

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Europa en de oorlog tussen Israël en Hamas

Diepe interne verdeeldheid van Europa richting Israël en Palestina maakt het lastig om op constructieve wijze bij te dragen aan de oplossing van dit conflict. Wel dient Europa te blijven hameren op de internationale rechtsorde. Een oog blijven dichtknijpen is funest voor de Europese geloofwaardigheid en betrokkenheid op de langere termijn.

door Hylke Dijkstra De auteur is hoogleraar Internationale Veiligheid en Samenwerking aan Maastricht University.

Met ongeveer veertienhonderd slachtoffers is de aanval van Hamas op Israël de grootste terroristische aanslag in de wereld sinds 11 september 2001. Het aantal civiele slachtoffers in de Gazastrook, als gevolg van de militaire reactie door Israël, is ook ongekend hoog. Humanitair oorlogsrecht wordt door beide partijen met voeten getreden; proportionaliteit lijkt optioneel, en het einde van het conflict is niet in zicht.

Met afschuw kijken wij naar dit conflict, dat zich niet alleen in het Midden-Oosten afspeelt, maar tevens zijn weerslag vindt in de Nederlandse maatschappij. Wij richten onze blik logischerwijs op onze politici, regering, en vooral ook op Europa, met de vraag om een oplossing te zoeken. Maar zij hebben ook nauwelijks antwoorden, en Europa lijkt hopeloos verdeeld. Het ontbrak de lidstaten van de Europese Unie (EU) aan een gemeenschappelijke positie in de Algemene Vergadering van

de Verenigde Naties (VN). Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie, zet andere accenten dan Raadsvoorzitter Charles Michel. Los van extra geld voor noodhulp komt Europa er niet aan te pas.

Waarom lukt het ons niet meer om diplomatie te bedrijven, vrede te bewerkstelligen en oplossingen aan te dragen? Wat is de rol van Europa in een woelige wereld waar landen aan onze grenzen in brand staan? Waarom is de EU niet meer een centraal onderdeel van het vredesproces in het Midden-Oosten, zoals twintig jaar geleden? In dit artikel doe ik een stap terug en kijk ik historisch naar de rol van Europa betreffende het Israël-Palestina-conflict. Het valt op dat wij verstrikt zijn geraakt in ons eigen beleidsdiscours om de huidige oorlog goed in te schatten. En dit plaatst ons momenteel buiten de realiteit.

Europese verdeeldheid

Europa hield zich al bezig met Israël en Palestina ruim voordat het Europees buitenlands beleid zelfs officieel bestond.¹ De belangen waren groot, maar de (West-)Europese lidstaten waren vaak verdeeld. Europese landen reageerden bijvoorbeeld niet gemeenschappelijk maar ieder afzonderlijk op de Jom Kipoer-oorlog in 1973. Ze gedroegen zich, in de woorden van de Amerikaanse politicoloog Kenneth Waltz, tegelijk als kippen en struisvogels: ‘ze renden doelloos rond, luid kakelend, terwijl ze hun kop diep in het zand staken’.²

Deze interne verdeeldheid in Europa richting Israël en Palestina zit diep en is historisch geworteld. Duitsland heeft een historische verplichting richting Israël die wij in Nederland ook sterk voelen. Voor andere lidstaten is de les van de Tweede Wereldoorlog juist dat de internationale rechtsorde gehandhaafd dient te worden, inclusief afspraken in de VN jegens

De interne verdeeldheid in Europa richting Israël en Palestina zit diep en is historisch geworteld

Palestina. Het verloop van de Koude Oorlog speelt nog mee in de huidige afwegingen van Europese landen, net als olie uit het Midden-Oosten en ook het feit dat vlak voor de val van de Berlijnse Muur, in 1988, de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) de Palestijnse staat onafhankelijk verklaarde. Dit werd door bijna tachtig landen (waaronder het gehele Oostblok, inclusief huidige EU-lidstaten) erkend.

De Europese interne verdeeldheid komt vooral naar voren als er weer eens in de Algemene Vergadering van de VN moet worden gestemd over Palestina. In 2012, bijvoorbeeld, stemden 14 EU-lidstaten voor een resolutie die Palestina een sterkere positie zou geven binnen de VN. 12 lidstaten onthielden zich (waaronder Nederland en Duitsland), en 1 lidstaat (Tsjechië) stemde tegen.³ De EU-lidstaten stemden vergelijkbaar

toen Palestina een jaar eerder het lidmaatschap aanvraag van UNESCO, een agentschap van de VN. In 2015 waren de EU-lidstaten het weer oneens in New York, ditmaal over de vraag of de Palestijnse vlag mocht wapperen bij het VN-hoofdkwartier. Frankrijk, België, Zweden en nog een paar landen stemden voor. De rest van de EU onthield zich.⁴

In zijn algemeenheid zijn de EU-lidstaten bijna nooit verdeeld binnen de VN. Israël en Palestina zijn de uitzondering die de regel bevestigt. In dit licht was de recente stemming in de Algemene Vergadering van de VN, waar Nederland zich weer onthield en de EU wederom verdeeld was, geen verrassing.

Tweestatenoplossing, het Midden-Oostenkwartet en *state-building*

Juist omdat de Europese landen Israël en de Palestijnse zaak in verschillende mate steunen,

praat de EU al lang over een gemeenschappelijke positie. De ‘tweestatenoplossing’ staat hierbij voor de EU centraal. De Europese Verklaring van Venetië uit 1980, opgesteld kort na het vredesakkoord tussen Israël en Egypte in 1979, ligt

hieraan ten grondslag. Europa erkende in deze verklaring zowel het recht van de Israëlische staat als ook de legitieme rechten van de Palestijnse bevolking, inclusief zelfbeschikking. Belangrijk is daarbij dat, voor Europa, de tweestatenoplossing moet voortkomen uit onderhandeling tussen beide partijen, en dat deze gebaseerd moet zijn op de grenzen van 1967.

Er is natuurlijk een hoop veranderd de laatste vier decennia, maar kort gezegd was dit nog steeds de basis van het Midden-Oostenbeleid van de EU op 7 oktober 2023. In 1982 ging de Franse president Mitterrand bijvoorbeeld naar de Knesset om Israël te vertellen dat de staat Palestina er moest komen.⁵ De Oslo-akkoorden uit 1993 volgden de tweestatenoplossing. Hetzelfde gold voor de ‘Roadmap for Peace’ uit 2002. Voor Europa was dit een comfortabele positie. Israël

en de Palestijnen moesten eerst onderhandelen en er zelf uitkomen; pas op het eind van de rit zou Europa volledig overgaan tot erkenning van Palestina.

Wat hierbij ook paste was een centrale rol voor de EU in de onderhandelingen. Het Midden-Oostenkwartet werd in 2002 opgericht als belangrijkste forum voor diplomatie. Naast de beide partijen bestond het Kwartet uit de Verenigde Staten, Rusland, de secretaris-generaal van de VN, en de hoge vertegenwoordiger van de EU. Het waren dus niet de lidstaten die deelnamen, maar de EU zelf, in de persoon van Javier Solana en zijn ambtenaren. Hierdoor kon het onderlinge gekakel van de EU-lidstaten buiten worden gehouden.

Als onderdeel van de eerdergenoemde 'Roadmap' zette de EU vooral in op *state-building*.⁶ Het idee hierachter was dat de internationale gemeenschap eerst de Palestijnen moest helpen om een staat op te bouwen met relevante instellingen, voordat Palestina een eigen staat kon worden. Dit was een taak waarvoor de EU ook erg geschikt leek. De EU was immers ook bezig in Bosnië, Kosovo en Afghanistan met *state-building* na de oorlogen daar. Ze bereidde zich verder voor op de uitbreiding met twaalf Centraal- en Oost-Europese landen in 2004-2007, die ook allemaal door een proces van *state-building* moesten gaan. Verder kon de EU beschikken over een zeer behoorlijk budget om de Palestijnse autoriteit te ondersteunen.

Gaza, illegale nederzettingen en de Abraham-akkoorden

Als we anno 2023 terugkijken ging het eigenlijk vrij snel fout met de Europese diplomatie, de tweestatenoplossing en de ambitie om een Palestijnse staat te bouwen. Reeds in 2005 trok Israël zich terug uit de Gazastrook, in 2006 gevolgd door verkiezingen die Hamas aan de macht brachten in Gaza. Voor Europa was dit reden om nog meer in te zetten op de

concurrerende Fatah-regering van Abbas in de Westelijke Jordaanoever. Europa hoopte dat Fatah uiteindelijk de legitieme woordvoerder voor de Palestijnen zou blijken, maar dit heeft niet zo uitgekapt. Ondanks sterke Europese investeringen bleek het Fatah-bewind zwak, waardoor het draagvlak onder de eigen bevolking afkalfde, en daarmee zijn legitimiteit.

De terugkeer van Netanyahu als Israëliësch premier in 2009 zette de situatie verder op scherp. Voor de Palestijnen creëerde dit de noodzaak om een sprong vooruit te doen. In plaats van de onderhandelingen af te wachten forceerden ze de eerdergenoemde stemming binnen de VN in 2012 (over een sterkere positie). Ze overtuigden verder nog bijna twintig landen (grotendeels uit Zuid-Amerika) om tot erkenning over te gaan. In andere woorden: ze probeerden unilateraal de boel op scherp te zetten.

Netanyahu op zijn beurt liet de

De gedachte blijft hangen dat de EU vooral met zichzelf bezig blijft, met de fundamenteel verdeelde lidstaten

tweestatenoplossing volledig varen. Door het versterken en uitbreiden van de illegale nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever raakten de grenzen van 1967 steeds verder uit het zicht. Momenteel leven er niet minder dan 600.000 tot 700.000 Israëliërs in de illegale nederzettingen. De EU heeft dit geregeld veroordeeld, juist omdat de grenzen van 1967 onderdeel waren van het eigen interne compromis en het feit dat de herziening van grenzen ingewikkeld ligt binnen de internationale rechtsorde. Netanyahu maakte het helemaal bont toen hij in 2018 president Trump overhaalde om, als kers op de taart, de ambassade van de Verenigde Staten te verplaatsen naar Jeruzalem.

Tegelijkertijd heeft Netanyahu, bemiddeld door de schoonzoon van Trump, de verschillende Abraham-akkoorden gesloten met de Golfstaten,

maar later ook met Marokko en Soedan, waarbij die landen normalisatie met Israël hebben geprioriteerd boven steun voor de Palestijnse zaak. De reactie van de EU hierop was initieel compleet naar binnen gekeerd. De Abraham-akkoorden betekenden feitelijk niet alleen het einde van de onderhandelingen tussen Israël en Palestina, omdat de druk vanuit de Arabische wereld wegviel. Er was ook ongeloof, in Europa, dat Trump dit deed zonder enig overleg met de Europeanen. De regering-Biden heeft echter deze lijn voortgezet, met een mogelijke overeenkomst tussen Israël en Saoedi-Arabië in het verschiet.

Uitweg

De Europese reactie op 7 oktober is er een van verwarring. Voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen begrijpt duidelijk dat de Venetië-verklaring uit 1980 niet meer past bij de huidige realiteit: er is geen potentiële Palestijnse staat meer, de grenzen zijn veranderd, het vredesproces bestaat niet meer, en er moet met Netanyahu gepraat worden. Anders doet de EU er gewoon niet meer toe. Tegelijkertijd kwam haar bezoek aan Israël op 13 oktober haar op felle kritiek te staan. Het leidde tot een – ongeziene – openlijke ruzie met Raadsvoorzitter Charles Michel en met Josep Borrell, de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlands beleid.

Europa en de EU vielen daarop bijna direct terug in de oude patronen, met een discours rondom humanitair oorlogsrecht, geweld door Israël, en de Palestijnse zaak. Dit is gedeeltelijk met goede redenen. Humanitair oorlogsrecht is zeer belangrijk, zeker voor een waargemeenschap zoals de EU. En een tweestatenoplossing blijft eigenlijk de enige oplossing op de langere termijn. Hoe de oorlog ook afloopt, Israël gaat niet zelf de Gazastrook besturen. Een grote VN-interventiemacht, en zeker een trustgebied, is ook niet meer van deze tijd. Toch kunnen we ons niet van de gedachte ontdoen dat de EU vooral met zichzelf bezig blijft, met de fundamenteel verdeelde lidstaten.

Het is ook niet direct duidelijk hoe Europa weer op constructieve wijze kan bijdragen aan de oplossing van dit conflict. Kortetermijn-crisismanagement, over een staakt-het-vuren en het vrijlaten van de gijzelaars, ligt duidelijk bij de Verenigde Staten en Qatar, met op de achtergrond een aantal Arabische buurlanden. Meer dan het ondersteunen van dit proces zit er nauwelijks in. Wel dient Europa te blijven hameren op de internationale rechtsorde. Hoe langer dit conflict duurt, en hoe meer burgerslachtoffers er vallen, hoe minder steekhoudend Israëls argument van legitieme zelfverdediging is. Een oog blijven dichtknijpen is funest voor de Europese geloofwaardigheid en betrokkenheid op de langere termijn.

- 1 Voor overzichten van de rol van Europa, zie: Costanza Musu, *European Union policy towards the Arab-Israeli peace process. The quicksands of politics*. Londen: Palgrave Macmillan, 2010; en Patrick Mueller, 'Europe's foreign policy and the Middle East peace process. The construction of EU actorness in conflict resolution', *Perspectives on European politics and society* 14 (2013), nr. 1, pp. 20-35.
- 2 Kenneth Neal Waltz, *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill Higher Education, 1979, p. 152.
- 3 United Nations, 'General Assembly votes overwhelmingly to accord Palestine 'non-Member Observer State' status in United Nations', website UN, 29 november 2012. Zie <https://press.un.org/en/2012/ga11317.doc.htm>

- 4 United Nations, 'State of Palestine flag to fly at United Nations headquarters, offices as General Assembly adopts resolution on non-Member Observer States', website UN, 10 september 2015. Zie <https://press.un.org/en/2015/ga11676.doc.htm>
- 5 David Landau, 'Mitterrand tells Knesset that Israel has a right to live, but this right cannot be denied to the Palestinians', *JTA daily news bulletin*, 5 maart 1982. Zie <https://www.jta.org/archive/mitterrand-tells-knesset-that-israel-has-a-right-to-live-but-this-right-cannot-be-denied-to-the-pal>
- 6 Dimitris Bouris, *The European Union and occupied Palestinian territories. State-building without a state*. Routledge, 2014.