

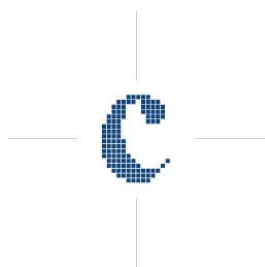
VREDE IN PALESTINA – CONFRONTATIE MET IRAN?

Wenken voor de Europese Unie

Alfred Pijpers

Pijpers, Dr. A.

Vrede in Palestina – Confrontatie met Iran; wenken voor de Europese Unie –
Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.



Desk top publishing: Karin van Egmond

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Clingendael 7
2597 VH. Den Haag
Tel.: +31 (0)70 – 3245384
Fax: +31 (0)70 – 3746667
Postbus 93080
2509 AB. Den Haag
E-mail: CSCP@Clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
Vredesproces muurvast.....	3
 Van het Arabisch-Israëlsch naar het Iraans-Israëlsch conflict?.....	4
Iran als nieuwe conflictbron.....	5
Het Iraanse nucleaire programma	6
Risico's Iraanse atoommacht	7
 Het nieuwe Amerikaanse beleid in het Midden-Oosten.....	9
Iran en de nieuwe Amerikaanse koers	9
Iraanse lessen voor Obama	11
Sancties hebben weinig effect	12
Obama en Palestijns-Israëlsch conflict	14
Koppeling Iraanse en Palestijnse kwestie?	14
De tijd dringt	15
 Wat kan de EU doen?	18
(a) Transatlantische cohesie	20
(b) Houdt Turkije binnenboord	21
(c) Blijf Hamas boycotten	23
Boycot van Hamas effectief.....	24
Draait Hamas bij?	25
(d) Steun de Palestijnse Autoriteit.....	27
(e) Druk op en samenwerking met Israël	28
Sancties tegen Israël?	28
 Over de auteur	31

Inleiding

De Gaza-oorlog eerder dit jaar markeerde opnieuw een dieptepunt in de Palestijns-Israëlische betrekkingen. Aan Palestijnse zijde vielen honderden burgerslachtoffers, en er werd door het Israëlische leger aanzienlijke schade toegebracht aan huizen en infrastructuur. Dit in reactie op de aanhoudende Hamas-beschietingen van doelwitten in Zuid-Israël. De militaire capaciteit van Hamas werd een forse klap toegediend, maar die beweging geeft zich nog niet gewonnen. Ondanks de vele toegezegde donorgelden tijdens de conferentie van maart 2009 in Sharm el-Sheikh, blijven de grenzen tussen de Gazastrook en de buitenwereld gesloten. Alleen de aller-noodzakelijkste hulpgoederen worden doorgelaten. Van systematische wederopbouw is geen sprake.

Het Palestijnse kamp is zowel ideologisch als territoriaal diep verdeeld. De Islamitische Verzetbeweging Hamas, die sinds juni 2007 in de Gazastrook het heft in handen heeft, predikt en praktiseert niet alleen de gewelddadige jihad tegen Israël, maar is ook in een strijd op leven en dood verwickeld met de rivaliserende Fatah- groepen om de hegemonie binnen de Palestijnse beweging.¹ De door Fatah gedomineerde Palestijnse Autoriteit (PA) voert nominaal nog steeds het bewind op de Westelijke Jordaanoever, maar haar gezag en legitimiteit zijn beperkt in een gebied met tientallen joodse nederzettingen en buitenposten, ruim 300.000 kolonisten (de joodse inwoners van Oost-Jeruzalem en omgeving niet meegerekend), en een paar honderd wegversperringen en checkpoints. Allemaal obstakels die de fragiele Palestijnse economie in een wurggreep houden, en het dagelijks leven voor veel Palestijnen ernstig bemoeilijken. De veiligheidstroepen van de PA moeten regelmatig slag leveren met Hamas-militanten, die ook in dit gebied de macht willen overnemen. De ambtstermijn van de Palestijnse president, Mahmoud Abbas, de officiële gesprekspartner van Israël en van de internationale gemeenschap, was in januari 2009 officieel verstreken, en zijn positie staat ter discussie, ook bij de eigen

1 Voor een goed overzicht van de heftige en fundamentele rivaliteit tussen de twee Palestijnse groeperingen zie: Jonathan Schanzer, *Hamas vs. Fatah. The Struggle for Palestine*, New York, Palgrave/Macmillan, 2008.

Fatah-achterban.² Prioriteit in het Palestijnse kamp is momenteel niet de strijd tegen Israël, maar eendracht in de eigen Palestijnse gelederen. Zolang die er niet is, is het onduidelijk met welke Palestijnse partij vrede moet worden gesloten.

Trouwens van Israëlische zijde is er wat dat aangaat voorlopig ook niet veel te verwachten. Premier Benjamin Netanyahu is wel bereid tot overleg met de Palestijnse Autoriteit over economische en praktische zaken, maar in echte Palestijnse staatsvorming ziet hij weinig, ook al nam hij, onder zware Amerikaanse druk, schoorvoetend de term 'Palestijnse staat' in de mond tijdens zijn redevoering op de Bar Ilan Universiteit in Ramat Gan op 15 juni 2009. Hij zweeg echter over de Israëlische concessies die daartoe uiteindelijk vereist zijn, namelijk een – bijna volledige - ontruiming van de Westelijke Jordaanoever. Zijn minister van buitenlandse zaken Avigdor Lieberman heeft de Routekaart uit 2003 niet afgewezen, en dus ook niet het daarin vervatte perspectief op een Palestijnse staat, maar hij heeft zich wel negatief uitgelaten over 'Annapolis', ten teken dat ook hij geen hoge prioriteit toekent aan zo'n staat.³ Mahmoud Abbas weigert ondertussen te praten met de nieuwe Israëlische leiders zolang deze nieuwbouw in de bestaande nederzettingen toestaan, Palestijnse huizen laten slopen in Oost-Jeruzalem, en zich niet duidelijk committeren aan de twee-statenformule. Wel hebben Barack Obama en zijn speciale gezant voor het vredesproces, George Mitchell, alles in het werk gesteld om een ontmoeting tussen Netanyahu en Abbas te arrangeren in de marge van de Algemene Vergadering van de VN te New York in september 2009. Die vond inderdaad plaats op 22 september, maar de desbetreffende handdruk markeerde allerminst een nieuw begin.

-
- 2 Hij werd overigens tijdens de Zesde Algemene Conferentie van Fatah in augustus 2009 te Bethlehem, wel opnieuw als leider van Fatah en president van de PA aangewezen. Zie C. Jacob, 'Fatah Sixth General Conference Resolutions: pursuing peace option without relinquishing resistance or right to armed struggle', MEMRI, *Inquiry and Analysis*, No. 541, 13 augustus 2009. Tijdens dit partijcongres werd het 'interne' handvest van Fatah niet gewijzigd, ook niet de fameuze secties 17 en 19, waarin gesteld wordt dat een 'gewapende volksrevolutie' imperatief is, en de enige manier om Palestina te bevrijden, en de 'Zionistische entiteit' te elimineren. Wel werd tijdens de conferentie een verklaring aangenomen dat ook 'vreedzame onderhandelingen' een strategische optie kunnen zijn.
 - 3 De eis dat de Palestijnen de terreur tegen Israël moeten stoppen is in de Routekaart van 2003 strenger geformuleerd dan in de Verklaring van Annapolis uit 2007, vandaar dat Lieberman daar de voorkeur aangeeft. Overigens heeft de Routekaart als internationale overeenkomst ook een wat groter gewicht dan de niet-ondertekende Verklaring van Annapolis.

Vredesproces muurvast

Na ruim zestig jaar bittere strijd kan men zich afvragen of er ooit nog zoiets als een Palestijns-Israëliisch vergelijk mogelijk is. Velen vrezen dat door de territoriale expansie van Jeruzalem, en de grootschalige woningbouw en infrastructuur op de bezette Westelijke Jordaanoever, de kans op Palestijnse staatsvorming naast Israël praktisch verkeken is. Menigeen heeft al geopperd de twee-statenformule te laten vallen, en in plaats daarvan te streven naar één binationale Joods-Palestijnse staat, met gelijke rechten voor beide bevolkingsgroepen. Het exclusieve karakter van de joodse staat zou dan moeten worden opgegeven; voor het merendeel van de Israëlische bevolking een volstrekt onaanvaardbaar perspectief. Het is zeker niet ondenkbaar dat de Palestijnen bewust afzien van een eigen staat, en Israël permanent opzadelen met een uiterst belastende bezetting, die uiteindelijk de grondslagen van de joodse staat ondermijnt. Ook de ‘Somalische variant’, met vrij spel voor terroristen en de internationale misdaad in een gezagsloze omgeving, is allerminst een denkbeeldig perspectief voor de Palestijnse gebieden.

De zaak zit dus muurvast, en de vraag rijst: hoe nu verder? De telkens weer opblazende strijd vormt een bezoeking voor de Palestijnse en Israëlische bevolking, een aanhoudende belemmering voor de stabiliteit van de regio, en een aantasting van de (veiligheids)belangen van de internationale gemeenschap, zeker ook die van de Europese Unie. Welke kansen en mogelijkheden zijn er nog voor een Palestijns-Israëliisch vergelijk in de komende jaren? En hoe kan de Europese Unie daaraan bijdragen?

Om deze vragen te beantwoorden zullen we hieronder (1) eerst een beeld schetsen van de huidige internationale omgeving waarbinnen het Palestijns-Israëliisch conflict zich afspeelt; (2) de opstelling bespreken van de regering-Obama als belangrijkste externe bemiddelaar; (3) nagaan welke aanvullende rol de EU kan spelen bij het vinden van een regeling.

Van het Arabisch-Israëliisch naar het Iraans-Israëliisch conflict?

Het Palestijns-Israëliisch conflict is decennia lang een onderdeel geweest van een bredere Arabisch-Israëliische machtsstrijd, en ook van de Koude Oorlog tussen de twee supermachten. De strijd ging niet alleen om het voormalig mandaatgebied Palestina, maar ook om de veiligheid en hegemonie van de grote staten in het Midden-Oosten; om winst of verlies voor de VS en de Sovjet-Unie. Deze internationale factoren zijn de afgelopen jaren echter ingrijpend veranderd. Na de Koude Oorlog viel de Sovjet-Unie weg als steun en toeverlaat voor de radicale Arabische landen en de PLO. Dit heeft in die kring tot matiging geleid en tot een grotere inschikkelijkheid jegens Israël. De Amerikaans-Russische rivaliteit in het Midden-Oosten is op een veel lager pitje komen te staan. Aangaande het Palestijns-Israëliisch conflict heeft de bipolaire internationale omgeving plaats gemaakt voor het coöperatieve Kwartet van de VS, Rusland, de EU, en de VN.

Mede hierdoor zijn in het Arabisch-Palestijnse kamp zelf de nodige verschuivingen opgetreden in de opstelling jegens Israël, vooral tot uitdrukking komend in de Saoedische vredesvoorstellen van 2002 en 2007. Die gaan uit van de erkenning van Israël, mits het zich geheel terugtrekt uit alle in 1967 bezette gebieden, met ook een ‘rechtvaardige’ regeling voor de Palestijnse vluchtelingen, een eis die minder ver gaat dan het gebruikelijke ‘recht op terugkeer’. Egypte en Jordanië hebben al een vredesverdrag met Israël, en ook Irak belandde na de Amerikaans-Britse interventie van 2003 in het gematigde kamp, evenals bijvoorbeeld Libië, dat zijn nucleaire ambities vaarwel zei, en betrekkingen ging aanknopen met de VS en de Europese Unie.

Sommigen twijfelen aan de oprechte bedoelingen van diverse Arabische landen, maar deze ontwikkelingen vormen toch een grote vooruitgang in vergelijking tot gewelddadige confrontatiepolitiek van de Arabische Liga tijdens de eerste decennia van Israël's bestaan.⁴ Als onderdeel van deze toenadering heeft ook de PLO het geweld tegen Israël (op papier) afgezworen, en de staat Israël erkend.

4 Bernard Lewis staat tamelijk sceptisch tegenover de Arabische vredeswil. Bernard Lewis, ‘Free at Last? The Arab World and the Twenty-first Century’, *Foreign Affairs*, Vol. 88, Nr. 2, March/April 2009, pp. 77-88.

Het vaak verguisde Oslo-proces heeft wat dat betreft wel degelijk resultaat opgeleverd. Een conventionele oorlog naar het model van 1967 of 1973 is praktisch uitgesloten, ook met Syrië, hoewel de Golanhoogte een twistpunt van de eerste orde blijft, en Syrië nog steeds allerlei Palestijnse terreurgroepen onderdak verschaft.

Ook Libanon is mede door de reactivering van UNIFIL na de oorlog van 2006 in wat rustiger vaarwater beland, al moet worden afgewacht in hoeverre Hezbollah en andere radicale moslimbewegingen daar het heft in handen proberen te nemen. De verkiezingen van juni 2009, waarbij de gematigde anti-Syrische partijen wonnen, waren wat dat aangaat bemoedigend. Dat geldt ook voor het feit dat Damascus inmiddels diplomatieke betrekkingen met Libanon heeft aangeknoopt, ten teken dat de aloude Syrische bemoeizucht daar wellicht wat afzwakt.

Iran als nieuwe conflictbron

Tegelijkertijd hebben nieuwe factoren het conflict aangewakkerd, vooral door toedoen van Iran, dat tegenwoordig de grootste strategische bedreiging vormt voor Israël, en trouwens ook voor de positie van Egypte en Saoedi-Arabië, en andere gematigde landen in het Golfgebied. Deze dreiging vormt mede de achtergrond voor de Saoedische vredesinitiatieven. Een oplossing van het Palestijns-Israëlische conflict kan immers bijdragen aan Arabische eendracht tegenover de Perzische aartsvijand.

In verbale zin verkeert Iran al op volledige voet van oorlog met Israël. Iraanse leiders, de in juni 2009 'herkozen' president Mahmoud Ahmadinejad voorop, hebben herhaaldelijk voor de vernietiging van de zionistische entiteit gepleit, en gezegd dat Israël moet worden verwijderd uit de 'bladzijden van de geschiedenis'.⁵ Een en ander gaat gepaard met de ontkenning van de holocaust, en met de meest naargeestige vormen van antisemitisme. Door middel van wapenleveranties, militaire trainingen, en financiële steun aan Hamas en Hezbollah, probeert Teheran actief het Palestijns-Israëliisch vredesproces te dwarsbomen, daarin gedeeltelijk bijgestaan door bondgenoot Syrië.

5 Tijdens de jaarlijkse 'Jeruzalem-Dag' in Iran op vrijdag 18 september 2009 herhaalde Ahmadinejad zijn bekende opvatting dat de Holocaust een 'mythe' is, en dat de 'confrontatie met het Zionistische regiem' een 'nationale en religieuze plicht' is. Zie het verslag van Alan Cowell in *The New York Times*, 19 september 2009. Voor een overzicht van de toespraken die Ahmadinejad de laatste jaren heeft gehouden over het Iraanse nucleaire programma, de Holocaust, en de strijd tegen de 'Zionistische entiteit', zie www.theisraelproject.org (11 september 2009).

Het Iraanse nucleaire programma

Het grootste gevaar voor Israël schuilt echter in het nucleaire programma van Iran.⁶ Tal van internationale onderzoeks- en veiligheidinstanties zijn het over eens dat Iran in de periode 2010-2015 een serieus kernwapen kan ontwikkelen.⁷ Die opvatting wordt gedeeld door de directeur-generaal van het IAEA, Mohammed ElBaradei, die in juni 2008 zei dat Iran ‘in een periode van een half jaar tot een jaar’ een paar kernbommen kan aanmaken.⁸ Er zijn geen bewijzen dat Iran daar daadwerkelijk mee bezig is, maar dat neemt niet weg dat lopende nucleaire inspanningen onherroepelijk tot een wapenpotentieel leiden.⁹ Voor de omzetting van een voorraadje ‘low-enriched’ uranium in ‘weapons-grade’ uranium, zijn slechts luttele maanden nodig.¹⁰

Zelf ontkent de Iraanse regering in alle toonaarden dat ze een atoomwapen nastreeft. Al jaren wordt beweerd dat de nucleaire inspanningen uitsluitend voor civiele energiedoeleinden zijn, maar er zijn weinigen die dit geloven. De omvang en opzet van de complexen in Isfahan en Natanz kan alleen verklaard worden vanuit de behoefte aan nucleaire wapens. Hun capaciteit is voor de opwekking van vreedzame kernenergie niet vereist. De zwaar-waterreactor in Arak dient voor de productie van plutonium, een splijtstof die vooralsnog alleen bruikbaar is voor kernwapens. Voor een strikt civiel kernenergieprogramma zou Iran ook toekunnen met de brandstof die door Rusland wordt geleverd, en die ook door de EU is aangeboden. Als de bedoelingen uitsluitend vreedzaam waren zou Teheran ook geen enkel bezwaar hoeven te hebben tegen vergaande inspecties van het Internationale Atoom- en Energieagentschap (IAEA), of tegen invoering van het Aanvullend Protocol op het Non-Proliferatieverdrag (NPV). Dat laatste voorziet in strenger toezicht dan het NPV zelf, en is door Iran in 2003 wel getekend maar nooit geratificeerd. In plaats daarvan heeft Teheran belangrijke nucleaire installaties twintig jaar verborgen gehouden, stelselmatig IAEA-inspecteurs om de tuin geleid, en talrijke voorschriften van het NPV overtreden. Sinds 2006 trotseert Iran bovendien de bindende sancties

6 Een enkele passage over Iran/Israël hieronder is gebaseerd op mijn artikel: ‘Iran, de Europese Unie en Obama’, *Internationale Spectator*, jrg. 62 nr. 10, oktober 2008, pp. 539-543.

7 Zie voor een goed overzicht van het Iraanse kernprogramma, en van het arsenaal Iraanse ballistische raketten, Abdullah Toukan, Anthony H. Cordesman, *Study on a Possible Israeli Strike on Iran's Nuclear Development Facilities*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, maart 2009, met name het deel ‘Iran Nuclear Weapons and Ballistic Missiles Program’, pp. 19 – 50.

8 MEMRI, Special Dispatch Series No.1967, 23 juni 2008.

9 In het geruchtmakende *National Intelligence Estimate* uit 2007 van de Amerikaanse inlichtingendiensten, werd gesteld dat Iran in 2003 gestopt was met de nucleaire wapenontwikkeling. Wel een teken dus dat daar voorheen aan werd gewerkt.

10 ‘Iran's nuclear program’, New York, Council of Foreign Relations (online), 17 juli 2008.

van de Veiligheidsraad die onder hoofdstuk VII van het VN-handvest zijn ingesteld, en het land verplichten de uraniumverrijking stop te zetten.

Risico's Iraanse atoommacht

De veiligheidsrisico's van een Iraanse atoommacht zijn al breed uitgemeten. Alle staten in het Midden-Oosten worden eraan blootgesteld. Een Iraanse kernmacht zou voor Egypte en Saoedi-Arabië aanleiding kunnen zijn om zelf ook kernwapens te bouwen. Daarmee zou praktisch de doodsteek worden gegeven aan het hele NPV, dat door het nucleaire spierballenvertoon van Noord-Korea tijdens het voorjaar van 2009 toch al ernstig op de proef wordt gesteld. Iran kan met een nucleair arsenaal volop het Golfgebied intimideren, en locale crises in bijvoorbeeld Libanon of de Gazastrook op scherp stellen.

Het duurt nog wel een paar jaar voordat Iran erin slaagt kernkoppen op raketten te monteren, maar de ballistische raketten zijn er al, zoals de Shahab-3 voor de middellange afstand (dus voor doelen in het Midden-Oosten).¹¹ Dat zijn bepaald niet de meest geavanceerde wapens, en ze zijn ook niet erg nauwkeurig, maar ze werken wel, zoals Saddam Hoessein liet zien toen hij tijdens de Golfoorlog in 1991 met vergelijkbare, op Russische modellen gebaseerde, raketten tientallen doelen wist te treffen in Israël. Voorzien van een kernlading hoeven ze ook niet erg nauwkeurig te zijn om toch een catastrofale uitwerking te hebben in stedelijke Israëlische agglomeraties. In ieder geval zetten de Iraanse leiders veel vaart achter hun ruimteprogramma, zoals mag blijken uit de herhaalde lancering van satellieten en nieuwe testraketten. Nucleair materieel kan ook moedwillig in handen worden gespeeld van allerlei terreurbewegingen, om verpakt in conventionele wapens als 'vuile bom' te worden gedetoneerd in Israël.

Geen wonder dat Iran in Jeruzalem al jaren als een groter veiligheidsrisico wordt beschouwd dan de Palestijnen. Dat is zeker geen noviteit van het kabinet-Netanyahu. 'Inzake Iran bestaat er geen oppositie', onderstreepte oppositieleider Tzipi Livni nog eens op het AIPAC- congres van mei 2009 in Washington.¹² Achtereenvolgende Israëlische regeringen hebben nadrukkelijk verklaard dat ze niet met een Iraans kernwapen kunnen leven, ook niet in een situatie van wederzijdse afschrikking.¹³ Die vereist namelijk een rationele belangencalculatie, waarbij het overleven van eigen regiem, staat en

11 Geoffrey Forden, 'Two scenarios for a nuclear Iran', *Janes Intelligence Review*, augustus 2009, pp. 49-53.

12 www.israelpolicyforum.org, 4 mei 2009.

13 Zie Yair Evron, 'An Israel-Iran Balance of Nuclear Deterrence: Seeds of Instability', in: Ephraim Kam, *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*, Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2008, pp. 47-64.

samenleving uiteindelijk het zwaarste weegt. Of zo'n afweging echter ook in een fundamentalistische theocratie wordt gemaakt, valt nog te bezien. De voormalige, als gematigd bekend staande Iraanse president, ayatollah Akbar Hashemi Rafsanjani liet althans in 2001 weten dat na één vernietigende atoombom op Israël een vergeldingsaanval op Iran weliswaar verwoestende gevolgen heeft, maar slechts beperkte schade toebrengt aan de moslimwereld als geheel.¹⁴

Een stabiel afschrikkingsevenwicht vereist ook betrouwbare communicatiekanalen over en weer, en op z'n minst een erkenning van het Israëlische bestaansrecht, een gedachte die volledig taboe is bij politici voor wie de bevrijding van heilig moslimgrondgebied (i.e. Israël) een fundamentele religieuze plicht is. Israël wil zich ook niet uitsluitend verlaten op Amerikaanse veiligheidsgaranties, die immers voornamelijk vergelding achteraf bieden, en geen waterdichte fysieke bescherming tegen inkomende Iraanse ballistische raketten. Dat laatste geldt tevens voor het anti-raketschild dat Israël momenteel opbouwt met behulp van door de VS geleverde Arrow-systemen.

De Israëlische veiligheid wordt dus niet langer primair bedreigd door Arabische landen, maar door Iran en zijn shi'itische of soennitische hulptroepen in Libanon, Syrië en de Gazastrook. De Arabisch-Israëlische rivaliteit om veiligheid, macht en hegemonie in het Midden-Oosten, met de Palestijnse kwestie als onderdeel, is goeddeels vervangen door de Iraans-Israëlische machtsstrijd, nog steeds met de Palestijnse kwestie als onderdeel. Wel is in dit perspectief een mogelijke militaire confrontatie verplaatst van Israël's grenzen naar een verder verwijderd strijdtoneel. En de internationale steun voor de radicale Palestijnse zaak is na de Koude Oorlog verschoven van het uiteengevallen Oostblok, naar het blok van radicale moslimlanden in het Midden-Oosten, Azië en Afrika, dat zich mede in de groeiende sympathie mag verheugen onder de moslimpopulaties in West-Europa.

14 Efraim Inbar, 'The need to block a nuclear Iran', *Middle East Review of International Affairs*, Vol.10, No.1 (March 2006).

Het nieuwe Amerikaanse beleid in het Midden-Oosten

Wat vermag de nieuwe Amerikaanse regering in deze omstandigheden? De VS hebben onder het bewind van Bush aan prestige en invloed ingeboet in het Midden-Oosten, maar het land blijft verreweg de belangrijkste externe speler in de regio, en het beleid van de Europese Unie moet op dit gegeven worden afgestemd.

‘Verandering’ is wat Barack Obama zijn kiezers beloofde en in de eerste maanden van zijn bewind lijkt hij dat in het Midden-Oosten aardig waar te maken, gezien zijn toenadering tot de moslimwereld, en zijn koele bejegening van de regering-Netanyahu. Het eerste tv-interview dat President Obama na zijn intrede gaf was met een Arabische zender, en het eerste land dat hij aandeed in het Midden-Oosten was niet Israël, maar Turkije, gevolgd door Saoedi-Arabië en Egypte in juni 2009. Tijdens zijn bezoek aan de G20 top te Londen in april 2009 begroette hij de Saoedische koning Abdullah met een respectvolle buiging. En zijn opzienbarende rede op de Universiteit van Cairo van 4 juni 2009 geldt wegens het daarin getoonde begrip voor de Islam als een keerpunt in de Amerikaanse houding tegenover de moslimwereld. Om zijn betrokkenheid met het Midden-Oosten te onderstrepen benoemde hij maar liefst drie veteranen uit de Amerikaanse diplomatie als speciaal gezant/adviseur: Dennis Ross voor het Golfgebied (i.e. Iran); Richard Holbrooke voor Pakistan/Afghanistan, en George Mitchell voor het ‘Vredesproces in het Midden-Oosten’. Deze toponderhandelaars zijn na de ambtsaanvaarding van Barack Obama direct aan de slag gegaan. In februari 2009 zond Obama tevens een paar diplomaten naar Syrië, in een poging dat land vroegtijdig te betrekken bij zijn brede vredesinitiatieven in de regio.

Iran en de nieuwe Amerikaanse koers

Het nieuwe Amerikaanse engagement komt vooral tot uitdrukking jegens Iran, dat na de revolutie van 1979 in de ban was gedaan door de Amerikaanse diplomatie, en dat door George W. Bush werd ingedeeld bij de ‘as van het kwaad’. In de onderhandelingen over het Iraanse atoomprogramma, die sinds 2003 gevoerd werden door de EU3 en de P6 (vijf permanente leden van de

Veiligheidsraad plus Duitsland) bleven de VS grotendeels op de achtergrond, hoewel ze wel een actief aandeel hadden in de sanctiepolitiek van de VN. Ook was tijdens het cruciale overleg tussen de P6 en Iran in Genève in juni 2008, Undersecretary William Burns aanwezig, de derde man op het State Department, als blijkt dat ook de regering-Bush al inzag dat nauwere contacten met Iran noodzakelijk zijn.

Obama zoekt een rechtstreekse dialoog met Teheran, zonder ‘onmogelijke voorwaarden’ (zoals opschorting van het verrijkingsprogramma) vooraf, en in een sfeer van ‘wederzijds respect’. Er is gekozen voor een ‘integrale’ benadering, die zich niet alleen richt op het Iraanse atoomprogramma, maar tevens op de Iraanse bemoeienis met Afghanistan, Irak, het Golfgebied, en de Palestijnse kwestie. Gehoopt wordt dat er door zo’n brede diplomatieke aanpak een werkbare relatie tussen beide landen ontstaat, en dat er ook een uitruil van concessies mogelijk wordt tussen de verschillende dossiers.¹⁵

De nieuwe Amerikaanse koers is ongetwijfeld een welkome correctie op de vastgelopen inspanningen van de regering-Bush, maar roept veel vragen op. In de eerste plaats is nog niet duidelijk wat exact de prioriteiten zijn in het beleid van Obama. De vaststelling dat de problemen in Irak, Afghanistan, Iran, Syrië, Libanon, Israël en de Palestijnse gebieden met elkaar samenhangen leidt nog niet automatisch tot een afgewogen strategie. Er schuilt ook een zekere tegenstrijdigheid in de veronderstelling dat de genoemde problemen enerzijds met elkaar samenhangen, en anderzijds de aanstelling van maar liefst drie aparte gezanten/adviseurs voor de regio.¹⁶

Een ander probleem is dat Washington op bijna al deze punten de vragende partij is. Het zijn de Amerikanen die rust willen in Afghanistan, Pakistan, Irak en de Palestijnse gebieden. Zij willen dat Iran de terreurbewegingen tegen Israël inbindt, en zijn kernprogramma stopzet. Maar wat kan Amerika daar tegenover stellen? Vrede met Israël is op zichzelf geen belang voor Iran en zijn radicale pionnen in Libanon of de Gazastrook.

15 Vgl. Sico van der Meer, ‘Praten met Iran: hoe sneller, hoe beter’, *Internationale Spectator*, Jrg. 63 Nr 6 (juni 2009), pp. 289-290; Jean-Louis Gergorin, ‘Iran: Breaking the Deadlock’, *Survival*, Vol. 51 No. 3 (June-July 2009), pp. 19-25.

16 Temidden van het in Washington toch al rijk bezette veld van veiligheidsadviseurs en inlichtingendiensten, maken de verschillende speciale gezanten en adviseurs voor het Midden-Oosten, in aanvulling op de ministers van buitenlandse zaken en defensie, in ieder geval de coördinatie in de Amerikaanse buitenlandse politiek niet eenvoudiger.

Voor Damascus is het overleven van het Alawitische minderheidsbewind van meer waarde dan normalisering met Israël, zelfs indien de Golanhoogte wordt teruggegeven.¹⁷ Het westers beleidsinstrumentarium is heel beperkt voor regimens die vrede, democratie, mensenrechten, en een open markteconomie eerder een bedreiging vinden dan een 'ruilmiddel'.

Iraanse lessen voor Obama

Verder dreigt de 'integrale' benadering uit het oog te verliezen dat voor Teheran de onbelemmerde voortzetting van het atoomprogramma, waar het land al tientallen jaren aan werkt, de hoogste prioriteit geniet, hoger in ieder geval dan allerlei regelingen met buurlanden of Israël. Iran beschouwt een eigen programma voor kernenergie als een onvervreemdbaar recht dat haar als soevereine staat toekomt, en waartoe het NPV op zichzelf ook alle ruimte biedt. Het heeft er inmiddels miljarden in geïnvesteerd, en het beheerst nu praktisch de volledige splijtstofcyclus. Voor Teheran gelden ook - op zichzelf legitieme - veiligheidsmotieven.¹⁸ Het regiem voelt zich bedreigd door de talrijke Amerikaanse bases in de omringende landen, en het is nog niet de aanvalsoorlog van Irak in 1980 vergeten, die mede met massavernietigingswapens is gevoerd, en tot honderdduizenden slachtoffers heeft geleid. Bovendien heeft Israël ook een kernmacht.¹⁹

Het Iraanse atoomprogramma ondervindt brede steun in de samenleving, dus een fundamentele verandering van het regiem biedt weinig soelaas. Zelfs indien na de verkiezingen van juni 2009 hervormingsgezinde krachten aan het bewind waren gekomen, had dat weinig uitgemaakt voor de nucleaire ambities van Teheran. Hoe dan ook, president Ahmadinejad heeft in reactie op de uitgestoken hand van Barack Obama herhaaldelijk benadrukt dat er over stopzetting van het atoomprogramma niet te praten valt. 'Iran's nucleaire vraagstuk bestaat niet meer' zei hij nog in september 2009. 'We zullen nooit onderhandelen over de onvervreembare rechten van Iran'.²⁰ Verder moet bedacht worden dat in Iran de opperste leider, ayatollah Ali Khamenei, de politieke en religieuze scepter zwaait, en deze vormt al dertig jaar (waarvan de eerste tien als president) de drijvende kracht achter het Iraanse atoomprogramma.

17 Zie voor het belang van het voortdurende Arabisch-Israëlische conflict voor de instandhouding van het Alawitische minderheidsregiem van president Bashar al-Assad en zijn vader Hafiz al-Assad: Barry Rubin, *The Truth about Syria*, New York, Palgrave/Macmillan, 2008, hst. 6.

18 Treffend in kaart gebracht door Mohsen M. Milani, 'Tehran's Take: understanding Iran's U.S. Policy', *Foreign Affairs*, July/August 2009, pp. 46-62.

19 *Nuclear Programmes in the Middle East. In the shadow of Iran*, London, International Institute for Strategic Studies, 2008, pp. 119-10.

20 Zie voor een overzicht van zijn uitspraken over het Iraanse kernprogramma, www.theisraelproject.org, 11 september 2009.

Sancties hebben weinig effect

Ten slotte moet Barack Obama zich realiseren dat diplomatieke druk en economische sancties tot nu toe geen wijziging hebben gebracht in de halsstarrige houding van Iran. De strafmaatregelen van de internationale gemeenschap laten de leiders niet geheel onberoerd, maar deze kunnen makkelijk worden omzeild.²¹ Ook het feit dat Teheran herhaaldelijk een riant aanbod (grootscheepse economische samenwerking in ruil voor nucleaire inschikkelijkheid) van de P6 heeft afgeslagen, geeft aan dat economische kosten en baten geen doorslaggevende rol spelen in de strategische afwegingen van de ayatollahs.²² En het is niet waarschijnlijk dat China en Rusland, die al grote moeite hebben met de huidige sanctiepakketten, zullen instemmen met militaire dwangmiddelen. China is zeer afhankelijk van Iraanse olieleveranties, en de Russische leiders, die goede banden onderhouden met Teheran, hebben ondubbelzinnig laten weten niet te voelen voor een militaire optie.

Teneinde deze twee grootmachten binnen boord te houden van een anti-Iraanse coalitie, zal Obama ernstig rekening moeten houden met hun strategische belangen. Die liggen voor China in de onderwerping van allerlei opstandige binnenlandse provincies of groeperingen, en in de aanspraken op Taiwan; voor Rusland op de Kaukasus en in Oost-Europa. Terecht heeft Secretary of State Hillary Clinton direct na haar aantreden de banden met beide grote mogendheden aangehaald. Tijdens het bezoek van een grote Chinese delegatie in Washington, eind juli 2009, viel er nauwelijks een onvertogen woord over de hardhandige wijze waarop de Chinese machthebbers kort tevoren de Oeigoerse opstandelingen in de provincie Xinjiang hadden aangepakt. China deelt inmiddels het Amerikaanse standpunt dat Iran moet worden afgehouden van kernwapens wegens de risico's voor de stabiliteit in het

-
- 21 De EU-lidstaten blijven in weerwil van de sancties volop zaken doen met Iran. De EU is de grootste handelspartner van Iran. Iran exporteerde in 2008 voor ruim elf miljard euro naar de EU (dat is een derde van de totale Iraanse export), voor negentig procent bestaande uit aardolie en -gasproducten, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/iran>, 22 september 2009. Het Federaal Bureau voor Exportcontrole in Berlijn heeft vorig jaar bijvoorbeeld, onder protest van Jeruzalem, toestemming gegeven voor grote Duitse investeringen in de Iraanse gasindustrie. *Der Spiegel* (online), 8 januari 2008. Ook het Nederlandse bedrijfsleven doet nog goede zaken met Iran. Er gaan ook regelmatig Nederlandse handelsmissies naar dit land.
 - 22 De ministers van buitenlandse zaken van de P6 hebben dit bijvoorbeeld gedaan in hun gezamenlijke brief van 12 juni 2008, die daags daarna door de EU's Hoge Vertegenwoordiger, Javier Solana, persoonlijk namens de P6 aan de Iraanse minister van buitenlandse zaken, Manuchehr Mottaki, in Teheran is overhandigd. Zie voor de persconferentie van Solana bij deze gelegenheid, *Council of the European Union*, Spokesperson of the High Representative for the CFSP, S211/08, 14 juni 2008.

Midden-Oosten.²³ In ruil voor Russische steun inzake Iran, zal van Obama waarschijnlijk worden verlangd de NAVO niet uit te breiden met Georgië en Oekraïne. Het is voor de VS ook van belang dat Rusland niet overgaat tot de levering van geavanceerde S300-luchtafweerraketten aan Iran. Die zouden namelijk een Amerikaans (-Israëlische) militaire optie praktisch uitsluiten, en Rusland in het verkeerde kamp plaatsen. Het Amerikaanse besluit (september 2009) om géén anti-raketschild in Polen en Tsjechië op te zetten, was ongetwijfeld mede bedoeld om Moskou gunstig te stemmen jegens de Amerikaanse Iran-diplomatie.

Weinig kansrijk is ook een constructie waarbij Iran van de internationale gemeenschap wel verder mag werken aan zijn atoomprogramma, zodat het wat dat aangaat een ‘volwaardige’ capaciteit krijgt, maar waarbij wordt afgesproken dat de drempel naar enigerlei militaire toepassing niet mag worden overschreden.²⁴ Deze variant vereist echter zeer nauwkeurige international verificatie en toezicht op bepaalde onderdelen van het programma, en dat is nu juist wat Iran telkens heeft afgewezen of omzeild. Ook het interessante idee van onder andere Ruud Lubbers om voor dit soort problemen een supranationale oplossing te zoeken (in zekere zin naar Europees model), zal stranden op de principiële Iraanse soevereiniteitsclaim. Teheran heeft bij eerdere gelegenheden in ieder geval allerlei ‘internationale’ oplossingen, zoals Iraanse verrijkingsinstallaties buiten Iraans grondgebied, nadrukkelijk van de hand gewezen.²⁵

Het klinkt bemoedigend dat Obama Iran benadert op basis van ‘wederzijds respect’, maar daarbij mag hij niet vergeten dat Teheran de afgelopen vijf jaar door de EU-diplomaten met alle egards tegemoet is getreden, langs keurige multilaterale weg, met royale aanbiedingen voor economische en technische samenwerking, en zonder enige vorm van militaire druk. Wat dat aangaat kan de EU hem nog een lesje leren over het Iraanse gevaar, iets wat President Sarkozy trouwens ook heeft gedaan toen Barack Obama - als presidentskandidaat - in november 2008 een oriëntatiebezoek aan Parijs bracht.²⁶

23 ‘VS en China samen tegen kernwapen van Iran’, *NRC Handelsblad*, 29 juli 2009.

24 Zoals bijvoorbeeld voorgesteld in het rapport van het Londense International Institute for Strategic Studies (IISS) over dit onderwerp. Zie Mark Fitzpatrick, *The Iranian Nuclear Crisis. Avoiding worst-case outcomes*, London, Routledge, Adelphi Paper 398, 2008, hst.3.

25 Ibid., p. 60.

26 Noel Sheppard op *NewsBusters*, 28 oktober 2008.

Obama en Palestijns-Israëlish conflict

Uiteraard staat het Palestijns-Israëlish conflict ook hoog op de agenda van Barack Obama. Volgens zijn Kaïro-speech is het de 'second major source of tension' in de regio, na 'violent extremism', een andere term voor terreur. Net zoals in de benadering van Iran, was het tijdens de zomer van 2009 echter nog niet duidelijk hoe de Amerikaanse diplomatie op dit punt precies zou koersen. Wel oefent de nieuwe regering in Washington van meet af aan zware druk op Israël uit om werk te maken van de twee-statenformule, en in ieder geval op korte termijn af te zien van maatregelen die de vorming van een Palestijnse staat frustreren, zoals bouwactiviteiten in de nederzettingen, of de sloop van Palestijnse huizen in Oost-Jeruzalem ten behoeve van joodse projecten. Die druk gaat echter niet gepaard met concrete dwang- of strafmiddelen, ook al is het niet uitgesloten dat de VS, bijvoorbeeld door een voor Israël minder gunstig stemgedrag in de VN, of door het opschorten van wapenleveranties, hun ongenoegen kenbaar zullen maken over de halsstarrigheid van de Israëlishche regering. In het verleden is dat ook wel gebeurd. Van een voornemen tot systematische (economische) sancties is in Washington echter geen sprake. En dat is ook voor de Europese Unie een significant gegeven.

Obama vindt dat de vredesvoorstellen van de Arabische Liga goede aanknopingspunten bevat, en dat Israël daarop beter moet inspelen. Ook zoekt hij toenadering tot Syrië, en ziet hij een positieve rol in de regio weggelegd voor Turkije. Dit alles met de ambitie om een alomvattende regeling tot stand te brengen, niet alleen met de Palestijnen, maar ook met de andere betrokken landen in de regio. Een dialoog met Hamas wordt in Washington echter consequent afgewezen zolang deze partij niet voldoet aan de voorwaarden van het Kwartet. Gehoopt wordt op een herstel van de Palestijnse eenheid, maar ondertussen wordt alle steun gegeven aan het beleid van de gematigde Mahmoud Abbas, in de hoop dat deze althans op de Westelijke Jordaanoever de Palestijnse orde kan handhaven, en het overleg met Israël kan voortzetten.

Koppeling Iraanse en Palestijnse kwestie?

Officieel bestaat er geen directe koppeling tussen de Palestijnse en Iraanse kwestie, maar het is niet onwaarschijnlijk dat Israël bereid is tot concessies aangaande een Palestijnse staat, mits het solide Amerikaanse garanties krijgt in de strijd tegen de nucleaire aspiraties van Iran. De nationaal-religieuze en ultraorthodoxe partijen, die een grote aanhang hebben onder de joodse kolonisten, en aanzienlijke invloed in de regeringscoalitie van Benjamin Netanyahu, zullen zich met hand en tand verzetten tegen een ontruiming van hun nederzettingen. In het verleden hebben Likoeid-leiders echter aangetoond, om, desnoods in strijd met hun verkiezingsbeloftes, wezenlijke territoriale concessies te kunnen doen als die in het belang zijn van de Israëlishche veiligheid.

Tijdens zijn eerste bezoek aan Washington in mei 2009 wilde Netanyahu zich nog niet uitspreken voor een Palestijnse staat, maar dat deed hij zoals gezegd wel in zijn rede op de Bar-Ilan Universiteit een paar weken later. Waarschijnlijk heeft hij in ruil daarvoor toch meer zekerheid gekregen over de koers van het Amerikaanse Iran-beleid. Dat die koppeling wordt gelegd blijkt ook wel uit de samenstelling van de zware Amerikaanse delegatie die eind juli 2009 in Jeruzalem neerstreek. Dit 'US Middle East A-team' bestond zowel uit de speciale gezanten voor Iran (Dennis Ross) als voor het Palestijns-Israëliisch vredesproces (George Mitchell), terwijl ook Obama's nationale veiligheidsadviseur James Jones en zijn minister van defensie Robert Gates van de partij waren.²⁷ Gates zei bij die gelegenheid dat het overleg met Teheran over het nucleaire programma 'een tijdslimiet' heeft, maar hij gaf, tot ontevredenheid van zijn Israëliische gastheren, waaronder minister van defensie Ehud Barak, niet aan wanneer die limiet zou aflopen. Najaar 2009 wordt echter cruciaal voor de vraag of Teheran bereid is tot wezenlijke concessies, of dat de internationale gemeenschap, de VS en de Europese Unie voorop, zwaardere middelen in stelling moeten brengen.

De tijd dringt

De kwestie-Iran is nog geen hoogoplopende internationale crisis die urgente politieke en militaire besluiten vereist, maar de tijd begint wel te dringen. Het Iraanse atoomprogramma leidt zoals gezegd in de komende paar jaar onherroepelijk tot een nucleaire wapencapaciteit, en vooral Israël heeft er bij Washington op aangedrongen om strenge tijdslimieten aan te houden in de onderhandelingen met Teheran. Daarbij dreigt Israël al geruime tijd zelf militaire stappen te nemen om de Amerikanen aan te manen tot spoed.²⁸ Dit bijvoorbeeld door heel openlijk vlieg oefeningen voor langeafstandsoperaties te houden, recentelijk nog in april 2009. Verder heeft Israël in juli 2009 via het Suezkanaal (met Egyptische instemming) zeker drie oorlogsschepen naar de Rode Zee gedirigeerd om zijn mogelijke intenties kracht bij te zetten. Daaronder een onderzeeboot met de capaciteit om raketten op Iraanse doelen af te schieten.²⁹

27 Het team vormde dus een mooie afspiegeling van Obama's opvatting dat de verschillende veiligheidsvraagstukken in het Midden-Oosten nauw met elkaar samenhangen. Minister van defensie Robert Gates besprak de bilaterale Amerikaans-Israëliische militaire aspecten. Voor dit doel had een week tevoren de chef -staf van de Amerikaanse luchtmacht, generaal Norton Schwartz, zijn Israëliische counterpart, generaal-majoor Ido Nechushtan al opgezocht.

28 'Israeli ministers mull plans for military strike against Iran', *Der Spiegel*, 16 juni 2008; 'It's later than you think', *The Economist*, 26 juni 2008; 'Fear over Israel's threat to strike Iran', *Financial Times*, 2 juli 2008; 'Sarkozy warns Iran it risks attack by Israel', *Financial Times*, 4 september 2008.

29 'Israel rehearses Iran raid', *The Times* (Londen), 16 juli 2009.

Het is niet zeker of een Israëlisch militair optreden ditmaal ook zal slagen. De Israëlische luchtmacht is weliswaar vertrouwd met gewaagde operaties ver buiten zijn grenzen (Entebbe, Tunis, Osirak), en heeft dat in september 2007 nog eens onderstreept door plotseling een onderzoeksreactor in Noord-Syrië uit te schakelen, die daar met Noord-Koreaanse steun gebouwd werd. Maar de Iraanse nucleaire installaties zijn veel verder van Israël verwijderd dan de reactoren in Irak en Syrië. Ze liggen verspreid over het hele land, ze zijn tamelijk goed verdedigd, en bovendien bevinden ze zich grotendeels in onderaardse, zwaar gepantserde, ruimtes. Iran is tevens bezig met de aanschaf van een nieuwe generatie Russische luchtafweerraketten, die een Israëlische luchtaanval zouden kunnen beletten.

Toch verwachten analisten dat Israël de klus wel zal weten te klaren.³⁰ De Israëlische luchtmacht beschikt over zeer geavanceerde F-15 en F-16 toestellen die speciaal zijn aangepast voor langeafstandsoperaties. Ze kunnen worden voorzien van onder meer 'bunker busters' die met grote precisie en penetratievermogen ook diep onder de grond doelen kunnen treffen. Niet alle nucleaire installaties hoeven trouwens te worden uitgeschakeld. Slechts enkele gerichte aanvallen op de complexen in Isfahan, Natanz en Arak, volstaan om het Iraanse kernprogramma in ieder geval voor een paar jaar onschadelijk te maken. Daarbij kan Israël tevens gebruik maken van zijn ballistische Jericho-III raketten voor de middellange afstand, zolang Iran daartegen tenminste geen afweersysteem heeft opgezet. De Israëlische militaire dreigementen zijn dus wel geloofwaardig, ook tegenover Washington.

Obama moet zo de kwadratuur van de cirkel zien te vinden. Jegens Iran moet hij eerst de diplomatie tijd en ruimte geven, mede om te voorkomen dat door een harde opstelling de hervormingsgezinde krachten daar nog verder de wind uit de zeilen wordt genomen, en de rijen zich opnieuw sluiten achter conservatieve diehards zoals president Ahmadinejad en de opperste leider Khamenei. Hij kan een hoog oplopend conflict met Iran, dat zou kunnen uitmonden in een militaire confrontatie, vermijden door dat land toch toe te staan verder te gaan met het nucleaire verrijkingsprogramma, mogelijk met een internationale beheersformule. In ruil daarvoor zou de VS de Iraanse medewerking kunnen krijgen inzake de Palestijnse kwestie, en de problemen in Pakistan, Afghanistan en Irak. Zo'n deal zal echter op grote weerstand stuiten

30 Zoals bijvoorbeeld Whitney Raas en Austin Long, in hun artikel 'Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities', *International Security*, Vol.31, No.4 (Spring 2007), pp. 7-33. Het Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington is wat voorzichtiger. Het komt in een uitvoerige capaciteitsanalyse tot de conclusie dat een 'military strike by the Israeli Airforce against Iranian Nuclear Facilities is possible, however, it would be complex and high risk in the operational level and would lack any assurances of a high mission success rate'. Abdullah Toukan, Anthony H. Gordesman, *Study on a Possible Israeli Strike on Iran's Nuclear Development Facilities*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, March 2009, p. 71.

in Israël, en waarschijnlijk ook in de Arabische wereld. Anderzijds kan Obama Iran onder toenemende druk zetten, en duidelijk maken dat de VS geen enkel middel zullen uitsluiten om het atoomprogramma stop te zetten. Als concessie moet de regering-Netanyahu zich dan verder committeren aan de twee-statenformule, en daartoe op korte termijn ook concrete stappen zetten. Ook in die variant ontstaat er een perspectief op een Palestijns-Israëliisch vergelijk, zij het tegen de prijs van een confrontatie met Iran. En het is de vraag of Hamas en Hezbollah daarmee kunnen leven, om van Syrië maar te zwijgen.

Wat kan de EU doen?

De nasleep van de Gaza-oorlog, de nieuwe koers van Barack Obama, en de onverzoenlijke taal van de regering-Netanyahu, vormen ook voor de EU en haar lidstaten aanleiding om zich wederom te bezinnen op de Europese rol in het Midden-Oosten. De EU is al vele jaren nauw betrokken bij het Palestijns-Israëliisch conflict, en bij het Iraanse kernprogramma, en hoewel concrete resultaten vaak zijn uitgebleven, is haar betekenis als een van de grotere externe partijen in de regio toch onbetwist. Dankzij het gemeenschappelijke buitenlands beleid (GBVB) vormt zij een tamelijk hecht diplomatiek blok van 27 lidstaten, dat zich vooral in de Algemene Vergadering en andere organen van de VN doet gelden, en dankzij haar economisch potentieel is zij zowel een uiterst belangrijke handelspartner voor Israël, als de grootste financiële donor voor de Palestijnse gebieden.

De afgelopen jaren heeft de EU zowel voor de Palestijnse Autoriteit als voor Israël uitvoerige 'Actieplannen' ontwikkeld in het kader van het Europese Nabuurschap Programma. Onder leiding van de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana, diens secondant en speciaal EU-gezant voor het vredesproces, Marc Otte, en eurocommissaris voor de externe politiek betrekkingen Benita Ferrero-Waldner, levert de EU permanente inspanningen voor het vredesproces. Daarbij doen ook de EU-lidstaten zelf een stevige duit in het zakje, vooral de grote.

Indirect worden tevens de multilaterale kaders aangewend die de EU samen met de Arabische wereld heeft ontwikkeld, zoals vroeger de Euro-Arabische Dialoog, en meer recentelijk het Barcelona Proces of de Mediterrane Unie. Door jarenlang te hameren op de Palestijnse politieke rechten is de EU de belangrijkste westerse sponsor geworden voor een Palestijnse staat naast Israël. Ook tijdens en na de Gaza-oorlog was het een komen en gaan van EU-gezanten en diplomaten. Het plan voor de oprichting van een Palestijnse staat dat de aftredende Javier Solana in juni 2009 lanceerde bij wijze van afscheidsgroet,

onderstreept de intensieve betrokkenheid van de EU bij de veelgeplaagde regio, zeker ook van hem persoonlijk.³¹

Het diplomatieke en economische gewicht dat de EU-27 in de schaal weet te leggen moet dus niet worden onderschat. Met name inzake het Palestijns-Israëlsch conflict is er door de jaren heen een opmerkelijke Europese eensgezindheid gegroeid, zeker waar het hoofdpunten als de twee-statenformule aangaat, of de veroordeling van het Israëlsche nederzettingenbeleid en het Israëlsche militaire optreden in de bezette gebieden. Nadeel is wel dat de EU gaandeweg een enigszins pro-Palestijnse reputatie heeft gekregen, waardoor Jeruzalem soms twijfelt aan de Europese bedoelingen. Ook het gegeven dat de EU, anders dan de VS, geen echte veiligheidsgaranties kan bieden aan de joodse staat, vermindert haar politieke invloed.

Daarbij komt dat het Europese publiek en de media de laatste jaren steeds kritischer zijn komen te staan tegenover het Israëlsche beleid jegens de Palestijnen. Het positieve beeld van Israël als jonge, succesvolle staat die het op wist te nemen tegen een Arabische overmacht, is al lang verdwenen. De Tweede Wereldoorlog vormt nog wel een zeker referentiekader, maar van sympathie of begrip voor de Israëlsche politiek is nauwelijks meer sprake. Velen in Europa leggen de oorzaak van het aanhoudende Palestijns-Israëlsche conflict primair bij de Israëlsche bezettingsactiviteiten sinds de Juni-oorlog van 1967. Ook de oplossing van het conflict wordt in eerste instantie in het verlengde daarvan gezocht. Tijdens de jongste Gaza-oorlog bestond wel enig begrip voor de legitimiteit van het Israëlsche optreden, maar het werd alom afgeschilderd als ‘disproportioneel’, en de gevechtshandelingen werden in de media dikwijls bestempeld als ‘oorlogsmisdaden’. Europa heeft zeker een probleem met Israël, en omgekeerd is dat ook het geval.³² Dat gegeven beperkt uiteraard de invloed van de EU in Jeruzalem, zoals het Zweedse EU-voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2009 moest ondervinden. Daar staat tegenover dat de economische, technologische, en wetenschappelijke samenwerking tussen Israël en de EU tamelijk intensief is, terwijl ook de bilaterale contacten tussen Israël en de verschillende EU-lidstaten vaak uitstekend zijn.

De ‘oplossing’ van het Palestijns-Israëlsch conflict is primair een zaak van de partijen zelf. Externe actoren, zelfs de VS, hebben daar slechts een beperkte

31 Solana wil dat de VN-Veiligheidsraad op een ‘gegeven moment’ een Palestijnse staat uitroept, op basis van de grenzen van vóór juni 1967, en met bepalingen over de Palestijnse vluchtelingen, de status van Jeruzalem, en de veiligheid voor Israël. Hij wil dus niet wachten totdat beide partijen overeenstemming hebben bereikt over deze vraagstukken van de ‘finale status’, maar via de VN de twee-statenformule opleggen. Zie *Bulletin Quotidien Europe* No. 9980, 19 september 2009.

32 Vgl. Robin Shepherd, *A State beyond the Pale. Europe's Problem with Israel*, Londen, Weidenfeld and Nicolson, 2009. Zie ook Oded Eran, ‘A Reversal of Israel-EU Relations?’, *Strategic Assessment*, Vol.12 No.1, June 2009.

invloed op. Maar indien de politieke voorwaarden gunstig zijn kan de EU dankzij haar economische en diplomatieke potentieel, en zelfs met haar bescheiden instrumenten in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), een aardig steentje bijdragen aan wederopbouw in de Palestijnse gebieden en aan de ontwikkeling van een Palestijnse staat naast Israël. Daarbij moeten wel een enkele richtlijnen worden aangehouden.

(a) Trans-Atlantische cohesie

Om te beginnen moet de EU haar koers nauw blijven afstemmen op die van de VS. De Europese Unie/Gemeenschap heeft altijd het primaat van het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid onderkend, en dat ook in grote lijnen, soms actief, ondersteund, maar soms wordt ook naar een eigen 'identiteit' gezocht, een enigszins autonome rol in het Midden-Oosten, onafhankelijk van de Verenigde Staten. Het grote bezwaar daarvan is dat dan onvoldoende gezamenlijke druk op de strijdende partijen kon worden uitgeoefend, die vervolgens prompt de VS en Europa tegen elkaar proberen uit te spelen. PLO-leider Yasser Arafat heeft dat herhaaldelijk gedaan, en niet zonder succes.

Opmerkelijk genoeg is tijdens het bewind van George W. Bush de trans-Atlantische band inzake het Palestijns-Israëliisch conflict tamelijk stevig gebleven, ondanks de grote onenigheid met betrekking tot Irak en de groeiende kloof tussen Amerika en Europa op vele andere terreinen. Dat had aanvankelijk te maken met de vereiste eendracht in de strijd tegen het internationale terrorisme, waar aan beide kanten van de oceaan Hamas en (de militaire tak van) Hezbollah bij werden ingedeeld. Gaandeweg ook met de onontkoombare logica van de twee-statenoplossing. Daarover ontstond in 2002 in de internationale gemeenschap een brede consensus, zoals blijkt uit de samenstelling en positionering van het Kwartet, bestaande uit de Verenigde Staten, de Europese Unie, Rusland, en de Verenigde Naties. De Europese Unie heeft in zekere zin aan de wieg gestaan van deze consensus, en er mede toe bijgedragen dat zelfs tijdens de zeer pro-Israëliische regering-Bush de geesten rijp werden gemaakt voor de twee-statenformule, tot uitdrukking komend in VN-Veiligheidsraadresolutie 1397 (2002) en de Routekaart (2003).³³

33 Hieruit kan tevens worden afgeleid dat de balans van de regering van George W. Bush inzake het Palestijns-Israëliisch conflict positiever is dan vaak wordt verondersteld. Bush was de eerste Amerikaanse president die expliciet de twee-statenformule onderschreef, hij heeft de Routekaart gelanceerd, hij heeft de Arabische Liga bewogen tot de vredesvoorstellen van 2002 en 2006, en hij in 2007 ook het 'Annapolis-proces' op gang gebracht, met tamelijk intensieve bilaterale besprekingen op verschillende niveaus tussen de Israëlisch en de Palestijnen. Daarbij zijn nog geen concrete resultaten geboekt, maar PLO-toponderhandelaar Saeb Erekat heeft deze besprekingen in tamelijk positieve bewoordingen beoordeeld in een interview met het Jordaanse dagblad *Al-Dustour*. MEMRI, *Special Dispatch* No.2440, 13 juli 2009.

Het is van belang dat deze trans-Atlantische eensgezindheid op hoofdpunten (zoals de eisen aan Hamas, de druk op het Israëlische nederzettingenbeleid e.d., en de aanpak van Iran) blijft bestaan, in het besef dat alleen een gemeenschappelijke Amerikaans-Europese koers de brede waaier van problemen in de regio enigszins het hoofd kan bieden. Zo kan ook voorkomen worden dat de partijen in het Midden-Oosten de EU en de VS tegen elkaar proberen uit te spelen. Terecht stelt minister Verhagen in een recente notitie dat de Europese Unie inzake het Midden-Oosten ‘complementair dient op te treden aan het nieuwe Amerikaanse beleid’.³⁴ Die benadering laat weinig ruimte voor eigen Europese initiatieven.

(b) Houdt Turkije binnenboord

De EU moet, evenals de huidige Amerikaanse regering dat doet, beseffen dat Turkije een sleutelrol kan spelen bij de zoektocht naar vrede in het Midden-Oosten. Turkije, dat in 2009-2010 lid is van de VN-veiligheidsraad, maakt enerzijds deel uit van belangrijke westerse internationale organisaties zoals de NAVO, terwijl het met een overwegend islamitische bevolking tegelijkertijd een brug kan slaan naar de moslimwereld. Turkije onderhoudt zowel nauwe relaties met Israël als met de Arabische landen, en speelt ook op de Kaukasus een belangrijke rol. Ankara probeert te bemiddelen tussen Syrië en Israël, en premier Tayyip Erdogan was bijzonder in zijn wiek geschoten door het onverwachte en grootschalige Israëlische optreden in de Gazastrook dat 27 december 2008 begon, mede omdat premier Ehud Olmert daags tevoren nog op bezoek was in Ankara, en toen niets gezegd had. De openbare ruzie tussen Erdogan en president Shimon Peres van Israël tijdens de top in Davos eind januari 2009 deed de relatie ook geen goed, hoewel de plooiën inmiddels zijn gladgestreken.

Toch was het incident veelzeggend voor de koers die Turkije is ingeslagen sinds de islamitische AK-Partij aan het bewind is. Ankara probeert niet alleen te bemiddelen in het Midden-Oosten, maar haalt ook de banden aan met radicale landen en bewegingen zoals Iran, Syrië, en Qatar. Contacten met Hamas worden al evenmin geschuwd. Volgens sommigen zoekt Ankara een toonaangevende rol in de moslimwereld, overeenkomstig de Ottomaanse traditie.³⁵ De Turkse kritiek op de nieuwe secretaris-generaal van de NAVO, de Deen Anders Fogh Rasmussen, die werd verweten tijdens de zogeheten Deense cartooncrisis een anti-Islamhouding te hebben aangenomen, en de benoeming van een Turkse plaatsvervangend secretaris-generaal als een soort waakhond van Rasmussen, spreekt ook boekdelen. Het lijkt er dus op dat de huidige

34 ‘De situatie in het Midden-Oosten’, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, vergaderjaar 2008-2009, 23 432, Nr. 288, p. 9.

35 Birgül Demirtas-Coskun, ‘Kurswechsel mit Tücken’, *Internationale Politik*, april 2009.

Turkse regering wat meer afstand neemt van EU en NAVO, en ook van Israël. Het is voor Amerika en de Europese Unie van groot belang om Turkije in het westerse kamp te houden.

De Europese Unie heeft hier een specifieke verantwoordelijkheid en ook een specifiek instrumentarium, namelijk het overlegkader voor de toetredingsonderhandelingen, die in 2005 zijn begonnen. Die onderhandelingen verlopen moeizaam, mede vanwege de kwestie-Cyprus, een EU-lidstaat die nog niet expliciet erkend is door Ankara. Diverse dossiers zijn bevroren. De Europese Commissie en het Europees Parlement verwijten Turkije een gebrek aan vooruitgang op gebieden als bestuur, rechtspraak, en de rechten van minderheden. Bovendien hebben de politieke leiders van de twee grootste EU-landen, president Nicolas Sarkozy en bondskanselier Angela Merkel, bij herhaling laten weten dat Turkije slechts in aanmerking komt voor een 'geprivilegieerd partnerschap', niet voor een volwaardig EU-lidmaatschap. Oostenrijk heeft zich ook bij dit standpunt aangesloten. Andere landen, zoals Nederland, spreken zich niet in die zin uit, maar schuiven een Turks lidmaatschap op de lange baan, en sluiten ook niet uit dat het er nooit van komt, indien Turkije niet strikt voldoet aan de toetredingscriteria. De publieke opinie in de Europese Unie is in (grote) meerderheid al evenzeer gekant tegen een toekomstig Turks EU-lidmaatschap.

Los van de vraag of deze restricties in overeenstemming zijn met de toezeggingen die Turkije door de jaren heen gedaan zijn, en met de beginselen van de toetredingsonderhandelingen, moet ook getwijfeld worden aan de politiek-strategische wijsheid van de EU-opstelling. Die moet dus veranderen. Ankara zal uiteraard moeten voldoen aan alle toetredingscriteria zoals die inmiddels in het Verdrag van Lissabon zijn neergelegd, maar tegelijkertijd moet de EU het perspectief op een volwaardig Turks EU-lidmaatschap openhouden, om te voorkomen dat dit land afdrijft van een westerse koers. De vrees dat door een Turks EU-lidmaatschap de EU rechtstreeks gaat grenzen aan de conflicthaarden in het Midden-Oosten berust op gezichtsbedrog. Juist vanwege zo'n (perspectief op) lidmaatschap, kan de radicale moslimkrachten in het binnenland de wind uit de zeilen worden genomen, en de periferie van Europa stabiel worden. Terecht stelt de internationale Turkije-commissie onder voorzitterschap van Martti Ahtisaari ook in haar tweede rapport: '[...] firmly anchoring the country in Europe would be the best protection for secularism in Turkey, and highlight Turkey's positive experience of the modernization of Islam for Muslims in Europe and in the broader Muslim world'.³⁶ Het is voor Europa en het Westen van groot belang dat een groot islamitisch land als Turkije een verdere democratische ontwikkeling doormaakt, en een integraal onderdeel blijft van het Westen. Het feit dat Turkije zowel met Israël als Syrië (en Iran) goede betrekkingen onderhoudt verschaft het land een unieke

36 Martti Ahtisaari e.a., *Turkey in Europe. Breaking the vicious circle*. Second Report of the Independent Commission on Turkey, september 2009, p.46.

bemiddelende positie, die met steun van de EU en de VS, moet worden uitgebuit ten behoeve van het Palestijns-Israëliisch vredesproces.

(c) *Blijf Hamas boycotten*

Voor een succesrijk ‘vredesproces’ is, gelijk gezegd, eendracht in de Palestijnse gelederen van groot belang, maar het zou een vergissing zijn om Hamas bij dit proces te betrekken zonder dat die organisatie daarbij eerst voldoet aan de drie bekende voorwaarden van het Kwartet (afzien van geweld; erkenning van Israël; respectering van de reeds gesloten Palestijns-Israëliische overeenkomsten). Dit is en wordt echter wel regelmatig bepleit in Europese kring, met het argument dat de Israëlische en internationale boycot van Hamas averechts heeft uitgepakt voor het vredesproces, en slechts de radicalisering van Hamas in de hand heeft gewerkt. Gesteld wordt dat Hamas in januari 2006 na ‘eerlijke en vrije verkiezingen’ (onder toezicht van de internationale gemeenschap) de meerderheid veroverde in de Palestijnse Wetgevende Raad, en in feite het Palestijnse volk beter vertegenwoordigt dan de corrupte Fatah-partij van Mahmoud Abbas en de zijnen. De daarop volgende internationale boycot van de nieuwe Palestijnse regering geeft dus geen pas. De aanhoudende raketbeschietingen vanuit de Gazastrook op burgerdoelen in Zuid-Israël in de afgelopen jaren waren slechts ingegeven, zo wordt geredeneerd, door wanhoop over de uitzichtloze economische en humanitaire situatie in het gebied.³⁷

In diverse Europese landen wordt daarom al jaren aangedrongen op nauwere contacten met Hamas. En die zijn ook veelvuldig gelegd. In Zwitserland heeft bijvoorbeeld in 2007 een Hamas-delegatie in het geheim overleg gevoerd gesproken met Zwitserse diplomaten over een mogelijke erkenning.³⁸ In Noorwegen hebben soortgelijke gesprekken plaatsgevonden. Hamas-leiders zijn openlijk ontvangen in Ankara en Moskou, en vele Europese volksvertegenwoordigers, ook Nederlandse, hebben contact gehad met Hamas-politici, zowel in de Gazastrook als in diverse Arabische hoofdsteden. Hetzelfde geldt voor oud-president Jimmy Carter, die herhaaldelijk gesprekken heeft gevoerd met de politieke chef van Hamas, Khaled Meshal in Damascus, en met premier Ismail Haniyeh in Gaza. Zelfs Israëlische persoonlijkheden, waaronder oud-minister van buitenlandse zaken Shlomo Ben-Ami en de voormalige chef van de Mossad, Ephraim Halévy, hebben gepleit voor opheffing van de quarantaine.

37 Onlangs in Nederland nog eens verwoord door Dries van Agt, *Een Schreeuw om Recht. De Tragedie van het Palestijnse Volk*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2009, hst.12. Voor dezelfde opvatting : Jan Elshout, ‘Hamas, partner voor vrede?’, *Internationale Spectator*, jrg.63 nr.3, maart 2007.

38 Daniel Möckli, ‘Switzerland’s controversial Middle East policy’, *CSS Analyses in Security Policy* (Zürich) , Vol.3 No.35, June 2008.

Het is de vraag of deze aanpak verstandig is. Uiteraard moeten ‘pragmatische’ geluiden van Hamas-politici op hun merites worden geschat, en kunnen contacten met Hamas gebruikt worden om uit te zoeken of deze partij serieus bereid is tot zaken. Maar grote voorzichtigheid blijft geboden. Daarbij moet mede beseft worden dat de internationale boycot van Hamas wel degelijk vruchten heeft afgeworpen. Tot radicalisering heeft ze zeker niet geleid, al was het alleen maar omdat het moeilijk voorstelbaar is dat een organisatie, die in 1988 een extreem-antisemitisch en gewelddadig handvest heeft opgesteld, en die als daad bij het woord in de periode 1994 – 2005 honderden Israëlische burgers heeft opgeblazen, en duizenden heeft verwond, ‘geradicaliseerd’ zou kunnen worden. Integendeel, mede onder internationale druk, en de aanleg van de ‘Muur’ niet te vergeten, werden de zelfmoordaanslagen na 2005 minder frequent, en lieten Hamas-leiders meer pragmatische geluiden horen.³⁹

Boycot van Hamas effectief

Na de veel-bekritiseerde Israëlische operatie-Cast Lead in de Gazastrook zijn soortgelijke effecten opgetreden. Tal van mensenrechtenorganisaties en diverse VN-commissies hebben het ‘buitensporige geweld’ dat het Israëlische leger bij deze gelegenheid gebruikt zou hebben tegen de Palestijnse burgerbevolking, in scherpe woorden aan de kaak gesteld. Het Goldstone-rapport van september 2009 sprak zelfs van ‘mogelijke misdaden tegen de menselijkheid’.⁴⁰ Hoe betreurenswaardig dat geweld ook geweest moge zijn, de conclusie dat Israël roekeloos te werk is gegaan, zonder veel bereikt te hebben, is niet juist.⁴¹ De drastische Israëlische interventie heeft inderdaad veel Palestijnse burgerslachtoffers geëist, maar dat was bijna onvermijdelijk gezien de stedelijke omgeving waarin de Hamas-strijders zich moedwillig verschansten met hun raketwerpers. Voorkomen moest ook worden dat er opnieuw Israëlische soldaten in gijzeling zouden worden genomen naar het voorbeeld van de ontvoerde Gilad Shalit, die al jaren als onderhandelingspand wordt gebruikt in Hamas-gevangenschap.⁴²

Operatie- Cast Lead heeft echter ook tot een ernstige verzwakking van Hamas geleid. Dankzij superieur inlichtingenwerk, een uitstekende samenwerking tussen de krijgsmachtdelen, en zeer geavanceerde doelgeleidingsmethoden,

39 Vgl. Floor Janssen, *Hamas and its Positions Towards Israel*, Den Haag, Instituut Clingendael (Clingendael Security Paper No.8), 2009.

40 *Gaza Fact Finding Mission Report* (Goldstone Report), commissioned by the UN Human Rights Council, Geneva, September 2009.

41 Ik heb dit punt eerder gemaakt in mijn artikel ‘De politieke winst van de Gaza-oorlog’, *Trouw*, 20 mei 2009. Jackson Diehl is in *The Washington Post* van 20 september 2009 een soortgelijke mening toegedaan.

42 Zie ook de analyse van Avishai Margalit en Michael Walzer over de Israëlische (morele) dilemma’s tijdens de Gaza-oorlog in *The New York Review of Books*, Vol. LVI No.14, September 24 – October 7, 2009, p. 93, en eerdere nummers van dit blad.

werd het gevechtsvermogen van Hamas een enorme klap toegediend. En dit zonder noemenswaardige verliezen aan Israëlische zijde. Hierdoor is er van de operatie een afschrikwekkende werking uitgegaan, met positieve gevolgen voor de rust in het gebied. De regering-Netanyahu laat er geen twijfel over bestaan dat bij een serieuze hervatting van de raketbeschietingen opnieuw stevig wordt teruggeslagen. Door de afsluiting van de grens tussen Egypte en Gaza kan Hamas zich moeilijk voorzien van nieuw wapentuig, ook al zal er nog wel eens een raket worden afgevuurd, of een zelfmoordcommando doordringen in een Israëlische bus of restaurant. De Zuid-Israëlische bevolking kan zich nu dus wat veiliger weten. En trouwens ook de Noord-Israëlische, want de les die Hamas is geleerd, geldt impliciet ook voor Hezbollah in Libanon (dat zich dan ook opvallend rustig is blijven houden tijdens en na de Gaza-oorlog). Op de Westelijke Jordaanoever werden wel pro-Hamasdemonstraties gehouden, maar ook daar bleef het opvallend rustig, mede door toedoen van de Palestijnse veiligheidstroepen, die daar met Amerikaanse steun worden opgeleid. Je zou met enige overdrijving kunnen zeggen dat er de laatste tijd wel vrede is in het Midden-Oosten, maar geen vredesproces.

Verder heeft een brede coalitie van Arabische landen, de Verenigde Staten, en de Europese Unie nu geheel zijn bekomst van de Islamitische ‘verzetsbeweging’, die sinds de bloedige staatsgreep van twee jaar geleden een waar schrikbewind voert in de verpauperde Gazastrook. Mensenrechtenorganisaties als Human Rights Watch hebben de martelpraktijken en liquidaties in het gebied al herhaaldelijk aan de kaak gesteld.⁴³ De Palestijnse Autoriteit is inmiddels evenzeer gebeten op Hamas als op Israël. Eurocommissaris Benita Ferrero-Waldner heeft gezegd geen grootscheepse EU-steun aan de wederopbouwwerkzaamheden in Gaza te zullen geven, zolang Hamas daar de lakens uitdeelt. Wel vindt de EU dat Israël meer humanitaire hulpgoederen moet toelaten, zoals voedsel en medicijnen. Egypte probeert te bemiddelen tussen de rivaliserende Palestijnse facties, maar houdt zelf de grens met Gaza hermetisch gesloten. Hulp voor wederopbouw komt er niet in. Hillary Clinton en Obama’s speciale gezant voor het Midden- Oosten, George Mitchell, hebben de Gazastrook nadrukkelijk links laten liggen bij hun herhaalde bezoeken aan de regio. Hamas is militair machteloos, economisch bankroet, en afgezien van enige steun uit Iran, in diplomatieke zin praktisch volledig geïsoleerd.

Draait Hamas bij?

Dat besef lijkt nu ook door te dringen tot de Hamas-leiding. Khaled Meshal zei dit voorjaar in *The New York Times* dat hij ‘constructief’ wil samenwerken met Barack Obama. Meshal suggereerde tevens dat hij de Israëlische grenzen van ‘1967’ zou kunnen respecteren, en hij is bereid tot een bestand van ‘tien jaar’.⁴⁴

43 Under Cover of War. Hamas Political Violence in Gaza, New York, Human Rights Watch, 15 april 2009.

44 Interview met Khaled Meshal in *The New York Times*, 6 mei 2009.

De raketbeschietingen op Israël zijn al tijdelijk gestopt. Het beruchte handvest van Hamas, waarin de vernietiging van de staat Israël wordt gepredikt, en vredesoverleg ten principale wordt afgewezen, is volgens hem verouderd. Opmerkelijke geluiden, die er op wijzen dat Hamas niet radicaliseert, maar zich onder de druk der omstandigheden veeleer gaat voegen naar de eisen van de internationale gemeenschap.⁴⁵

Of Hamas inderdaad gaat bijdraaien is overigens maar de vraag. De opmerkingen van Khaled Meshal hebben mede het tactische doel om de PLO en Fatah de wind uit de zeilen te nemen als internationaal vertegenwoordiger van de Palestijnse Autoriteit. Wanneer het Hamas echt menens is moet de beweging zich verzoenen met Fatah, en zich onderwerpen aan het wettige Palestijnse gezag. Gelet op de al jaren bestaande fundamentele rivaliteit tussen deze twee partijen, met aan de ene kant de religieus bepaalde doelen van Hamas, en aan de andere kant de seculiere PLO, lijkt dat niet waarschijnlijk. Ook het geweld tegen Israël is diepreligieus gemotiveerd, en constitutioneel verankerd. Het extremistische handvest, waarin vredesoverleg ten principale wordt afgewezen, is, nog maar betrekkelijk kort geleden, niet voor niets opgesteld.⁴⁶

Zolang Hamas onvoldoende bijdraait moet de EU, samen met de VS, een aantal belangrijke Arabische staten, en de Palestijnse Autoriteit, de boycot voortzetten. Ook om Mahmoud Abbas een hart onder de riem te steken, en te voorkomen dat Hamas de PLO verdringt als de vertegenwoordiger van het Palestijnse volk, of de macht overneemt op de Westelijke Jordaanoever.

De EU dient bij dit alles ook scherp voor ogen te houden dat de kern van het Palestijns-Israëliisch conflict ligt in de omstandigheid dat er in alle fases van het bestaan van de staat Israël substantiële Arabische, Palestijnse, en Iraanse krachten zijn geweest die aan dat bestaan, binnen welke grenzen ook, met alle geweld een eind hebben proberen te maken. En na elke ronde van oorlog en geweld werd het potentiële territorium voor een Palestijnse staat verkleind, doordat telkens de wapens werden opgenomen tegen een militair veel sterkere tegenstander. Geheel los van de morele aspecten van de Palestijnse terreur, werkt het geweld dus ook vanuit Palestijns staatkundig oogpunt geheel contraproductief. Hamas vertegenwoordigt de jongste lichting in deze uitzichtloze spiraal van Palestijnse zelfdestructie. En de EU moet dus, zeker ook

45 Vgl. Floor Janssen, *Hamas and its Positions Towards Israel*, Den Haag, Instituut Clingendael (Clingendael Security Paper No.8), 2009; Patrick Müller, *Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch-palästinensischen Friedensprozess*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie), 2009.

46 Zie voor uitstekende analyse van het extreem antisemitische en gewelddadige karakter van Hamas: Wim Kortenoeven, *Hamas, portret en achtergronden*, Soesterberg, Uitgeverij Aspekt/CIDI-informatiereeks, 2006.

in het belang van de Palestijnen zelf, alles in het werk stellen om te helpen deze gewelddadigheid de kop in te drukken.

(d) Steun de Palestijnse Autoriteit

De EU moet daarom eens te meer de Palestijnse Autoriteit op de Westelijke Jordaanoever steunen, en vooral ook president Mahmoud Abbas, de eerste Palestijnse leider in de geschiedenis die beseft dat geweld de Palestijnse zaak meer kwaad dan goed doet. Dit kan door middel van economische en technische hulp, en ook door verder uitvoering te geven aan het EU-PA Actieplan van 2007, waarin tal van maatregelen worden bepleit voor de opbouw van Palestijnse staats- en bestuursorganen, inclusief een veiligheidsapparaat, en ook de rechterlijke macht. Via de Europese politiemissie (EUPOL-COPPS) wordt al gewerkt aan de training van een Palestijns politiecorps, dit mede in samenwerking met de Amerikaanse Daytonmissie. Op dit gebied zijn al bemoedigende resultaten bereikt, zoals blijkt uit de ordehandhaving in Nabloes, Jenin, en Ramallah. Het onlangs verschenen regeringsprogramma van premier Salam Fayyad biedt ook uitstekende aanknopingspunten voor een Europese economische en politieke bijdrage aan de Palestijnse staatsvorming. Dit plan vormt een belangrijk teken dat in gematigde Palestijnse kring afstand wordt genomen van het gewelddadige verleden, en dat alle energie voortaan gericht wordt op de inrichting van een zelfstandig Palestijns staatsbestuur, in plaats van op 'verzet' en 'strijd' tegen Israël. Vooral vanwege de gedetailleerde richtlijnen voor de ministeries en andere staatsorganen, sluit dit document goed aan op de eerdere Europese 'Actieplannen'.⁴⁷

Mede tegen deze achtergrond, en onder internationale druk, heeft Israël in juni 2009 diverse wegblokkades op de toevoerwegen naar een paar grote Palestijnse steden opgeheven, en daar zien we voorzichtige tekenen van economische groei. De gezant van het Kwartet, Tony Blair, die speciaal belast is met het economisch herstel van de Palestijnse gebieden, heeft hier eveneens hard aan gewerkt. Maar ook het economisch programma dat Netanyahu in petto heeft voor de Palestijnen, begint zijn vruchten af te werpen. Op dat programma is de nodige kritiek geuit in de EU omdat het een surrogaat zou zijn voor een Palestijnse staat, maar de vrijmaking van het handels- en personenverkeer is niet alleen gunstig voor de Palestijnse economie, maar ook voor de Palestijnse politieke ontwikkeling.

47 *Palestine. Ending the Occupation, Establishing the State*. Program of the Thirteenth Government, Palestinian National Authority, Ramallah, augustus 2009.

(e) Druk op en samenwerking met Israël

Wil het vredesproces weer enige kans krijgen, dan is het van elementair belang dat ook Israël zich houdt aan de akkoorden die reeds met de Palestijnen zijn gesloten. Zowel de Routekaart als de Annapolis-verklaring schrijven bijvoorbeeld nadrukkelijk voor dat Israël onverwijld de bouwactiviteiten van en in de nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever moet stopzetten, dus ook de huidige regering in Jeruzalem is daar volledig toe gehouden. Tot nu toe gebeurt dat onvoldoende, hoewel Netanyahu in mei 2009 besloten heeft tot de opheffing van enkele (ook volgens Israëls recht) illegale buitenposten, en slechts bouwactiviteiten toelaat in de bestaande nederzettingen. Deze maatregelen, die genomen zijn onder Amerikaanse druk, zijn echter onvoldoende. Israël begrijpt kennelijk niet dat de internationale gemeenschap onmogelijk de Palestijnen kan dwingen zich te houden aan de eerdere akkoorden, terwijl het deze zelf niet respecteert.

De Israëlsche terugtrekking uit de bezette gebieden moet in goed bilateraal overleg geregeld worden, en zo mogelijk als onderdeel van een alomvattend Israëlsch-Palestijns akkoord. Bovendien moet daarbij de veiligheid van de Israëlsche bevolking, die van de joodse kolonisten inclusief, gegarandeerd blijven. Na de unilaterale terugtrekkingen van het Israëlsche leger uit Zuid-Libanon (in mei 2000) en de Gazastrook (in 2005), veranderden deze gebieden in lanceerinrichtingen voor Hezbollah en Hamas, dus dat hoeft Israël zich niet opnieuw te laten welgevalen op de Westelijke Jordaanoever. Overigens staan de grote joodse woonblokken langs de ‘groene lijn’ het begin van Palestijnse staatsvorming niet in de weg, zoals reeds bleek in de jaren ’90 toen het overgrote deel van de Palestijnse bevolking kwam te leven onder autonoom Palestijns bestuur te midden van allerlei nederzettingen. Dus met de opbouw van een Palestijnse staat en economie hoeft niet gewacht te worden totdat alle nederzettingen en obstakels zijn opgeruimd. En dat geldt ook voor de regeling van de andere ‘finale’ geschilpunten, zoals de uiteindelijke grenzen van beide staten, de status van Oost-Jeruzalem en het recht op terugkeer van, en compensatie voor, de Palestijnse vluchtelingen en hun nazaten. In alle gevallen moet worden voorkomen dat ook bij tegenvallende ontwikkelingen weer naar de (terreur)wapens wordt gegrepen.

Sancties tegen Israël?

De EU zal Israël dus moeten aanmanen om letterlijk en figuurlijke ruimte te scheppen voor een Palestijnse staat, en meer werk te maken van de Arabische vredesvoorstellen. In de EU weerklinkt herhaaldelijk de roep om wat dat aangaat ook (economische) sancties aan te wenden teneinde de noodzakelijke druk uit te oefenen. Recentelijk nog naar aanleiding van de tactloze opmerkingen van Avigdor Lieberman, waarin deze afstand nam van het Annapolis-proces. Tijdens de Gaza-oorlog en bij eerdere gelegenheden gingen er in de EU, en zelfs de VS, ook stemmen op voor een academische boycot van Israëlsche wetenschappers.

De EU is een zeer belangrijke handelspartner voor Israël, en beschikt dus in beginsel over instrumenten om economische en financiële sancties aan te wenden. Druk ligt echter zeer gevoelig in Israël, zeker als het gaat om vraagstukken die naar Israëls oordeel de veiligheid van de staat en zijn burgers betreffen. Of zeer principiële en godsdienstig geladen opvattingen over de joodse rechten op Bijbels land. Op dat soort punten wijkt Israël nooit voor economische sancties. En er is binnen de EU in ieder geval onvoldoende steun voor dit soort maatregelen, door toedoen van lidstaten als Duitsland en Nederland. Een boycot van Israëls wetenschappers zou trouwens ook diverse EU-programma's (zoals Galileo-project) treffen, omdat die in hoge mate afhankelijk zijn van de inbreng van Israëls wetenschappers. Wel worden als uitvloeisel van het Associatie-akkoord uit 1995 zo nodig maatregelen genomen indien Israël niet voldoet aan bijvoorbeeld de exportregels voor producten uit de nederzettingen. Die hebben in dat geval echter een (door Israël aanvaarde) handelstechnische achtergrond, en geen politieke.

Ook heeft de EU de gesprekken over een opwaardering van het Associatieverdrag, waarin het Actieplan van 2007 voorziet, en waartoe in juni 2008 werd besloten, opgeschort tijdens de Gaza-oorlog. Die opwaardering heeft nog steeds niet plaatsgevonden onder invloed van de EU-lidstaten die zeer kritisch staan tegenover de koers van de regering-Netanyahu. Wel is in juni 2009 een akkoord getekend voor meer financiële EU-steun ten behoeve van enkele bescheiden gemeenschappelijke projecten (op onder meer veterinair gebied).⁴⁸ Bepaald geen doorbraak, maar zeker ook niet de boycot waar sommigen om roepen.

Het beste is de vele multilaterale en bilaterale contacten tussen de EU-landen en Israël op economisch, wetenschappelijk, cultureel gebied optimaal te benutten, en na te gaan of via een uitbreiding van bijvoorbeeld de wetenschappelijke en culturele dialoog de EU-boodschap beter in Jeruzalem kan overkomen. In dit opzicht zou de EU ook meer werk kunnen maken van de mogelijkheden om zich via de public diplomacy rechtstreeks tot het Israëls publiek te wenden, om op die wijze het binnenlandse klimaat enigszins te beïnvloeden. Barack Obama hoeft zich op dit punt trouwens ook niet onbetuigd te laten. Tot nu toe heeft hij zijn retorische gaven vooral jegens de moslims ingezet; dat zou hij ook wel eens kunnen doen jegens de Israëls onderdanen, en hun vele sympathisanten in de VS. Langs die weg zou er bijvoorbeeld op kunnen worden gewezen dat de groeiende invloed van de nationaal-religieuze en ultra-orthodoxe bewegingen niet alleen funest is voor het vredesproces, maar uiteindelijk ook voor het seculiere karakter van de Israëls staat.⁴⁹

48 *Bulletin Quotidien Europe*, No. 9922, 17 juni 2009.

49 Zie ook het verontrustende rapport van de International Crisis Group, 'Israel's religious right and the question of settlements', *Middle East Report* No. 89, 20 juli 2009.

Belangrijk ten slotte is dat de EU beter dan tot nu toe onderkent dat Iran voor Israël een grotere bedreiging vormt dan de Palestijnen, Hamas inclusief. Juist op dit punt moet Europa, samen met Amerika, Israël nadrukkelijk een hart onder de riem steken, mede om langs deze weg Israëlische concessies aan Palestijnse staatsvorming makkelijker te maken. In ieder geval moeten de Europese regeringen en hun bevolkingen zich veel bewuster worden van de reële kans op een vroegtijdig Israëlisch militair optreden tegen de Iraanse nucleaire installaties. En van de grote gevolgen die zo'n optreden heeft voor de Europese veiligheid en economie.

Over de auteur

Dr. Alfred Pijpers is politicoloog en als senior research fellow verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).