te komen, maar die illusie werd door de desastreuze Palestijnse bomaanslagen van 1 en 2 december 2001 al snel de bodem in geslagen. Sharon, die toevallig in Washington was, moest hals over kop zijn bezoek afbreken. Beter dan door deze samenloop van omstandigheden kan de betrekkelijke machteloosheid van een supermacht in het Midden-Oosten niet worden getoond. Ook de latere missies van Zinni werden herhaaldelijk door dit soort incidenten verstoord.

Een meerstemmig Europees koor

De Europese Unie was uiteraard evenals de Amerikaanse regering danig teleurgesteld over de mislukking van het overleg in Camp David, ook al had zij daar praktisch geen bemoeienis mee gehad. Moratinos, die tijdens het marathonoverleg voortdurend in de buurt van Camp David had vertoefd, benadrukte echter dat er in zekere zin ook veel bereikt was doordat er alleen al gesproken werd over onderwerpen zoals Jeruzalem die tot dan toe in de taboesfeer lagen.³³ Anders dan Clinton, die de hoofdverantwoordelijkheid voor het mislukken van de onderhandelingen bij Arafat legde, sprak de EU geen oordeel uit over de schuldvraag. Wel lukte het de Vijftien, in goed overleg met de VS, Arafat af te houden van het uitroepen van een onafhankelijke Palestijnse staat per 13 september 2000.³⁴ De proclamatie daarvan zou grote spanningen met Israël teweeg hebben gebracht.

Op het uitbreken van de opstand op 29 september 2000 reageerde de EU in de gebruikelijke toonzetting. Het bezoek van Ariel Sharon aan de Haram-al-Sharif werd als »provocerend« bestempeld; het optreden van het Israëlische leger tegen Palestijnse demonstranten als »ongerechtvaardigd gebruik van geweld«.³⁵ Het Franse EU-voorzitterschap, dat zich in juni nog rijk had gerekend aan het »post-vredesproces«, moest alle zeilen bijzetten om de Europese inbreng in goede banen te leiden. Met instemming van Parijs (en de andere

33) *Europe* no. 7767, 28 juli 2000.

34) Tijdens hun »Gymnich«-overleg op 2/3 september 2000 te Evian onder Frans voorzitterschap. *Europe* no. 7791, 4 september 2000.

35) *Europe* no. 7811, 2 oktober 2000.

lidstaten) werd Javier Solana aangewezen als EU-vertegenwoordiger in de Commissie Mitchell die in Sharm-el-Sjeikh (17 oktober 2000) was ingesteld om de toedracht van de Palestijnse opstand te onderzoeken.³⁶ Hij werd echter nauwelijks ingeschakeld bij de (wanhoops)pogingen van de regering-Clinton om rond de jaarwisseling van 2000/1 nog iets van het vredesproces te redden. Ook de Franse minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine had wat dit aangaat het nakijken. Frans-Britse pogingen in de Veiligheidsraad van de VN om een internationale vredesmacht voor het Midden-Oosten op poten te zetten liepen op niets uit.³⁷ Het gemeenschappelijk optreden van de EU beperkte zich tot een verlenging van het mandaat van Moratinos.³⁸ Dat mandaat werd tevens verruimd om beter te kunnen inspelen op de zich snel verslechterende situatie.

Teloorgang van het Barcelona-proces

Op een ander schaakbord van de Europese Midden-Oostenpolitiek liep het al weinig beter. Een Handvest voor Vrede en Stabiliteit, dat in november 2000 te Marseille had moeten worden ondertekend tijdens een gemeenschappelijke Euro-Mediterrane top (in het kader van het Barcelona-proces), haalde het niet wegens de hervatting van de Palestijns-Israëlische vijandelijkheden. Diverse Arabische staten weigerden onder deze omstandigheden met Israël om de tafel te zitten, ondanks sterke Franse aandrang. Syrië en Libanon waren in het geheel niet komen opdagen. Maar ook diplomaten uit gematigde landen als Tunesië, Jordanië, en Egypte liepen boos weg, en verweten Parijs een *pernicieuze neutraliteit* inzake het Palestijns-Israëlisch conflict.³⁹ (Hetgeen ondanks de mislukte topconferentie als een compliment aan de Franse voorzitterschapskwaliteiten mag worden beschouwd.) Zo dreigt het Palestijns-Israëlisch conflict veeleer het Barcelona-proces te verlammen, dan dat dit kader dienstbaar wordt gemaakt aan de vrede. Wel werd door de Raad van de EU in september 2000 een nieuw financieel kader (de MEDA-II verordening) vastgesteld voor kredieten en hulp aan de mediterrane partners. Dit instrument wordt tevens gebruikt voor extra hulp aan de noodlijdende Palestijnse bevolking. Om veel geld gaat het echter niet.⁴⁰

36) De Europese inbreng in deze commissie werd ook gepersonifieerd door de voormalige Noorse minister van buitenlandse zaken Thorbjørn Jagland, en door de oud-president van Turkije, Suleyman Demirel.

37) *Europe* no.7858, 8 december 2000.

38) Council Joint Action of 14 December 2000 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process and repealing Joint Action 96/676/CFSP (2000/794/CFSP).

39) *Europe*, no.7845, 20 november 2000.

40) In januari 2001 werd door de Europese Commissie 30 miljoen euro extra krediet ter beschikking gesteld aan de Palestijnse Autoriteit. *Europe*, no.7888, 25 januari 2001.

Roulerende diplomatie

Het Zweedse voorzitterschap was al evenmin als het Franse goed voorbereid op het Midden-Oosten conflict, ondanks het feit dat men in Stockholm toch al maanden de bui had kunnen zien hangen. Op de lijst van prioriteiten die de Zweedse regering aan het begin van haar termijn plichtsgetrouw presenteerde, werd het conflict slechts zijdelings aangeroerd, temidden van een bonte reeks andere Europese besognes in de wereld. Een planmatige aanpak ontbrak. De verkiezingsoverwinning van Ariel Sharon op 6 februari 2001 kwam als een onaangename verrassing. Het Zweedse voorzitterschap (in de persoon van premier Goran Persson) en Javier Solana hadden Sharon weliswaar beleefd gefeliciteerd, maar in hun verklaringen klonk onverholen zorg door over de reputatie van de nieuwe Israëlische regeringsleider, en de risico's van verdere escalatie. De omstandigheid dat ook de Arbeidspartij een paar weken later deel ging uitmaken van de 'coalitie van nationale eenheid', met Simon Peres als minister van buitenlandse zaken, kon deze zorg niet wegnemen.

Gaandeweg werd niet alleen de Palestijns-Israëlische confrontatie grimmiger, maar ook de toonzetting van de Europese verklaringen. Op 14 februari 2001 gaf het Zweedse voorzitterschap een scherpe verklaring uit over de 'buitengerechtelijke executies' door Israëlische eenheden, die 'onacceptabel' werden genoemd, en 'in strijd met het recht'.⁴¹ Anna Lindh (de Zweedse minister van buitenlandse zaken), Chris Patten en Miguel Angel Moratinos deden in maart de gebruikelijke trojka-ronde in het Midden-Oosten, in een poging de Europese ongerustheid toe te lichten.⁴² Ondertussen was het in Stockholm een komen en gaan van speciale gezanten. Op 11 april 2001 vond in de Zweedse hoofdstad een donorconferentie plaats over de Palestijnse gebieden. Tijdens de 'Gymnich' van Nyköping op 4 en 5 mei werd door de Vijftien steun toegezegd aan Jordaans-Egyptisch vredesplan (waar al spoedig niets meer van vernomen werd). Veel schot zat er dus niet in de Europese diplomatie. Wel ging het rapport van de Commissie-Mitchell, dat in mei 2001 uitkwam, als een referentiepunt fungeren. Zoals gezegd was de EU in deze commissie vertegenwoordigd in de persoon van Solana, en haar conclusies werden door de EU onderschreven.⁴³ Een van die conclusies is overigens dat het opzienbarende bezoek van Sharon aan de Haram-al-Sharif niet als de 'oorzaak' van de Palestijnse opstand kan worden beschouwd.⁴⁴

41) *Europe* no.7903, 15 februari 2001.

42) *Europe* no.7909, 23 februari 2001.

43) Zie de Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Gotenburg, 15/16 juni 2001. Tijdens deze top in Gotenburg bracht Javier Solana verslag uit van zijn inspanningen in het Midden-Oosten. Hij stelde dat de EU door onder meer haar bijdrage aan het rapport-Mitchell, een grotere rol in dit gebied is gaan spelen. *Europe* no.7998, 4 juli 2001.

44) 'The Sharon visit did not cause the 'Al-Aqsa Intifada'. But it was poorly timed and the provocative effect should have been foreseen [...]'. *Report of the Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee (Mitchell Report)*, 20 mei 2001, p.5.

Ondertussen was de relatie met Israël verder verslechterd. Vooral de ondubbelzinnige EU-veroordeling van het Israëlische optreden in het vluchtelingenkamp Khan Yunis in de Gazastrook op 11 april 2001 werd door Jeruzalem hoog opgenomen. De Israëlische ambassadeur bij de EU, Harry Kney-Tal twijfelde aan de onpartijdigheid van de EU.⁴⁵ De crisis werkte ook door in de handelsbesprekingen tussen Israël en de EU. Tijdens een bijeenkomst van het Associatie-comité op 21 mei 2001 eiste de Europese Commissie wederom dat Israël alsnog heffingen betaalt over landbouwprodukten die, afkomstig uit Palestijns gebied als 'made in Israel' naar Europa worden verscheept.⁴⁶ Ook werden de Israëlische vertegenwoordigers gewezen op Art.2 van de Associatie-overeenkomst, waarin bepaald wordt dat de relatie tussen beide partijen onderworpen is aan het respect voor de mensenrechten. Van diverse kanten werd geopperd om Israël door middel van economische sancties in het gareel te krijgen.⁴⁷ Die suggesties werden echter niet overgenomen. Mede om de toch al uiterst precarie situatie in het Midden-Oosten niet verder te belasten.

België gidsland

Tijdens het Belgische voorzitterschap dat op 1 juli 2001 begon spitsten de tegenstellingen tussen de EU en de regering-Sharon zich verder toe. De energieke Belgische minister van buitenlandse zaken Louis Michel had bij zijn aantreden in de liberaal-groene coalitie van Guy Verhofstadt te kennen gegeven een soort gidsrol in de wereld te willen spelen (naar Nederlands model), en het Midden-Oosten werd van dit missiewerk uiteraard niet uitgesloten. Een complicatie was wel de omstandigheid dat de Israëlische premier Sharon door de Belgische Justitie aangeklaagd werd wegens de oorlogsmisdaden die hij tijdens de veldtocht in Libanon (1982) begaan zou hebben. Officieel staat deze aanklacht geheel los van de Belgische buitenlandse politiek, maar ze leidde uiteraard wel tot een acute verslechtering van de betrekkingen tussen België en Israël. Sharon liet zich tijdens een korte Europese rondreis (begin juli 2001) in elk geval niet in Brussel zien. Minder, overigens, uit vrees gearresteerd te worden, dan uit *dédain* jegens de Belgische politiek. Hij had wel een korte ontmoeting met Louis Michel in Berlijn.⁴⁸

Ondertussen werd in achtereenvolgende EU-verklaringen scherpe kritiek uitgeoefend op Israël. Vooral de buitengerechtelijke executies moesten het daarbij ontgelden.

45) *Europe*, no.7948, 20 april 2001.

46) *Europe* no.7970, 23 mei 2001. Israël is van mening dat de Associatie-overeenkomsten die de EU en Israël in het verleden hebben afgesloten geen duidelijke afbakening bevatten van de geografische werkingssfeer.

47) Vgl. het pleidooi voor de aanwending van economische drukmiddelen in het Midden-Oosten van voormalig eurocommissaris Hans van den Broek in *NRC Handelsblad*, 28 januari 2002.

48) *Europe* no.8001, 7 juli 2001.

Op 1 augustus 2001 reppen de Vijftien in een (door het Belgische voorzitterschap opgestelde) verklaring zelfs van moord, nadat Israëlische militairen acht Palestijnen op de Westelijke Jordaanoever hadden gedood. Het betrof hier een vergeldingsaanval op een kantoor van de terroristische Hamasorganisatie, waarbij ook twee kinderen om het leven kwamen. De Israëlische regering had openlijk de verantwoordelijkheid voor de liquidatie erkend. Ook de vernietiging van Palestijnse infrastructuur is de EU een doorn in het oog. Die infrastructuur is in belangrijke mate medegefinancierd door de EU, dus van die kant zijn de bezwaren niet alleen humanitair van aard. Het is ook wel treurig om te moeten vaststellen dat door de EU gefinancierde politiebureau's en haveninstallaties met Amerikaanse F-16 toestellen worden stukgeschoten. Zo krijgt de transatlantische arbeidsdeling een wel heel cynisch karakter. In januari 2002 zou de Europese Commissie overigens een officiële claim tot schadevergoeding deponeren bij de Israëlische regering.⁴⁹

Het Belgische EU-voorzitterschap kreeg het ook zwaar te verduren op de speciale VN-conferentie tegen het racisme die begin september 2001 in het Zuid-Afrikaanse Durban werd gehouden. Israël, de Verenigde Staten en Canada hadden zich teruggetrokken van deze bijeenkomst waar de Arabische landen wederom probeerden het Zionisme gelijk te stellen aan racisme. De landen van de EU wensten zo ver niet te gaan. Mede door de inzet van Louis Michel werd de slotverklaring afgezwakt, maar hij kon de halfslachtige indruk van de EU niet wegnemen. Begin november presideerden de Belgen ook over een informele Euro-mediterrane top in Brussel waar wederom geprobeerd werd het vastgelopen Barcelona-proces vlot te trekken. In de marge van deze conferentie wist Guy Verhofstadt nog een gesprek tussen Yasser Arafat en Simon Peres te arrangeren.⁵⁰ Dit leidde echter tot niets.

Britse dadendrang...

De elfde september had verscheidene andere effecten op het Europese Midden-Oostenbeleid. In de eerste plaats leidde de crisis, na enige plichtmatige gemeenschappelijke verklaringen van de EU, al snel tot een opvallende dadendrang van de grote EU-landen. Vooral Tony Blair liet er, ondanks de geest van St Malo, geen misverstand over bestaan dat in tijden van internationale crisis de special relationship met de Verenigde Staten topprioriteit krijgt, met voorbijgaan aan de procedurevoorschriften van het EVDB. En wat hem betreft is Londen en niet Brussel de voornaamste gesprekspartner voor Washington aan deze zijde van de Oceaan. Het is niet duidelijk hoe ver de afstemming met de Verenigde Staten ging, maar een zekere division of labour-leek zich wel af te tekenen.⁵¹

49) *Het Financieele Dagblad*, 23 januari 2002.

50) *Europe* no.8085, 7 november 2001; *Europe*, no.8092, 16 november 2001.

51) *Financial Times*, 23 november 2001.

Terwijl Amerika zich concentreerde op de oorlog in Afghanistan, probeerden Tony Blair en *Foreign Secretary* Jack Straw landen als Syrië en Iran in het anti-terroristische kamp te krijgen, ook met het oog op het Palestijns-Israëlijs conflict. Iran had banden met het Taliban-regime, en is ook sponsor van de shiitische Hezbollah-strijders, die vanuit Libanon en Syrië Israël het leven zuur maken.⁵² De Britse ambassadeur in Beiroet had in december 2001 zelfs officieel contact met de wat aangeduid werd als de »politieke«-vleugel van de Hezbollah.⁵³ Blair zocht ook herhaaldelijk rechtstreeks contact met zowel Arafat als Sharon. Hij was tijdens zijn eerste ambtsperiode al eens de gastheer geweest voor een ontmoeting tussen Netanyahu en Arafat, en hij probeerde ook nu weer B vergeefs B een gesprek tussen Sharon en de Palestijnse leider op gang te brengen. Arafat zelf deed Londen wel aan op 15 oktober 2001 (met daarna nog een tussenstop op het Binnenhof).⁵⁴

....en Duitse

De aanslagen van elf september 2001 zorgden er ook voor dat de *Berliner Republik*, die in Kosovo reeds uit haar militaire schulp was gekropen, zich verder ging manifesteren in de wereldpolitiek, zowel in Afghanistan als het Midden-Oosten. Duitsland heeft zich, begrijpelijk genoeg, vele jaren op de achtergrond gehouden van het Arabisch-Israëlijs conflict, maar niet helemaal stilgezet. Het heeft een uitgebreid netwerk van commerciële betrekkingen opgebouwd met de Arabische wereld (en met Iran), en is de grootste bilaterale financiële sponsor van het Palestijnse nationale gezag. Tegelijkertijd onderhoudt de Bondsrepubliek ook zeer intensieve betrekkingen met Israël. Het verleden heeft hier productief gewerkt. Duitsland is na Amerika de belangrijkste strategische partner van Israël (de laatste jaren overigens op de voet gevolgd door Turkije). Op economisch, militair, wetenschappelijk, en cultureel gebied wordt door de beide landen nauw samengewerkt. Duitse stafofficieren oefenen regelmatig in Israël. Er bestaan nauwe banden tussen de *Mossad* en de *Bundesnachrichtendienst*. Tijdens de Koude Oorlog verschaftte Israël onschatbare informatie over buitgemaakte Sovjetwapens aan de *Bundeswehr*, die tevens werd benut in de Duitse wapenindustrie. Tegenwoordig is de

52) *Europe* no.8054, 22 september 2001.

53) *Financial Times*, 13 december 2001.

54) Zie mijn bijdrage »Alleen Europese Unie kan Arafat uit de droom helpen«, *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2001.

Bundeswehr een gretig afnemer van Israëlische wapens. Duitsland was wegbereider voor de grote order van anti-tankwapens die de Nederlandse regering in juni 2001 bij Israël plaatste.⁵⁵

Joschka Fischer was begin juni 2001 toevallig in Tel Aviv toen daar een discotheek werd opgeblazen door een Palestijns zelfmoordcommando. Hij slaagde er toen in Sharon af te houden van zware vergeldingsmaatregelen. Zijn pogingen om daarop in Berlijn een ontmoeting tussen Peres en Arafat te arrangeren werden echter door Sharon verhinderd.

55) Zie Yves Patrick Pallade, *Germany and Israel in the 1990s: still a »Special Relationship«*, MPhil dissertation, University of Cambridge, 2001, pp.65 -76.

Het is jammer dat Fischer niet meer heeft kunnen doen. Hij geniet zowel in Jeruzalem als in Ramallah vertrouwen. De sympathieën die Joschka Fischer in zijn jonge jaren voor de PLO koesterde hebben een gevoelige snaar geraakt bij het Palestijns leiderschap. Indien Fischer namens de EU in Camp David had gezeten, zou hij er misschien in geslaagd zijn Arafat over de streep te trekken. Pure speculatie natuurlijk, maar genoeg om nog eens na te denken over een creatieve Europese rol.

Grote drie

Hoewel Frankrijk zich in de weken na de 11de september=betrekkelijk terughoudend opstelde (mede vanwege de presidentiële=rivaliteit tussen Jospin en Chirac, die verlamdend werkt op de Franse diplomatie), gaven de verschillende crises in Zuid-Azië en het Midden-Oosten duidelijk een nieuwe impuls aan de aloude neiging van de drie grote lidstaten in de EU om op militair gebied de zaken zelf in handen te nemen, buiten de reguliere overlegkaders van de EU om.⁵⁶ Een trojka van Louis Michel, Javier Solana, Chris Patten, en Josep Piqué deed eind september 2001 getrouw de ronde in Teheran, Riadh, Caïro, Amman, en Damascus.⁵⁷ In november volgde een soortgelijke missie. Het Belgische voorzitterschap werd door de Amerikanen praktisch genegeerd. Ook Solana verdween soms deels uit het zicht, hoewel hij als aanspreekpunt voor Washington herkenbaarder bleef dan Louis Michel.⁵⁸ Aan de vooravond van de Europese Raad in Gent (19/20 oktober 2001) belegden Blair, Schröder, en Chirac op demonstratieve wijze een mini-top over Afghanistan en het Midden-Oosten, teneinde nog eens te onderstrepen hoe de kaarten erbij liggen in de Europese veiligheidspolitiek. Tijdens een diner in Londen een paar weken later werd dat andermaal gedemonstreerd. Het gezelschap was weliswaar wat uitgedijd, maar voor de Europese Commissie en de kleinere landen was geen plaats ingeruimd. 'Guess who wasn't coming to dinner'=kopte *The Economist* bij deze gelegenheid.⁵⁹ Dat laat zich in de Europese buitenlandse politiek niet moeilijk raden.

56) Peter van Ham, 'Politics as Unusual: NATO and the EU after 9/11', in: *Terrorism and Counterterrorism. Insights and Perspectives after September 11*, Den Haag, Instituut Clingendael, december 2001, pp. 53-56.

57) *Europe* no.8056, 26 september 2001.

58) *Le Monde*, 5 oktober 2001.

59) *The Economist*, 10-16 november 2001, p. 31.

Deux rêves?

Het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid is na de aanslagen van 11 september 2001 grotendeels een afgeleide geworden van de strijd tegen de *axis* van het kwaad. Diverse aspecten van het Palestijns-Israëliisch conflict worden niet langer op hun regionale of lokale merites beoordeeld, maar onder een strategisch vergrootglas gelegd. Arafat is vanuit deze optiek primair een terrorist, die gesteund wordt door de Hezbollah-beweging in Libanon en Syrië, en wapens ontvangt uit Iran. Israël is weer een strategische voorpost geworden, net zoals tijdens de Koude Oorlog, met in de voorhoede de *terroristenvreter* Ariel Sharon. Vooral na de zware Palestijnse aanslagen in Jaffa en Jeruzalem van begin december 2001 verscherpte de regering-Bush haar houding jegens de Palestijnse Autoriteit. Arafat werd als serieus gesprekspartner allengs afgeschreven. Een scheepslading Iraanse wapens ten behoeve van de PLO (onderschept door de Israëliische marine op 15 januari 2002), deed de deur dicht. Niet alleen omdat de PLO wapens smokkelde, maar omdat deze afkomstig waren uit een land dat in Washington hoog op de lijst staat van terroristische boosdoeners. Tegelijkertijd groeide in Washington het begrip voor de harde aanpak van Sharon.

Deze Amerikaanse koers werd ook in Brussel voelbaar. In de EU-verklaringen werden de Palestijnse aanslagen weliswaar herhaaldelijk afgekeurd, maar het duurde tot begin december 2001 voordat de EU, onder zware Amerikaanse druk, Hamas en de Islamitische Jihad ook expliciet als terroristische organisaties wilde aanmerken. Ook oefenden de Amerikanen druk uit op het Belgische voorzitterschap om zich in de EU-verklaring over het Midden-Oosten die tijdens de Europese top in Laken (14/15 december 2001) zou worden uitgebracht scherper uit te laten jegens het terrorisme.⁶⁰ Begin 2002 had Arafat voor de regering-Bush min of meer afgedaan als een serieuze gesprekspartner. De EU wilde zover niet gaan. Zij bleef Arafat als onmisbaar beschouwen voor toekomstig vredesoverleg.⁶¹ Dit tot groot ongenoegen van de Israëliische regering.

Vergelijkbare transatlantische meningsverschillen deden zich ook voor rond de Amerikaanse definitie van de *axis of evil* in de *State of the Union* van Bush op 30 januari 2002, en rond de benadering van de kwestie-Irak die in maart 2002 in toenemende mate de Amerikaanse agenda in het Midden-Oosten ging beheersen. Om deze kwestie aan te pakken heeft Washington de steun van de Arabische wereld nodig, en dat vereist, gelijk gezegd, Amerikaanse concessies inzake het Palestijns-Israëliisch conflict. Vooral met het oog hierop diende de Amerikaanse regering in maart 2002 een ontwerp-resolutie (1397) in bij de VN-Veiligheidsraad waarin ruimte wordt geboden voor een Palestijnse staat naast Israël. Paradoxaal genoeg leidt de Amerikaanse perceptie van het terroristische *kwaad* dus enerzijds tot een zeker isolement van Arafat, terwijl ze tegelijkertijd de Palestijnse staat dichterbij heeft gebracht.

60) Aldus Judy Dempsey in de *Financial Times*, 17 december 2001.

61) *NRC Handelsblad*, 29 januari 2002.

6 Wat kan de Europese Unie doen?

We zagen reeds dat 's werelds enige supermacht in het Midden-Oosten geen ijzer met handen weet te breken, dus we kunnen daar ook geen wonderen verwachten van de Europese Unie. In ieder geval is er voor haar voorlopig geen centrale bemiddelende rol weggelegd. Daarvoor geniet zij in Jeruzalem onvoldoende vertrouwen, terwijl ook het onverhulde unilateralisme van de regering-Bush weinig ruimte laat voor zo'n rol. Ook het fameuze economische en financiële instrumentarium van de EU kan weinig uitrichten zolang het conflict een gewelddadig en acuut karakter blijft houden. Dat geldt tevens voor economische sancties. Die werken nooit in situaties waar existentiële belangen op het spel staan, zeker niet op de korte termijn. Maar de EU en haar lidstaten kunnen ondanks deze parameters wel beter presteren dan ze tot nu toe gedaan hebben. Enkele suggesties dringen zich B in een niet-dwingende volgorde Bop.

(1) Stel een hogere prioriteit aan het Midden-Oosten

Om te beginnen dient het Palestijns-Israëliisch conflict een hogere prioriteit te krijgen in de Europese buitenlandse politiek. Hoewel de reeds geformuleerde gemeenschappelijke strategieën (ten aanzien van Rusland, Oekraïne, en het Middellandse-Zeegebied) wel een zekere prioriteitsstelling suggereren, wordt het GBVB in de praktijk opgeslorpt door de reguliere politieke dialoog die de EU met tal van regionale organisaties en landen voert, en uiteraard door de internationale gebeurtenissen van alledag. De wisselende voorzitterschappen voegen elk half jaar nieuwe prioriteiten toe aan deze lijst, die mede worden ingegeven door de nationale belangen van de desbetreffende landen. Het Belgische Voorzitterschap had bijvoorbeeld ambities in het Grote-Merengebied, terwijl de Spanjaarden tijdens de eerste helft van 2002 Latijns-Amerika en de crisis in Argentinië hoog op de agenda hebben gezet. De ambitieuze planningseenheid bij het Raadssecretariaat, en de GBVB-diensten van de Europese Commissie dragen ook voortdurend nieuwe zwaartepunten aan. Zo bracht de Commissie in het najaar van 2001 een belangrijke nota over de Centraal-Aziatische republieken (de Stans) uit die, geheel planmatig, veel aandacht opeiste van onder meer het Belgische Raadsvoorzitterschap en de EU-troika.⁶² De Hoge Vertegenwoordiger kan zich bijgevolg onvoldoen-

62) *Financial Times*, 30 oktober 2001.

de concentreren op werkelijke prioriteiten. Sinds het uitbreken van de jongste Palestijnse opstand heeft Solana weliswaar herhaaldelijk het Midden-Oosten bezocht, maar ook de Balkan eiste veel van zijn aandacht, terwijl hij tevens reizen ondernam naar onder meer de Kaukasus, Congo, en Noord-Korea. Soms lijkt het wel alsof Colin Powell minder prioriteiten heeft dan Javier Solana.

Dat moet dus veranderen. Daarbij zal het halfjaarlijks roulerende Raadsvoorzitterschap niet buiten schot kunnen blijven, mits men niet voor de verleiding bezwijkt de gebreken in het Europese Midden-Oostenbeleid primair toe te schrijven aan het voorzitterschap van de kleinere EU-lidstaten.⁶³ Ook de grote lidstaten zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de gesignaleerde gebreken. Niet Anna Lindh of Louis Michel hebben Javier Solana de laatste tijd in de schaduw gesteld, maar Tony Blair en Joschka Fischer.

(2) Richt een Euro-Amerikaanse Contactgroep voor het Midden-Oosten op

Het primaat voor een vredesregeling zal ook in de nabije toekomst blijven liggen bij de Verenigde Staten, dat wil dus zeggen dat een zinvolle Europese rol in het Midden-Oosten alleen in nauw overleg met Washington mogelijk is. Dat overleg is er nu ook wel, maar het is ofwel bilateraal, ofwel ad hoc (zoals in de commissie- Mitchell), ofwel onderdeel van (te) brede overlegkaders als de transatlantische dialoog, de NAVO, of de G-7/8 bijeenkomsten.

De Europese Unie zou moeten streven naar het instellen van een soort transatlantische Contactgroep voor het Midden-Oosten (met ook een Russische inbreng), teneinde op een ge-coördineerde wijze de internationale bemoeienis met de fragiele regio aan te pakken. Hier doet zich natuurlijk een lastig dilemma voor. De landen van de EU beseffen enerzijds dat internationale druk op de strijdende partijen des te effectiever zal zijn naarmate de Verenigde Staten en de EU *en bloc* weten op te treden. Tegelijkertijd vergt zo'n eensgezindheid dat de EU meer dan tot nu toe de Amerikaanse koers in het Midden-Oosten moet volgen.⁶⁴ Typisch

63) Zoals Steven Everts lijkt te suggereren. Steven Everts, *Shaping a credible EU foreign policy*, pp.42-5.

64) Dat leek minister Van Aartsen over het hoofd te zien toen hij op 8 maart 2002 een vergeefse poging ondernam tot een gemeenschappelijke Amerikaans-Europese oproep aan Israël het militaire geweld in de Palestijnse gebieden te beteugelen. Het Spaanse voorzitterschap was trouwens ook niet gecharmeerd van het Nederlandse optreden. *NRC Handelsblad*, 12 maart 2002. Kennelijk was de Nederlandse minister ook niet op de hoogte van het Amerikaanse voornemen om een week later in de VN-Veilighedsraad een ontwerp-resolutie over de oprichting van een Palestijnse staat in te dienen.

Europese accenten zouden dus moeten wijken voor het tactische voordeel van een omvangrijk Amerikaans-Europees blok. Maar dan verliest de EU haar geloofwaardigheid in Palestijnse kring, nog afgezien van de vraag wat het blok precies kan uitrichten.

Steven Everts en anderen hebben deze vraag proberen te beantwoorden door te pleiten voor een soort *Diktat* dat door Amerika en Europa aan de strijdende partijen in het Midden-Oosten zou moeten worden opgelegd.⁶⁵ Een weinig kansrijke onderneming, omdat zo'n dwangbevel in laatste instantie zou moeten worden afgedwongen met militaire middelen. Tegen Israël is dat nauwelijks voorstelbaar. Hooguit zou een internationale strijdmacht de Palestijnse gebieden kunnen pacificeren, maar ook dat brengt onaanvaardbare risico's met zich zolang geen stabiele politieke regeling bereikt is. Als Israëlische soldaten niet in staat zijn de joodse bevolking af te schermen van zelfmoordcommando's, dan kan een internationale strijdmacht dat ook niet, althans niet wanneer zij dezelfde beperkingen in acht neemt als het Israëlische leger. Een internationale troepenmacht kan wel een nuttige vredesbewarende functie vervullen nadat een stabiel politiek akkoord bereikt is. Maar dat is een heel ander chapter.⁶⁶

Wellicht valt op den duur te denken aan het opzetten van quadripartite besprekingen, waarbij Amerika en de EU het co-voorzitterschap bekleden. Israël behoudt door zo'n opzet zijn veiligheidsgaranties, terwijl de Palestijnen minder nadeel ondervinden van de pro-Israëlische *bias* in de Amerikaanse buitenlandse politiek. Bij dit overleg treedt de EU met nadruk op de voorgrond als hoedster van gerechtvaardigde Palestijnse verlangens. De EU zal de Palestijnse autoriteiten echter ook duidelijk moeten maken dat radicale en irreële eisen inzake Jeruzalem, of de grootschalige terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen (die zelfs niet door de vredesactivisten in Israël worden gesteund) een doodlopend spoor vormen. Tegelijkertijd zullen de ambities voor een definitieve oplossing van het conflict

65) Steven Everts stelt: [...] the EU and the US should jointly work out a blueprint for a final settlement. This could be based on the near accord of Camp David in July 2000, that is to say a Palestinian state in the West Bank and Gaza with East Jerusalem as its capital; the removal of most settlements; and cast-iron security guarantees for Israel. This document should then be presented to the parties as non-negotiable, and coupled with a binding declaration that both the US and the EU will guarantee the deal. Steven Everts, 'A new phase in US-European relations', in: Edward Bannerman e.a., *Europe after September 11th*, London, Centre for European Reform, 2002, p.23.

66) Een soortgelijke opmerking geldt ook voor de veel geopperde gedachte om internationale waarnemers naar het Palestijns-Israëliisch oorlogsgebied te zenden. De G-8 deed deze suggestie tijdens haar bijeenkomst in Genua (juli 2001). Deze werd mede onderschreven door de EU Raad van 16 juli 2001. *Europe* no.8008, 18 juli 2001.

moeten worden bijgesteld. Die oplossing bestaat namelijk niet, zoals de Amerikaanse Midden-Oosten politiek pijnlijk heeft moeten ervaren.⁶⁷

(3) Onderken beter de oorzaken van het conflict

De Europese diplomatie moet zich bij een bezinning over de vraag hoe zij het beste kan bijdragen aan een stabiele vredesregeling in het Midden-Oosten ook afvragen of haar aanpak in het verleden wel de juiste is geweest. We zagen reeds dat de relatie met Israël verre van optimaal is, terwijl de EU ondanks genereuze hulpverlening aan de Palestijnse gebieden toch weinig greep lijkt te hebben op bijvoorbeeld de bestuurlijke en democratische kwaliteiten van het Palestijnse gezag.

Een van de punten die de EU vooral in haar relatie met Israël parten speelt, is de wijze waarop zij tegen het conflict aankijkt. Soms lijkt het erop dat de EU en haar lidstaten de dieper liggende oorzaken van het conflict uit het oog verliezen, om zich te concentreren op allerlei verschijnselen en factoren die de Palestijns-Israëlische vijandelijkheden wel in stand houden (of zelfs bevorderen), maar daar toch niet de kern van vormen. Dit is niet de plaats om nog eens uitvoerig stil te staan bij de oorzaken van het conflict zoals dat in feite al honderd jaar bestaat. Een taai misverstand hieromtrent moet echter wel uit de weg worden geruimd.

Binnen de Europese Unie wordt vaak (hardop) gedacht dat de bron van alle moeilijkheden ligt in de Israëlische bezettingsmaatregelen op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook. Hoe schadelijk deze politiek ook is voor het vredeproces, zij vormt niet de kern van het conflict. Die kern ligt in de omstandigheid dat er in alle fases van het bestaan van de staat Israël substantiële krachten in de Arabische wereld en de Palestijnse beweging zijn geweest die aan dat bestaan, binnen welke grenzen ook, met geweld een eind hebben proberen te maken. Ook vóórdat er sprake was van enigerlei Israëlische bezetting van de Westelijke Jordaanoever of de Gazastrook. Gaandeweg hebben de gematigde Arabische landen het geweld tegen Israël afgezworen (Egypte en Jordanië hebben zelfs vredesakkoorden gesloten), en dat heeft de PLO van Arafat ook gedaan. Andere Palestijnse groeperingen, ook uit de kring van *Fatah* en de PLO, hebben echter de fakkel van de gewapende strijd tegen Israël overgenomen, met steun uit landen als Syrië, Libanon, Iran, en Libië. Hun rabiate strijdmiddelen getuigen van een totale onverzoenlijkheid, niet alleen jegens de Oslo-akkoorden, maar ook jegens de joodse staat en haar bewoners. Een Palestijnse staat naast Israël biedt geen garantie tegen voortgaande terreuraanslagen.⁶⁸ Dat lijkt de EU na jarenlange pleidooien voor zo'n staat wel eens over het hoofd te zien. Ook dient niet vergeten te worden dat in Camp David tijdens

67) Deze passage is gebaseerd op mijn bijdrage 'Een Europese rol in het Midden-Oosten?', *Internationale Spectator*, jrg.55 nr.6, juni 2001, pp. 285-6.

68) De Hamas-leiding heeft al laten weten de recente voorstellen van de Saoedische kroonprins Abdullah (Palestijnse staat in ruil voor Arabische erkenning van Israël) niet te zullen aanvaarden. *De Volkskrant*, 11 maart 2002.

de zomer van 2000 (en daarna) het overleg niet vastliep op het principe van een zelfstandige Palestijnse staat, maar op allerlei modaliteiten ervan, waaronder de onwrikbare eis van Arafat tot het recht van terugkeer van alle Palestijnse vluchtelingen (en hun nazaten), ook naar plaatsen binnen de Israëlische grenzen van 1948.⁶⁹

De non-acceptatie van de staat Israël (binnen welke grenzen ook) door gewelddadige Palestijnse groeperingen en hun Arabische bondgenoten vormt al meer dan vijftig jaar het kernprobleem in het Midden-Oosten. Achtereenvolgende Israëlische regeringen sinds 1967, vooral die van Likoed-signatuur, mag echter ernstig verweten worden er (te) weinig aan te doen die non-acceptatie ongedaan te maken. Daartoe is de beëindiging van het Israëlische militaire optreden in de Palestijnse gebieden, de ontruiming van de (meeste) joodse nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever en in de Gazastrook, en de erkenning van een Palestijnse staat met Arabische delen van Oost-Jeruzalem als hoofdstad, een minimale voorwaarde.

(4) Verbeter de relatie met Israël

Een belangrijk obstakel voor een meer doortastend Europees optreden in het Midden-Oosten schuilt in de slechte betrekkingen met Jeruzalem. Dus wat ligt er meer voor de hand dan dat de EU haar relatie met Israël verbetert? De (publieke opinie in de) Europese Unie staart zich blind op krijgshaftige Likoedleiders, maar Sharon is Israël niet, en zelfs niet de Israëlische regering. Veel gematigde en linkse kiezers hebben op hem gestemd uit teleurstelling over het vastgelopen vredesoverleg (en de dubieuze rol van Arafat daarbij). De Israëlische bevolking heeft in de afgelopen jaren ook linkse premiers in het zadel geholpen, en er herhaaldelijk blijkt van gegeven in meerderheid achter de vorming van een Palestijnse staat te staan. Probleem voor de EU is dat ook progressieve regeringen in Jeruzalem weinig fiducie hebben in de Europese opstelling. Dat moet dus veranderen. De EU moet het vertrouwen weten te wekken bij die lagen onder de Israëlische bevolking die een constructieve aanpak voorstaan. Zij moet de Israëlische diplomatie behoeden voor een bunkermentaliteit. De vele bilaterale contacten, het netwerk van de Socialistische Internationale, en de geavanceerde handelsbetrekkingen (en-organen) tussen de EU en Israël kunnen daarbij instrumenteel zijn.

Het principe van een Palestijnse staat naast Israël is nu door zowel de Verenigde Staten als de EU aanvaard, hoewel beide partijen dit punt langs verschillende wegen hebben bereikt.⁷⁰ In goed onderling overleg moeten Amerika en Europa nu op korte termijn de Israëlische regering ervan zien te overtuigen dat alleen al vanuit een tactisch-diplomatiek oogpunt

69) Leonard Ornstein, Max van Weezel, *Op Heilige Grond. Achter de schermen van het vredesproces in het Midden-Oosten*, Amsterdam, Prometheus, 2001, pp. 229-33.

70) Zie voor het moeizame Amerikaanse traject onder meer: Marianne van Leeuwen, *Americans and the Palestinian Question. The US public debate on Palestinian nationhood, 1973 - 1988*, Amsterdam/Atlanta, Rodopi, 1993.

openlijke aanvaarding van dit principe voordelig is, zowel voor het Israëlsche aanzien in de wereld, als voor de hervatting van het vredesoverleg.

Over de Auteur

Dr A.E. Pijpers is verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden .