

TUSSEN WOORD EN DAAD
PERSPECTIEVEN OP DUURZAME VREDE
IN HET MIDDEN-OOSTEN
No. 83, maart 2013

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. van Staden LGen b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden gecombineerde Commissie Midden-Oosten

Voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Leden	Dr. B.S.M. Berendsen Dr. N. van Dam Prof.dr. W.J.M. van Genugten Mr. F. Korthals Altes Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Mw. drs. A.M.C. Wester Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Het Israëlisch-Palestijnse conflict in perspectief	10
I.1	Het vredesproces	10
I.2	Het juridisch kader	16
II	Veranderingen in de regionale en mondiale context	21
II.1	De regionale context	21
II.2	De mondiale context	24
III	Scenario's en mogelijkheden voor toenadering	27
IV	Actoren en initiatieven	33
V	De rol van Nederland	42
VI	Samenvatting en aanbevelingen	48

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Kaart van Israël en de bezette Palestijnse gebieden
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen

*'... my definition of a tragedy is a clash between right and right. And in this respect, the Israeli-Palestinian conflict has been a tragedy, a clash between one very powerful, very convincing, very painful claim over this land and another no less powerful, no less convincing claim.'*¹

*'We are willing to live side by side on the land and share the promise of the future. Sharing, however, requires two partners willing to share as equals. Mutuality and reciprocity must replace domination and hostility for there to be genuine reconciliation and coexistence under international legality. Your security and ours are mutually dependent, as intertwined as the fears and nightmares of our children.'*²

- 1 Amos Oz in een interview op 23 januari 2002 door PBS Newshour, 'Coping with Conflict: Israeli Author Amos Oz'.
- 2 Haidar Abdul-Shafi, sprekend namens het Palestijnse volk tijdens de Vredesconferentie in Madrid in oktober 1991, zoals geciteerd in Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londen: Verso, 2010), p. 157.

Woord vooraf

Het conflict tussen Israël en de Palestijnen, dat zich decennialang voortsleept, is wel treffend omschreven als een conflict tussen 'de slachtoffers en de slachtoffers van de slachtoffers'.³ Er mag geen misverstand over bestaan dat de Holocaust en de Israëlische bezettingspolitiek twee volstrekt onvergeliijkbare grootheden zijn. Evenmin mag er twijfel rijzen aan het recht van het Joodse volk in eigen staatsverband te leven in een veilige omgeving. Dit neemt niet weg dat de stichting van de staat Israël in 1948, met als voornaamste rechtvaardiging dit volk te vrijwaren van nieuwe vervolgingen, en later de Israëlische overwinning in de zesdaagse oorlog van 1967 hebben geleid tot groot onrecht bij de Palestijnen. Het gegeven dat zowel Joden als Palestijnen zich beroepen op historische en religieuze rechten en dat ieder van beide groepen vanuit zijn eigen geschiedenis aanspraak maakt op een eigen politiek tehuis in het vele eeuwen lang betwiste Heilige Land, geeft aan het conflict een onmiskenbare tragische lading. Het recht van het ene volk lijkt te botsen op dat van het andere.

In het recente verleden zijn, met hulp van verschillende internationale bemiddelaars (vertegenwoordigers van internationale organisaties en landen), talrijke pogingen ondernomen om tot een bevredigende regeling van het slepende conflict te komen. Deze pogingen hebben geen van alle een afdoende en blijvend resultaat opgeleverd. Soms leek een doorbraak nabij, zoals in 1993 toen Israëliërs en Palestijnen na geheime onderhandelingen in Oslo een akkoord wisten te bereiken over een vredesplan, en zeven jaar later toen op initiatief (en met actieve bemiddeling) van president Clinton delegaties van beide partijen in Camp David het met elkaar eens leken te worden over een zogenoemde eindstatusovereenkomst.⁴ Het wederzijds wantrouwen, het felle verzet van extremisten aan beide zijden tegen een vergelijk, de uitbreiding van illegale nederzettingen op Palestijns gebied en misschien ook het gebrek aan leiderschap over en weer, bleken uiteindelijk ook in deze gevallen een te groot struikelblok om te komen tot onderlinge pacificatie. Intussen ligt het vredesproces sinds 2010 stil, waarbij – niet verrassend – de twee betrokken partijen de verantwoordelijkheid voor de ontstane impasse op elkaar afschuiven. Het is dan ook geen wonder dat een zekere moedeloosheid zich meester heeft gemaakt van allen die op constructieve wijze wensen bij te dragen aan de overbrugging van de Israëlisch-Palestijnse tegenstelling.

Toch zou het speciaal voor Europa en dus ook voor Nederland een grote vergissing zijn te berusten in het onvermogen dan wel de onwil van partijen het vredespad opnieuw te betreden. Een voortzetting van de Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden, gepaard gaande met politieke repressie en een blijvende beperking van de bewegingsvrijheid en economische bestaansmogelijkheden van de Palestijnse bevolking (in Gaza nog sterker dan op de Westoever), maakt het waarschijnlijk dat het conflict – vroeg of laat – uitmondt in een ongekennde uitbarsting van geweld, met noodlottige humanitaire en politieke gevolgen. De sterk groeiende Israëlische kolonisering van Oost-Jeruzalem en de Westoever (Cis-Jordanië) verkleint bovendien

3 Deze formulering is afkomstig van de Franse politicoloog en commentator Dominique Moïsi.

4 Over de mislukking van Camp David, zie bijvoorbeeld Moty Cristal, 'Camp David, 2000', in Guy Olivier Faure and Franz Cede (eds.), *Unfinished Business. Why international negotiations fail* (Athens & London: The University of Georgia Press, 2012), pp. 43-61.

in aanzienlijk mate de kansen op uitvoering van het tweestatenmodel. Dit maakt de urgentie van een hervatting van het vredesproces groter dan ooit. Zoals in dit advies zal worden betoogd, kan speciaal de EU, die zich bij voorkeur als 'normatieve macht' in de wereld wil manifesteren, niet werkeloos blijven toezien op maatregelen en stappen die de verwerkelijking van een onafhankelijke staat Palestina zouden blokkeren of zelfs onmogelijk maken. Europa (en in het bijzonder Nederland) dreigt hiermee zijn geloofwaardigheid als hoeder van het internationale recht en beschermer van mensenrechten te verliezen. En daarmee ook zijn mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen in het Midden-Oosten. Dit gebied blijft verder hoe dan ook door de ligging en de oliereserves voor ons werelddeel van groot strategisch belang.

De reputatie van Europa staat tevens op het spel tegen de achtergrond van de nieuwe politieke winden die sinds de opstanden en hervormingsbewegingen van de afgelopen twee jaar in de betrokken regio zijn opgestoken. Er is een nieuwe politieke situatie ontstaan waarin het beleid van de Arabische landen meer dan vroeger onderhevig is aan 'de stem van het volk'. De heersende openbare mening in deze landen heeft zich over het algemeen kritisch getoond over het (veronderstelde) gebrek aan inzet van de verdreven Arabische leiders voor de Palestijnse zaak.

Uitgangspunt van dit advies is dat Nederland en de overige EU-landen deze feiten niet kunnen negeren. Zij dienen zich te realiseren dat de doelstellingen van het Europese nabuurschapsbeleid (stabiliteit, welvaart, democratie en nauwere politieke samenwerking) in de betrokken regio niet te bereiken zijn indien Europese verklaringen ten gunste van een duurzame oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict niet vergezeld gaan van de uitvoering van een passend beleid.

Tegen bovenstaande achtergrond heeft de AIV zich gebogen over de 'adviesaanvraag nieuwe initiatieven voor het Midden-Oosten Vredesproces', die de Eerste Kamer op 23 oktober 2012 aan de AIV heeft voorgelegd. In de adviesaanvraag⁵ verzoekt de Kamer de AIV, mede in het licht van de veranderende situatie in de regio, advies uit te brengen over de volgende vragen:

- In hoeverre beïnvloeden de veranderingen in de regionale en mondiale politieke context de onderhandelingsposities van de direct betrokken gesprekspartners alsook de opstelling van betrokken derden?
- Gezien eventuele veranderingen in uitgangsposities, wat zijn denkbare scenario's voor de ontwikkeling van het Midden-Oosten Vredesproces? Waar in deze scenario's zouden nieuwe mogelijkheden voor toenadering en het op gang brengen van vredesbesprekingen bestaan?
- Welke organisaties, landen of partijen zijn het best gepositioneerd om nieuwe initiatieven aan te dragen? Wat zouden die initiatieven concreet kunnen inhouden?
- Hoe kan Nederland, op basis van de beginselen van het internationaal recht, bijdragen aan vooruitgang in het Midden-Oosten Vredesproces? Wat kan Nederland zelf ondernemen en waar zou het in Europees en ander internationaal verband op kunnen aansturen?

De AIV heeft bovenstaande vragen bij de opstelling van het voorliggende advies

5 De aanvraag is als bijlage I aan het advies toegevoegd.

als leidraad genomen. Na een inleidend hoofdstuk, waarin wordt ingegaan op het verloop van het vredesproces tot nu toe en op het juridisch kader van het Israëlisch-Palestijnse conflict, komen de adviesvragen stuk voor stuk in afzonderlijke hoofdstukken aan de orde. In een afsluitend hoofdstuk zijn een samenvatting en een aantal specifieke aanbevelingen opgenomen.

Het advies is opgesteld door een gecombineerde commissie bestaande uit prof.dr. A. van Staden (AIV, CEI, voorzitter), dr. B.S.M. Berendsen (COS), dr. N. van Dam (CVV), prof.dr. W.J.M. van Genugten (AIV, CMR), mr. F. Korthals Altes (AIV) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV, CMR). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. A.M.C. Wester (secretaris CEI) en drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris AIV), hierin bijgestaan door dhr. A.L.M. van Nieuwland (stagiair).

Voorafgaand aan de opstelling van het advies heeft de commissie een aantal gesprekken gevoerd. Gesprekspartners waren onder meer drs. R.S. Serry (Speciaal Coördinator voor het Midden-Oosten Vredesproces van de VN), mr. H. van den Broek (voormalig minister van Buitenlandse Zaken en voormalig Europees Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen), prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer (voormalig minister van Buitenlandse Zaken en voormalig Secretaris-Generaal van de NAVO) en prof. dr. J. Dugard (emeritus hoogleraar Internationaal Publiekrecht en van 2001 tot 2008 Speciaal Rapporteur van de VN inzake de schending van mensenrechten en humanitair recht in het bezette Palestijnse gebied). De AIV is hun zeer erkentelijk voor de bereidheid hun inzichten met de commissie te delen.

Dit advies werd vastgesteld door de AIV op 21 maart 2013.

I Het Israëlisch-Palestijnse conflict in perspectief

Om de in de adviesaanvraag gestelde vragen te kunnen beantwoorden, acht de AIV het zinvol eerst de algemene context te schetsen waarbinnen de vragen moeten worden beschouwd. In dit eerste hoofdstuk zal daarom in vogelvlucht een overzicht worden gegeven van de belangrijkste pogingen die in het verleden zijn gedaan om een vredesproces tussen Israël en de Palestijnen tot stand te brengen. Vervolgens zal worden ingegaan op het juridisch kader waarbinnen het Israëlisch-Palestijnse vraagstuk moet worden geplaatst. In de volgende hoofdstukken, waarin de adviesvragen aan de orde komen, zal waar nodig worden teruggegrepen op de achtergrondinformatie in dit hoofdstuk.

I.1 Het vredesproces

Met de term ‘Midden-Oosten Vredesproces’ wordt veelal verwezen naar pogingen die in de periode 1991-2000 zijn gedaan om te komen tot een vredesakkoord tussen Israël en de Palestijnen (c.q. de Arabische wereld).⁶ Omdat voor 1991 en na 2000 ook verschillende initiatieven zijn genomen om vrede tot stand te brengen, zal het onderhavige overzicht een iets langere periode bestrijken.⁷

In de jaren volgend op de zesdaagse oorlog van juni 1967 werd diverse malen getracht om Israël en de Palestijnen nader tot elkaar te brengen. Hierbij speelden de Zweedse diplomaat Gunnar Jarring, Speciaal Gezant van de Verenigde Naties (VN) voor het Midden-Oosten, en de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken William P. Rogers, een centrale rol. Egypte en Jordanië reageerden welwillend op hun bemiddelingspogingen en gaven aan bereid te zijn tot het sluiten van een vredesakkoord met Israël op basis van Israëls terugtrekking uit de bezette gebieden en de implementatie van Veiligheidsraads-resolutie 242.⁸ In februari 1971 presenteerde de Egyptische president Anwar Sadat zijn eigen vredesinitiatief, gebaseerd op wederzijdse veiligheid, erkenning en terugtrekking. Israël toonde evenwel geen bereidheid in te gaan op de verschillende initiatieven, voornamelijk vanwege de voorstellen tot terugtrekking uit de bezette gebieden. Een senior medewerker van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken merkte hierover

6 Zie bijvoorbeeld Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012), p. 168.

7 Voor dit overzicht is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, in het bijzonder: Susan M. Akram en Michael Lynk, ‘Arab-Israeli Conflict’, entry in the *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008); Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londen: Verso, 2010); and Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012).

8 UN Doc. S/RES/242, 22 november 1967, unaniem aangenomen. Een klein verschil tussen de Engelse en de Franse tekst van de onderhavige resolutie heeft geleid tot uiteenlopende interpretaties. Terwijl in de Engelse versie wordt gesproken over ‘Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict’, voegt de Franse versie aan deze formulering een bepaald lidwoord toe: ‘Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit’. Het laatste is te vertalen met ‘Terugtrekking van Israëlische strijdkrachten uit de gebieden die tijdens het recente conflict zijn bezet’.

later op: 'Israel will be considered responsible for the rejection of the best opportunity to achieve peace since the establishment of the state.'⁹

In de nasleep van de Jom Kippoer-oorlog van oktober 1973 bedreef de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Henry Kissinger, enige tijd actieve *shuttle diplomacy* tussen Israël enerzijds en Egypte, Syrië, Saudi-Arabië en Jordanië anderzijds. Dit leidde tot de Sinaï-I- (oktober 1974) en Sinaï-II- (januari 1975) akkoorden, die betrekking hadden op beperkte terugtrekking van Israël uit de Sinaï en de Golan Hoogvlakte in ruil voor de belofte van Arabische zijde om zich te onthouden van gewelddadigheden. Van een alomvattend vredesplan was echter geen sprake.

De Amerikaanse president Jimmy Carter verruilde de stapsgewijze benadering van Kissinger voor multilaterale onderhandelingen, waaraan werd deelgenomen door de VS, de Sovjet Unie, Israël, Jordanië en Egypte. Een communiqué van 1 oktober 1977 van de VS en de Sovjet Unie, bedoeld als basis voor een internationale conferentie, riep, in lijn met Veiligheidsraadsresolutie 242, op tot een oplossing die de 'legitieme rechten van het Palestijnse volk' respecteert en tot terugtrekking van Israël uit de gebieden die waren bezet in 1967. De Egyptische president Anwar Sadat en overige Arabische staten waren niet enthousiast, maar gingen akkoord; Israël verwierp het voorstel.

De reis van de Egyptische president Anwar Sadat eind 1977 naar Jeruzalem en premier Menachem Begin's bezoek aan Egypte leidden echter tot een verbetering van de relaties. Daarop nodigde in juli 1978 president Carter Sadat en Begin uit in Camp David. De Camp David-onderhandelingen vonden plaats van 5 tot 17 september 1978 en resulteerden uiteindelijk in twee akkoorden: een vredesakkoord tussen Egypte en Israël (dat werd getekend op 26 maart 1979) en de algemene afspraak om binnen vijf jaar overeenstemming te bereiken over 'the final status' van de Westoever en Gaza (de PLO, de status van Jeruzalem en de Golan Hoogvlakte werden niet genoemd). Op 26 maart 1978 vond in het Witte Huis de ondertekeningsceremonie van de Camp David-akkoorden plaats.

In de hierop volgende jaren speelde de *Palestine Liberation Organization* (PLO)¹⁰ een steeds prominenter rol. De situatie in de regio verslechterde. Libanon was van 1975 tot 1990 in een burgeroorlog verwickeld; in 1982 viel Israël Libanon binnen. Van 1987 tot 1991 vond de eerste Palestijnse opstand, de Intifadah, plaats, als reactie op de bezetting en een gevoel van politiek isolement onder de Palestijnen. Israël reageerde met harde

9 Het citaat is van Assistant Secretary of State Joseph Sisco. Zie Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012), p. 123. De auteurs merken echter ook op dat de diplomatieke pogingen van Jarring c.s. werden tegengewerkt door het Witte Huis onder Nixon, in het bijzonder door *National Security Advisor* Henry Kissinger.

10 De *Palestine Liberation Organization* werd in 1964 opgericht als overkoepelende organisatie ter behartiging van de belangen van het Palestijnse volk, waarvan een groot deel buiten het oorspronkelijke woongebied van Palestina verblijft. In 1974 verkreeg de PLO waarnemersstatus bij de VN; deze status heeft de organisatie sindsdien behouden. In de jaren zeventig en tachtig (twintigste eeuw) werd de PLO door diverse partijen (Israël, de VS) als terroristische organisatie aangemerkt. In 1993, bij het sluiten van het Oslo-akkoord, erkende Israël de PLO als legitieme vertegenwoordiger van de Palestijnen. Onder de vleugels van de PLO zijn verschillende Palestijnse bewegingen verenigd, waaronder Fatah, die daarbinnen de grootste groepering vormt. Hamas staat echter buiten de organisatie.

hand met *Operation Iron Fist*. Gedurende de Intifadah kwamen rond de 1.100 Palestijnen en 144 Israëli's om het leven.¹¹

In 1991 begon een reeks initiatieven gericht op duurzame vrede in het Midden-Oosten. Tijdens de 'Madridconferentie' werden Egypte, Israël, Libanon, Syrië en een Jordaans-Palestijnse delegatie op 30 oktober 1991 bijeengebracht in het Koninklijk Paleis in Madrid op initiatief van de Amerikaanse president George H.W. Bush. De bijeenkomst werd voorgezeten door een door president Bush en minister van Buitenlandse Zaken James Baker samengesteld team en door Michail Gorbatsjov, de president van de Sovjet Unie. De basis voor de besprekingen waren Veiligheidsraadsresoluties 242 en 338¹² en het concept van *land-for-peace*. Problematisch was dat Israël slechts wilde spreken van 'autonomie' voor de Palestijnen, terwijl de Palestijnen een eigen staat voor ogen hadden. De PLO nam geen deel aan de onderhandelingen; de Palestijnen waren vertegenwoordigd door een kleine groep intellectuelen vanuit de bezette gebieden, onder wie Haidar Abdul-Shafi, een arts uit Gaza; Hanan Ashrawi, een hoogleraar Engelse literatuur uit Ramallah; en Faisal al-Husseini, politiek activist en leider van de Intifadah.

Het overleg werd in multilateraal en bilateraal verband voortgezet gedurende 1992 en de eerste helft van 1993. De resultaten waren uiteindelijk echter beperkt. Maar, zoals opgemerkt door auteur Gregory Harms: 'The symbolic significance of the Madrid Conference far outweighed its accomplishments, which were thin indeed. However, a precedent had been set by these countries gathering face-to-face; it was also the first time Israel and the Palestinians met in open dialogue.'¹³ Volgens de historicus Avi Shlaim wisten de Zionisten en Israëlische politici de internationale beeldvorming en publieke opinie lange tijd in hun voordeel te beïnvloeden maar verwierpen de Palestijnen langzaam maar zeker steeds meer steun voor hun zaak en was 'Madrid' hierbij van doorslaggevend belang.¹⁴

Parallel aan het 'Madrid-proces' werden vanaf januari 1993 geheime besprekingen gevoerd tussen Israël en de PLO op uitnodiging van de Noorse overheid. Dit resulteerde na acht maanden in het Oslo-akkoord. Het Amerikaanse leiderschap wist van de besprekingen, maar was niet van de inhoud op de hoogte. In de zomer van 1993 werd het akkoord wereldkundig gemaakt en op 13 september 1993 volgde de ceremoniële ondertekening in het Witte Huis onder auspiciën van de Amerikaanse president William J. Clinton, met, voor het oog van de wereld, de historische handdruk van de Israëlische premier Yitzhak Rabin en PLO-voorzitter Yasser Arafat.

11 Benny Morris, *Righteous Victims, A History of the Zionist-Arab Conflict 1881-2001* (New York: Vintage Books, 2001), pp. 595-596.

12 UN Doc. S/RES/338, 22 oktober 1973, aangenomen met 14 stemmen, zonder Chinese deelname aan de stemming.

13 Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012), p. 152.

14 Factoren die in dit proces een rol speelden waren volgens Shlaim onder meer de onverzettelijkheid van Israëlische zijde eind jaren tachtig onder de Likud-partij over het beginsel van tweedeling en het vredesoffensief van de PLO in 1988, toen de *Palestinian National Council* de staat Israel erkende, terrorisme verwierp, de tweestatenoplossing accepteerde en alle relevante VN-resoluties bekrachtigde. Zie: Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londen: Verso, 2010), pp. 152-167, Chapter Fourteen, 'Changing Places: The Madrid Peace Conference.'

Het Oslo-akkoord was geen alomvattend vredesverdrag of eindakkoord. De zogeheten *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (DOP) voorzag in het vestigen van een *Palestinian Interim Self-Government Authority* in delen van de bezette gebieden. Israël erkende de PLO als legitieme vertegenwoordiger van de Palestijnen. De PLO op haar beurt erkende de staat Israël en zag af van het gebruik van geweld. Israël ging voorts akkoord met de terugtrekking van troepen uit de Westoever en Gaza. Over de meest delicate onderwerpen voor een eindakkoord – waaronder de status van Jeruzalem, de nederzettingen, grenzen, water, veiligheid en vluchtelingen – werden geen besluiten genomen. Over deze punten zou volgens een vastgelegd schema in een later stadium overeenstemming moeten worden bereikt. Desondanks werd 'Oslo' algemeen van groot belang geacht: 'Oslo marked a momentous occasion where Israel and the PLO had managed not only to engage one another directly, but also produce a framework that both agreed upon; and all this accomplished without external influence or guidance.'¹⁵

Nadat op 26 oktober 1994 Israël en Jordanië een vredesovereenkomst hadden getekend, werd in september 1995 in Taba (Egypte) het Interim Akkoord dat was voorzien in het DOP ondertekend, ook wel 'Oslo-II' genoemd. De kern van dit akkoord was dat gedurende de interim-periode de bezette Palestijnse gebieden werden onderverdeeld in drie 'controlezones'. 'Gebied A', de dichtbevolkte Palestijnse steden, kwam onder de volledige politieke en veiligheidscontrole van de Palestijnse Autoriteit; 'gebied B', kleinere Palestijnse gemeenschappen en landelijk gebied, werd bestuurd door Palestijns civiel gezag en door Israëliisch veiligheidsgezag; en 'gebied C', bestaande uit de Israëliische nederzettingen, een aantal Palestijnse gemeenschappen en gebied grenzend aan pre-1967 grenzen, kwam onder volledige controle van Israël.

Twee maanden na de ondertekening van Oslo-II, in november 1995, werd premier Yitzhak Rabin, de belangrijkste pleitbezorger van het Oslo-proces in Israël, vermoord door een Joodse rechts-extremistische activist. In mei 1996 kwam de Likud-partij van Benjamin Netanyahu aan de macht en in 1997 besloot de Israëliische regering om de gebiedsoverdracht aan de Palestijnen overeenkomstig de Oslo-akkoorden stop te zetten. Hiermee kwamen de onderhandelingen over de *final status*-onderwerpen feitelijk tot stilstand.

Nadat in het voorjaar van 1999 in Israël de regering van Ehud Barak aan de macht kwam, kreeg het haperende vredesproces een nieuwe impuls. In juli 2000 nodigde president Clinton premier Barak en PLO-voorzitter Arafat uit voor een top in Camp David in een poging een definitief en duurzaam vredesakkoord te sluiten. Uiteindelijk mislukte dit, na twee weken onderhandelen, voornamelijk vanwege verschillen van mening over de definitieve grenzen, de status van Jeruzalem en de kwestie van de Palestijnse vluchtelingen. Wel werd een trilaterale verklaring afgegeven ('*Camp David II*'), waarin de partijen een aantal basisbeginselen onderschreven, waaronder steun voor de centrale plaats van Veiligheidsraadsresoluties 242 en 338.

In een laatste poging een vredesakkoord tot stand te brengen, nodigde president Clinton de partijen in december 2000 opnieuw uit, voor onderhandelingen op basis van de zogenoemde *Clinton Parameters*. Deze parameters hielden in dat een groot deel van Gaza en de Westoever teruggegeven moest worden aan de Palestijnen; dat Israël de belangrijkste nederzettingen zou behouden, waarvoor de Palestijnen deels werden gecompenseerd; dat de nieuwe Palestijnse staat gedemilitariseerd werd; Jeruzalem werd

¹⁵ Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012), p. 153.

opgedeeld naar bevolkingssamenstelling; er een vorm van gezamenlijke soevereiniteit zou komen over de stad; en dat een deel van de Palestijnse vluchtelingen zich zou vestigen in de nieuwe Palestijnse staat. Beide partijen accepteerden uiteindelijk de parameters, zij het met voorbehouden, en ze vormden de basis voor vervolgbesprekingen in Taba in januari 2001. Hier werd verdere vooruitgang geboekt, maar een akkoord bleef ook dit keer uit, wederom als gevolg van gebrek aan overeenstemming over de definitieve grenzen, Jeruzalem, en de Palestijnse vluchtelingen.

In september 2000 brak de tweede Intifadah uit en de jaren die volgden werden gekenmerkt door toenemend geweld; zelfmoordaanslagen van Palestijnse zijde (voornamelijk uitgevoerd door Hamas-strijders) gingen gepaard met repressie (onder meer *Operation Defensive Shield*) en herbezetting van de gehele Westoever van Israëlische zijde. Als gevolg van de escalatie van geweld in maart 2002 nam de Veiligheidsraad op 12 maart 2002 resolutie 1397¹⁶ aan, waarin voor het eerst formeel de tweestatenoplossing voor het conflict werd bekrachtigd.

Een paar weken later presenteerde Saudi-Arabië tijdens een bijeenkomst van de Arabische Liga in Beiroet een vredesvoorstel voor het Israëlisch-Palestijnse en het Israëlisch-Arabische conflict. Het plan, dat bekend werd als het 'Arabische Vredesinitiatief', werd op 28 maart 2002 aanvaard door de Arabische Liga en omvatte de volgende elementen: volledige terugtrekking van Israël uit de gebieden die sinds juni 1967 zijn bezet; de vestiging van een onafhankelijke Palestijnse staat in Gaza en de Westoever, met Oost-Jeruzalem als hoofdstad; een rechtvaardige oplossing van het Palestijnse vluchtelingenvraagstuk, op basis van Veiligheidsraadsresolutie 194 uit 1948;¹⁷ een einde aan het Israëlisch-Arabische conflict; en vrede en normalisatie van de verhoudingen tussen Israël en de Arabische wereld. Israël en de VS toonden weliswaar enige – zij het gereserveerde – belangstelling voor het plan, maar in concreto gebeurde er weinig mee.

In april 2002 werd het Kwartet in het leven geroepen, een gelegenheidsformatie van de VN, de VS, de EU en Rusland, met als doel duurzame vrede in het Midden-Oosten te bewerkstelligen. Het Kwartet verwelkomde het Arabische Vredesinitiatief, veroordeelde terrorisme en riep op tot beëindiging van de nederzettingenbouw en de Israëlische bezetting. De Amerikaanse president George W. Bush riep in juni 2002 op tot een 'vision of two States, a secure State of Israel and a viable, peaceful, democratic Palestine',¹⁸ en presenteerde de idee van een 'Routekaart voor de Vrede', dat zowel door het Kwartet als de Veiligheidsraad werd bekrachtigd. De 'Routekaart' combineerde elementen uit Veiligheidsraadsresoluties 242, 338 en 1397 met onderdelen van voorgaande vredesplannen ('Madrid', *land-for-peace* en het Arabische Vredesinitiatief) in een stapsgewijze agenda. Deze werd uiteindelijk echter niet of nauwelijks uitgevoerd.

In juni 2002 begon Israël onder leiding van premier Ariel Sharon in het noorden van de Westoever met de bouw van een afscheidingsmuur (meer hierover in de volgende paragraaf). Twee jaar later, in 2004, besloot Israël tot een unilaterale terugtrekking uit

16 UN Doc. S/RES/1397, 12 maart 2002.

17 UN Doc. A/RES/194 (III), 11 december 1948.

18 Toespraak van president George W. Bush over vrede in het Midden-Oosten van 24 juni 2002, zoals geciteerd door Susan M. Akram en Michael Lynk, 'Arab-Israeli Conflict', entry in the *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), par. 55.

de Gazastrook en vier nederzettingen in de Westoever. Het plan werd in augustus 2005 uitgevoerd; 17 Israëlsche nederzettingen werden ontmanteld en 8.000 kolonisten werden geëvacueerd naar Israël en de Westoever.¹⁹

De periode na 2005 werd gekenmerkt door nieuwe episodes van geweld. Tijdens de oorlog in Libanon in 2006 vielen meer dan 1.000 Libanese doden, voornamelijk burgers, en sloegen meer dan een miljoen mensen op de vlucht; aan Israëlsche zijde vielen 114 doden in het leger en 43 burgerdoden en werden meer dan 250.000 mensen geëvacueerd.²⁰ Voor Israël waren oplopende spanningen in Gaza, die gepaard gingen met een toename van beschietingen op zijn grondgebied, aanleiding in december 2008 – januari 2009 een militair operatie in Gaza, *Operation Cast Lead*, uit te voeren. Aan Palestijnse zijde kwamen rond de 1.300 mensen om, naar wordt aangenomen voornamelijk burgers; aan Israëlsche zijde vielen er 13 doden – allen soldaten.²¹

In 2006 vonden voor de tweede maal Palestijnse verkiezingen plaats, waarbij de Islamitische Hamas als winnaar uit de bus kwam. Dit leidde uiteindelijk tot een tweedeling in het Palestijnse leiderschap, met controle van Hamas over de Gazastrook en controle van de Fatah-partij van president Mahmoud Abbas over de Westoever. De westerse landen weigerden het bewind van Hamas te erkennen, omdat dit niet voldeed aan de eisen het gebruik van geweld af te zweren en het bestaan van Israël te aanvaarden.

Ondanks de toegenomen spanningen en gewelddadigheden tussen beide partijen, werden in 2007 verschillende pogingen ondernomen om het vredesproces weer op gang te brengen. De Arabische Liga bracht het Arabische Vredesinitiatief uit 2002 opnieuw naar voren, maar kreeg wederom weinig respons. En president Bush nam het initiatief tot de organisatie van een internationale conferentie in Annapolis op 27 november 2007, waaraan door veertig landen en internationale organisaties werd deelgenomen. Het doel was ‘(...) to immediately launch good-faith, bilateral negotiations in order to conclude a peace treaty resolving all outstanding issues, including all core issues, without exception, as specified in previous agreements.’²² De conferentie leverde echter weinig op; de besprekingen die voortkwamen uit ‘Annapolis’ waren slechts van korte duur. De verdeeldheid onder de Palestijnen en de westerse boycot van Hamas (in de VS bekritiseerd door onder meer voormalig president Jimmy Carter)²³ vormden extra complicerende factoren voor de vredesbesprekingen.

De Amerikaanse president Barack Obama ondernam tijdens zijn eerste termijn een aantal pogingen om de onderhandelingen tussen beide partijen nieuw leven in te blazen (in september 2010 werden premier Netanyahu en president Abbas onder meer uitgenodigd

19 Susan M. Akram en Michael Lynk, ‘Arab-Israeli Conflict’, entry in the *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), par. 61.

20 Ibid., par. 63.

21 Ibid., par. 66.

22 ‘Text of Bush’s remarks at Annapolis conference,’ *New York Times*, 27 november 2007.

23 Carter schreef in een opiniestuk in de *New York Times*: ‘A counterproductive Washington policy in recent years has been to boycott and punish political factions or governments that refuse to accept United States mandates. This policy makes difficult the possibility that such leaders might moderate their policies.’ Jimmy Carter, ‘Pariah diplomacy,’ *New York Times*, 28 april 2008.

in Washington voor een serie besprekingen), maar deze sorteerden weinig effect (zie ook de hoofdstukken II en IV). De nederzettingenpolitiek van Israël vormde hierbij een belangrijk struikelblok. *De Financial Times* schreef in april 2010 in een redactioneel commentaar over de rol van de VS: 'Breakthroughs in the Middle East happen when the US feels its national interest is in play, rather than when it pretends to be a dispassionate arbiter. When deadlock comes, as it inevitably will, Mr Obama must be ready to place a US plan before the Security Council. That should be based on the (Bill) Clinton Parameters of 2000, and the Arab peace plan of 2002.'²⁴

Concluderend kan worden gesteld dat de afgelopen veertig jaar een scala aan initiatieven heeft opgeleverd om het conflict tussen Israël en de Palestijnen te beslechten. Deze plannen, akkoorden en voorstellen vertonen in het algemeen meer overeenkomsten dan verschillen.²⁵ In 2002 merkte de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, over een vredesovereenkomst in het Midden-Oosten op: 'There is no conflict in the world today whose solution is so clear, so widely agreed upon, and so necessary to world peace as the Israeli-Palestinian conflict.'²⁶ Tien jaar later blijken deze woorden nog even actueel als in 2002.

1.2 Het juridisch kader

Gezien het belang van het internationaal-juridische kader van het onderhavige conflict en gelet op het feit dat in de adviesaanvraag specifiek de vraag wordt gesteld wat Nederland kan ondernemen op basis van beginselen van het internationale recht, acht de AIV het wenselijk een kort resumé te geven van de juridische stand van zaken. Hij neemt daarbij de *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof over de Israëlische muur uit 2004 als uitgangspunt, omdat daarin op veel omvattende wijze wordt gesproken over de juridische situatie en omdat actuele hete hangijzers, zoals de positie van (Oost-)Jeruzalem, het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen, de nederzettingen, de grenzen en de schaarste aan water, direct of indirect van een juridisch oordeel worden voorzien.²⁷ De *Advisory Opinion* was gevraagd door de Algemene Vergadering van de VN, die hierover had besloten in een stemming met 90 stemmen vóór, acht tegen en 74 onthoudingen, waaronder die van Nederland.²⁸

24 'Once more into the Mideast breach,' *Financial Times*, redactioneel commentaar, 30 april 2010.

25 Gregory Harms merkt hierover op: '(...) with there now existing an assortment of possible templates – Clinton Plan, Geneva Accord, Road Map, Saudi Proposal – all bearing more in common than they do in distinction, what is required is (...) to authentically pursue diplomacy.' Gregory Harms with Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londen: Pluto Press, 2012), p. 197.

26 UN Press Release SG/SM/8177, 'Leading their Peoples Back from Brink is "Duty" of Israeli, Palestinian Leaders, Secretary-General Tells Arab League Summit', 27 maart 2002.

27 *Advisory Opinion*, 9 juli 2004, zie: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>>, passim.

28 UN Doc. A/RES/ES-10/14, 12 december 2003, uitmondend in de vraag: 'What are the legal consequences arising from the construction of the wall being built by Israel, the occupying Power, in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, as described in the report of the Secretary-General, considering the rules and principles of international law, including the Fourth Geneva Convention of 1949, and relevant Security Council and General Assembly resolutions?'
Zie ook: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10216.doc.htm>>.

In zijn *Advisory Opinion* komt het Hof met een stemverhouding van 14 tegen een²⁹ tot de conclusie dat de bouw van de Israëlische afscheidingsmuur strijdig is met internationaal recht en dat Israël zorg dient te dragen voor volledige schadevergoeding. De schendingen van internationaal recht betreffen onder meer het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk (en de plicht van Israël om dat recht te respecteren), de bewegingsvrijheid voor alle inwoners van de bezette gebieden, het recht op werk, het recht op gezondheidszorg en het recht op onderwijs. Verder stelt het Hof dat de muur en de nederzettingen bijdragen aan het veranderen van de demografische samenstelling van de bezette gebieden en daarmee schendingen opleveren van de Vierde Geneefse Conventie (inzake de bescherming van burgers in oorlogstijd) en relevante resoluties van de VN-Veiligheidsraad. Daarnaast stelt het Hof dat het niet overtuigd is dat de specifieke route die Israël heeft gekozen voor het bouwen van de muur noodzakelijk was vanuit een oogpunt van veiligheid. Ook concludeert het Hof dat Israël zich niet kan beroepen op het recht op zelfverdediging, zoals dat in het internationale recht vorm heeft gekregen. Ook om die reden moet de bouw van de muur volgens het Hof als illegaal worden beschouwd.

Eveneens met 14 tegen een spreekt het Hof uit dat de VN, in het bijzonder de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad, moeten nagaan welke verdere actie nodig is om ervoor te zorgen dat er een eind komt aan deze illegale situatie. Tevens stelt het vast dat op *alle VN-lidstaten* de plicht rust de illegale situatie niet te erkennen en geen hulp te verlenen bij de instandhouding daarvan, en dat zij erop moeten toezien dat elke belemmering van het Palestijns recht op zelfbeschikking die van de muur uitgaat tot een eind wordt gebracht.³⁰ Na het uitkomen van de *Advisory Opinion* vroeg de Algemene Vergadering om integrale uitvoering ervan. Zij deed dat met een stemverhouding van 150 vóór (waaronder Nederland), zes tegen en tien onthoudingen.³¹

Ook los van 'de muur' kan er geen misverstand over bestaan dat de Vierde Geneefse Conventie in de Palestijnse Gebieden van kracht is, zoals ook de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in een advies uit 2002 vaststelde: 'Samenvattend is de CAVV van oordeel dat de Vierde Geneefse Conventie in alle relevante perioden (vanaf 1967 tot de inwerkingtreding van de Oslo-akkoorden, vervolgens tot het uitbreken van de tweede Intifadah en ten slotte vanaf het uitbreken van de tweede

29 De tegenstem was afkomstig van de Amerikaanse rechter Buerghenthal. In zijn *dissenting opinion* concludeerde hij dat het Hof het verzoek om een advies niet had moeten aannemen. In zijn ogen kon er zeer wel sprake zijn van schendingen van internationaal recht, maar om dat vast te stellen had het Hof meer informatie van vooral Israëlische kant bij zijn oordeel moeten betrekken. Het probleem echter, aldus Buerghenthal, was dat Israël gezien de aard van de procedure – advies in plaats van een geschil tussen twee staten – niet verplicht was die informatie te verstrekken.

Bron: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1687.pdf>>, par. 10.

De Nederlandse rechter Kooijmans, die tot de voorstemmers behoorde, formuleerde een *separate opinion*. Daarin bracht hij tot uitdrukking te hebben geworsteld met de vraag of het Hof wel een advies moest geven, gezien het risico van politisering van het Hof en gezien het feit dat drie deelnemers aan het Kwartet weinig tot niets voelden voor het vragen van een advies. In Kooijmans' ogen had de Algemene Vergadering van de VN dat risico van politisering onder ogen moeten zien toen zij het adviesverzoek deed.

Bron: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1687.pdf>>, par. 20 en 21.

30 Ibid., par. 146.

31 UN Doc. A/RES/ES-10/15, 2 augustus 2004. Zie ook: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10248.doc.htm>>.

Intifadah tot heden) volledig van toepassing is op het door Israël bezette Palestijnse gebied.³² De AIV voegt hieraan nog toe dat in een recent rapport van de *UN Fact Finding Mission Israeli Settlements* aan de VN Mensenrechtenraad aan de toepasselijkheid van de Conventie de volgende, dwingende consequentie wordt verbonden: 'Israel must, in compliance with article 49 of the Fourth Geneva Convention, cease all settlement activities without preconditions. In addition it must immediately initiate a process of withdrawal of all settlers from the Occupied Palestinian Territory.'³³

Als aangegeven, is in de *Advisory Opinion* van het Hof een reeks van nog steeds actuele en controversiële zaken onder de juridische loep gelegd. Een van de grote uitstaande vragen waarvoor dat niet geldt, is het vraagstuk van de terugkeer van vluchtelingen. Volgens de *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) gaat het thans in totaal, inclusief afstammelingen, om zo'n vijf miljoen geregistreerde vluchtelingen, van wie circa een derde woont in een van de 58 erkende vluchtelingenkampen in Jordanië, Libanon, Syrië, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever.³⁴

Het recht op terugkeer is vastgelegd in een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN van december 1948, waarin wordt gesteld dat 'the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible.'³⁵ Dit recht is later vele malen herbevestigd, onder meer in 1967 na de zesdaagse oorlog, via Veiligheidsraadsresolutie 242,³⁶ en tijdens de Jom Kippoer-oorlog van 1973, via Veiligheidsraadsresolutie 338.³⁷ In beide resoluties kwamen primair andere onderwerpen aan de orde, zoals de terugtrekking van de Israëlische troepen uit bezet gebied, en zij worden algemeen beschouwd als een 'totaalpakket' van eisen. Intussen is onduidelijk hoeveel Palestijnse vluchtelingen daadwerkelijk willen terugkeren dan wel gebruik willen maken van enigerlei vorm van compensatie.³⁸ Zeker is dat velen nog in het bezit zijn van huissleutels en soms ook eigendomspapieren van hun vroegere woningen, terwijl daarnaast vaststaat dat velen intussen elders een bestaan hebben opgebouwd. Dat laat

32 CAVV advies nummer 12, *Advies inzake de toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie inzake bescherming van burgers in oorlogstijd binnen het bezette Palestijns gebied*, 8 februari 2002, p. 9.

33 Zie: UN Doc. A/HRC/22/63, 7 februari 2013, p. 22.

34 Zie: <<http://www.unrwa.org/userfiles/20120317152850.pdf>>.

35 UN Doc. A/RES/194 (III), 11 december 1948, par. 11.

36 UN Doc. S/RES/242, 22 november 1967, unaniem aangenomen.

37 UN Doc. S/RES/338, 22 oktober 1973, aangenomen met 14 stemmen, zonder Chinese deelname aan de stemming.

38 De AIV tekent hierbij aan dat het gaat om twee stromen vluchtelingen (uit 1948 en 1967) en dat met name op nadrukkelijk verzoek van de PLO door Arabische landen (met uitzondering van Jordanië) is afgezien van het toekennen van burgerschap aan de Palestijnse vluchtelingen op hun grondgebied teneinde hen daarmee niet het recht op terugkeer te ontnemen.

echter onverlet dat het *recht* op terugkeer en de mogelijkheid via dat recht enigerlei vorm van compensatie af te dwingen in de ogen van de AIV vaststaat en tot actie zou dienen te leiden. Dat laatste geldt met voorrang ook voor de humanitaire situatie waarin veel vluchtelingen nog altijd verkeren.

De AIV voegt aan bovenstaande beschouwing toe dat de *Advisory Opinion* van het Hof en de resoluties over onder meer het recht op terugkeer passen in een lange reeks van besluiten van met name de Algemene Vergadering van de VN en de VN-Veiligheidsraad waarin duidelijk wordt dat de Palestijnen het internationale recht *grosso modo* aan hun zijde hebben. Het aantal resoluties van een dergelijke strekking, algemeen verwoord dan wel gewijd aan specifieke thema's, is talrijk; de belangrijkste, circa twintig in getal, werden recent aangehaald in de resolutie van de Algemene Vergadering over de status van Palestina (waarover verderop nog enkele opmerkingen).³⁹

Vooruitlopend op de eindconclusies van dit advies meent de AIV dat het gestrande vredesproces in het Midden-Oosten niet kan worden vlot getrokken louter door het invoeren van beginselen van internationaal recht en van resoluties van de Algemene Vergadering of de VN-Veiligheidsraad, of uitspraken van het Internationaal Gerechtshof. Zoals uit het verleden is gebleken, zullen politieke factoren van doorslaggevend belang zijn. Dit doet niet af aan het oordeel van de AIV dat aan datgene wat er aan internationaalrechtelijke uitspraken ligt veel gewicht kan en moet worden toegekend. Bovendien rust op Nederland, met zijn traditie op het vlak van medehoeder van het internationale recht, de plicht om datzelfde recht uiterst serieus te nemen en toe te passen zonder *double standards* en met voorbijgaan aan opportuniteitsoverwegingen. Daarbij zou het juist ook in de richting van bevriende naties als Israël en Palestina bereid moeten zijn consequent de internationaalrechtelijke kaart te spelen, met zoveel mogelijk gebruikmaking van specifieke kennis van juridische zaken.

Aan die 'juridische zaken' is recent het besluit van de Algemene Vergadering van de VN toegevoegd over de erkenning van Palestina als *non-member observer State*.⁴⁰ Over de exacte consequenties van deze uitspraak valt te twisten, maar over de intentie van de Algemene Vergadering geenszins. De resolutie werd evident opgesteld met de bedoeling Palestina een statusverhoging te verstrekken en zij werd aangenomen met een grote meerderheid van stemmen, waaronder ook 14 van de 27 lidstaten van de EU (voor meer hierover zie hoofdstuk III). De nieuwe status van Palestina opent de mogelijkheid van toetreding tot VN-verdragen en wellicht ook tot andere verdragen. Daarbij kan men denken aan mensenrechtenverdragen en aan UNCLOS.⁴¹

Resumerend, maakt de AIV zich sterk voor het standpunt dat het internationale recht moet worden nageleefd en ingeroepen waar het van toepassing is. Dat geldt zowel in de richting van Israël als in de richting van de Palestijnen, en dan steeds zo precies mogelijk. Mogelijkheden bieden wat dat betreft ook de Associatieakkoorden tussen respectievelijk

39 UN Doc. A/67, L. 28, 26 november 2012.

40 Ibid., par. 2.

41 Afkorting voor *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

de EU en Israël⁴² en de EU en (toen nog) de PLO.⁴³ In het bijzonder artikel 2 van beide Akkoorden is hier relevant. Artikel 2 luidt: 'Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect for human rights and democratic principles, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.'

De Israëlische nederzettingen zijn krachtens internationaal recht illegaal, met als gevolg dat producten die daar worden gemaakt niet mogen worden aangemerkt als '*made in Israel*'. *Ex iniuria ius non oritur*.⁴⁴ Op wat de EU en Nederland in dit verband te doen staat, wordt in hoofdstuk V ingegaan.

De conclusie die kan worden getrokken, is dat over de belangrijkste rechtsvragen met betrekking tot het conflict weinig verschil van mening kan bestaan. Israël heeft de plicht het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk te eerbiedigen. De vestiging van Israëlische nederzettingen op de Westelijke Oever van de Jordaan en de beperking van de bewegingsvrijheid van de Palestijnen in de bezette gebieden als geheel leveren schendingen op van de Vierde Geneefse Conventie. Hetzelfde geldt voor de bouw van de afscheidingsmuur, voor zover deze over Palestijns gebied loopt. Ten slotte rust op zowel Israël als de Palestijnen de plicht zich bij het streven naar politieke doeleinden ten opzichte van elkaar te onthouden van het gebruik van elke vorm van geweld behoudens gerechtvaardigde zelfverdediging.

42 L. 147/3, 21 juni 2000; verdrag overeengekomen in 1995 en van kracht sinds juni 2000.

Zie: <http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf>.

43 L. 187, 16 juli 1997.

Zie: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):EN:HTML)>.

44 Vertaling: Uit onrecht kan geen recht voortkomen.

II Veranderingen in de regionale en mondiale context

De eerste vraag van de adviesaanvraag luidt: *In hoeverre beïnvloeden de veranderingen in de regionale en mondiale politieke context de onderhandelingsposities van de direct betrokken gesprekspartners alsook de opstelling van betrokken derden?*

Ter beantwoording van deze vraag wil de AIV een onderscheid maken tussen regionale en mondiale ontwikkelingen, waarbij hij met het eerste zal beginnen.

II.1 De regionale context

Sinds het begin van de hervormingsbeweging begin 2011 is er veel in de Midden-Oosten-regio veranderd.⁴⁵ In diverse Arabische landen hebben zich ingrijpende wijzigingen voorgedaan, zoals in Egypte, Libië, Tunesië, Jemen en Syrië. De ontwikkelingen en veranderingen gaan ter plekke nog steeds door en wisselingen van regimes hebben nog niet bepaald tot rust en stabiliteit geleid.⁴⁶ Diverse andere Arabische landen hebben weliswaar nog geen ingrijpende veranderingen doorgemaakt, maar dat betekent niet dat deze landen niet onder druk zijn komen te staan om hervormingen door te voeren. De bevolkingen in betrokken landen worden mede geïnspireerd door ontwikkelingen elders in de regio en zij voelen zich aangemoedigd om veranderingen te eisen.

Hetzelfde geldt voor de door Israël in 1967 bezette Arabische gebieden: ook de Palestijnen willen in vrijheid en waardigheid leven. De Palestijnse bevolking is al veel langer geleden in opstand gekomen tegen de Israëlische bezetting, in de vorm van onder meer Intifadah's (zie ook hoofdstuk I). De recente ontwikkelingen in de naburige Arabische regio vormen, zo schat de AIV, voor de Palestijnen echter een extra aanmoediging om onverminderd door te gaan in hun streven naar het zoeken van een bevredigende oplossing, ook al zijn de gesprekken en onderhandelingen de afgelopen decennia voor hen weinig hoopgevend geweest. Maar ook zonder de omwentelingen elders zouden de Palestijnen hun strijd tegen de Israëlische bezetting en vóór een onafhankelijke Palestijnse staat hebben voortgezet. Het alternatief is immers voortzetting van de al meer dan 45 jaar durende bezetting.

De machtsovername door de Moslimbroederschap in Egypte heeft in de zienswijze van de AIV andere Moslimbroederbewegingen en aanverwante groeperingen (zoals Hamas in Gaza) een extra dynamiek gegeven in hun strijd om de macht in eigen land. Hoewel er tot dusverre zelden sprake is geweest van sterke samenwerking tussen Moslimbroederbewegingen in verschillende Arabische landen onderling – het was meer iedere beweging in eigen land voor zich – heeft de overwinning van de Moslimbroederschap

45 Er zijn inmiddels vele publicaties over dit onderwerp verschenen. Zie o.a. Jean-Pierre Fillu, *The Arab Revolution: Ten Lessons From the Democratic Uprising* (London: Hurst & Co, 2011) en Marc Lynch, *The Arab Uprising. The unfinished revolutions of the new Middle East* (New York: Public Affairs Books, 2012). Vergelijk ook Nikolaos van Dam, De bloedige 'Arabische Lente', *Internationale Spectator*, december 2011, pp. 629-630. De AIV bracht over dit onderwerp de volgende adviezen uit: Advies nummer 75, *Hervormingen in de Arabische regio: kansen voor democratie en rechtsstaat?* (Den Haag, mei 2011); en Advies nummer 79, *De Arabische regio, een onzekere toekomst* (Den Haag, mei 2012).

46 Om deze reden acht de AIV het minder gepast hier de veelvuldig gebruikte metafoor van de 'Arabische Lente' te bezigen.

in Egypte (waar deze partij, net als in diverse andere Arabische landen eerder verboden was) nieuw vertrouwen en elan verschaft aan de andere Moslimbroederorganisaties, met name ook in Syrië en Jordanië.

De ontwikkeling van kernenergie in Iran, met de mogelijkheid het beschikbare uranium dusdanig te verrijken dat dit kan worden gebruikt voor nucleaire wapens, levert voorts spanningen op in de regio, en daarbuiten, mede gezien de betrokkenheid van diverse westerse landen, waaronder de VS en de EU. In Israël's regionale beleid heeft de potentiële dreiging die uitgaat van het Iraanse nucleaire programma, de hoogste prioriteit. Op termijn moet met unilateraal militair optreden tegen de Iraanse kerninstallaties rekening worden gehouden, ook al hebben tot dusver zowel de Israëlische legerleiding als de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich, zelfs publiekelijk, daartegen gekeerd. Ongetwijfeld ook naar hun mening zou een dergelijk optreden, afgezien van de destabiliserende uitwerking daarvan op de regionale – en mogelijk mondiale – verhoudingen, slechts vertragend uitwerken op het Iraanse nucleaire programma zonder een uiteindelijke, volledige en duurzame oplossing naderbij te brengen.⁴⁷

Er is in principe echter geen direct verband tussen het Israëlisch-Palestijnse conflict en de spanningen met Iran, behalve dat Iran diverse bij het Israëlisch-Arabische conflict betrokken partijen steunt, waaronder Syrië, Hezbollah (in Libanon) en Hamas (in Gaza). Daarmee is Iran duidelijk een indirecte speler in het Israëlisch-Arabische conflict.

Elders, waaronder in Irak en Bahrein (thuisbasis van de Amerikaanse Vijfde Vloot), hebben zich eveneens ontwikkelingen voorgedaan die bijdragen tot destabilisering van de regio. De verzwakking van de positie van het bewind in Bagdad na de val van president Saddam Hussein in 2003 heeft het mogelijk gemaakt dat Iran zijn positie niet alleen in de regio als geheel kon versterken, maar ook binnen Irak zelf, met name via de sjiietische gemeenschap. In Bahrein, dat in meerderheid een bevolking heeft van sjiïeten, is het verzet tegen de soennitische machthebbers gegroeid. Verder levert het optreden van Iran in de regio ook spanningen op met de meeste andere Arabische Golfstaten. Ten aanzien van de belangrijkste oliestaat, Saudi-Arabië, is niet onbelangrijk op te merken dat 70 procent van de olie in dit land wordt gevonden in een gebied dat wordt bewoond door sjiïeten, die slechts vijf procent van de bevolking uitmaken.

Met betrekking tot het bloedige conflict in Syrië is sprake van duidelijke verdeeldheid binnen de Veiligheidsraad, waarbij Rusland en China niet zoals de andere leden uit zijn op de val van het Ba'thregime van president Bashar al-Asad, maar de optie willen openhouden van een oplossing via politiek overleg, waarbij het Ba'thregime als partij betrokken wordt. De tegenstellingen op dit punt tussen de VS, Rusland en China, elk met hun eigen strategische regionale belangen, hebben enigszins het karakter van een soort voortgezette 'Koude Oorlog'.

De AIV meent dat de eventuele val van het Ba'thregime in Syrië niet zonder meer voordelig voor Israël hoeft uit te vallen. Een en ander hangt natuurlijk mede af van het opvolgende regime. Van geen enkel Syrisch regime moet worden verwacht dat het positief of neutraal zal staan tegenover Israël. Zowel onder een nieuwe dictatuur, alsook onder een meer democratisch regime, moet een bijzonder kritische houding tegenover Israël worden verwacht. In beide gevallen kan tegelijkertijd worden verwacht dat van Syrische zijde geen

47 Zie over dit onderwerp ook het AIV-briefadvies nummer 20, *Nucleair Programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis* (Den Haag, april 2012), pp. 18-19.

enkele behoefte bestaat aan een hernieuwd militair conflict. Men zal zich eerder op de vele problemen in eigen land willen richten. De afgelopen decennia is het stil geweest aan het Syrisch-Israëliëse front op de Golan Hoogvlakte. Hoewel Syrië en Israël technisch gezien in een toestand van oorlog verkeren, heeft Damascus in de desbetreffende periode gekozen voor een pragmatische benadering van geen geweld aan de Syrisch-Israëliëse bestandslijnen. Voortzetting daarvan is te verwachten.

De AIV wijst er verder op dat de positie van Turkije ten aanzien van Israël en het Israëlisch-Arabische conflict drastisch veranderde na de gewelddadige onderschepping van de Gaza-flotilla (2010). In de navolgende periode ontwikkelde Turkije, dat voorheen een sterke bondgenoot van Israël was, zich tot een sterk kritische partij ten aanzien van Israël. Nu premier Netanyahu inmiddels op 22 maart 2013 excuses heeft aangeboden voor de dodelijke gevolgen van Israëls interventie,⁴⁸ zullen de verhoudingen naar verwachting evenwel verbeteren. Deze ontwikkeling moet als positief worden beschouwd, gezien de onrust in de regio en de destabiliserende werking die uitgaat van de situatie in Syrië voor zowel Israël als Turkije. Van een sterke bondgenoot van het Syrische Ba'thregime heeft Turkije zich inmiddels ontwikkeld tot een tegenstander die de Syrische oppositie steunt en deels herbergt.

De meer kritische houding jegens Israël vanuit die Arabische landen waar een politieke omwenteling heeft plaatsgevonden, zoals in Egypte, betekent naar de mening van de AIV niet noodzakelijk dat er vanuit Arabische optiek iets substantieels aan de inhoud van het Arabisch/Palestijns-Israëliëse conflict is veranderd, maar wel dat de betrokken Arabische partijen minder dan voorheen geneigd zullen zijn om 'voor de lieve vrede' hun ideeën over rechtvaardigheid telkens naar een tweede plaats te verschuiven.

In het verleden werden Arabische anti-Israël-standpunten wel toegeschreven aan vormen van Arabische propaganda en misbruik van de Palestijnse kwestie voor eigen Arabische interne politieke doeleinden (waaronder het rechtvaardigen van de voortdurende dictatuur en militair bestuur). Deze Arabische standpunten kwamen naar de mening van de AIV echter eerder voort uit gevoelens van rechtvaardigheid en als reactie van grote nationale verontwaardiging vanwege de verdrijving van Palestijnen uit hun oorspronkelijke woongebieden (1948-1949) en nadien door het Israëlische optreden in de bezette gebieden van 1967, de annexatie van delen daarvan (Oost-Jeruzalem en de Golan Hoogvlakte), de aanleg van Israëlische nederzettingen en het repressieve bezettingsbeleid, alsook de bouw van de 'muur', voor een deel achter de groene bestandslijn. Ook speelde het Arabische nationalisme en de Israëlische bezetting van wat als Arabisch grondgebied werd beschouwd een belangrijke rol.

In het democratische Westen is men er veelal van uitgegaan dat democratie in de Arabische wereld een vredesregeling wel zou helpen vergemakkelijken. Volgens de AIV

48 Volgens de *New York Times* gaf premier Netanyahu's staf een verklaring uit waarin werd gesteld: 'The prime minister made it clear that the tragic results regarding the Mavi Marmara were unintentional and that Israel expresses regret over injuries and loss of life.' Het gebaar, dat Israël maakte tijdens het bezoek van president Obama aan het land, kwam volgens de krant tot stand op aandringen van de VS en creëerde een win-winsituatie voor alle partijen: 'Mr. Obama achieved reconciliation between two of the United States' most important allies, while Turkey and Israel won good will within the White House, important for two nations that have made ties to the United States central to their foreign policy.' Jodi Rudoren en Mark Landler, 'With Obama as Broker, Israelis and Turkey end Dispute', *New York Times*, 22 maart 2013.

lijkt dit echter minder het geval te zijn nu men aan Arabische zijde, daar waar sprake is van meer democratisch getinte regimes, principes van rechtvaardigheid niet meer zo naar de achtergrond wil stellen ten gunste van strategische overwegingen/belangen in breder verband. Onder president Mubarak was Egypte bereid om in breder verband en in het belang van de stabiliteit in de regio te zoeken naar constructieve oplossingen in het belang van een Arabisch-Israëlische vrede. Ook Egypte heeft uiteindelijk weliswaar weinig kunnen bereiken ten behoeve van een oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict; maar wel heeft het door zijn constructieve opstelling onder president Mubarak in diverse gevallen erger kunnen voorkomen. Het nieuwe, door de Moslimbroederschap gedomineerde, Egyptische bewind van president Mursi moet zijn positie wat dat betreft nog verder laten uitkristalliseren. Tijdens de gewelddadige confrontatie rond Gaza in november 2012 tussen Israël en Hamas, is evenwel gebleken dat ook het nieuwe Egypte onder leiding van de Moslimbroederschap wellicht een bemiddelende rol in de regio zou kunnen spelen.

De regionale ontwikkelingen van de afgelopen tijd – en er zijn veel meer dwarsverbanden aan te geven – hebben volgens de AIV tot dusverre geen wezenlijke invloed gehad op het Israëlisch-Palestijnse conflict zelf, in de zin dat de mogelijkheden om een oplossing te bereiken er wezenlijk door zouden worden beïnvloed, in negatieve dan wel positieve zin. Wel maken deze ontwikkelingen het vinden van een oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict op zijn minst zo urgent, zo niet urgenter gezien de overheersende instabiliteit in de regio. Ook is het denkbaar dat, waar de Palestijnen zich in hun streven naar onafhankelijkheid en zelfbeschikking onverminderd – moreel – gesteund weten door de bevolking van een aantal landen in de regio, zij hun strijd de komende tijd met nog meer volharding zullen voortzetten. Dit zou ten koste kunnen gaan van de compromisbereidheid aan Palestijnse kant, indien niet op korte termijn nieuwe vredesinitiatieven worden genomen die voldoende inspelen op de Palestijnse aspiraties.

Ter afsluiting van deze paragraaf kan de conclusie worden getrokken dat de urgentie van het vinden van een oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict onverminderd groot is, maar door de ontwikkelingen in de regio een nieuwe dimensie heeft gekregen. Tegelijk moet worden vastgesteld dat veel landen in de regio nog steeds in een situatie van politieke turbulentie verkeren als gevolg van de botsingen tussen de aanhangers van oude en nieuwe regimes, de spanningen tussen gematigde en radicale hervormers en de tegenstellingen tussen de verschillende stromingen binnen de Islam, die ten dele ook de betrekkingen tussen de Arabische landen belasten. De politieke discussie in deze landen richt zich hierdoor in de eerste plaats op de vraag hoe stabiliteit kan worden verkregen, met inachtneming van de verlangens van een meerderheid van de bevolking. Ondanks het feit dat aldus de interne politieke kwesties een groot deel van de politieke aandacht opeisen, zal geen Arabische regering het zich kunnen veroorloven de fakkel van de solidariteit met de Palestijnen te laten uitdoven. Integendeel, de toegenomen invloed van de Islamitische partijen, vooral in Egypte, zal zich waarschijnlijk vertalen in een meer uitgesproken steun voor de Palestijnse zaak dan waarvan in het verleden sprake was.

II.2 De mondiale context

Door de recente veranderingen van een aantal Arabische regimes is naar het oordeel van de AIV de positie van de VS in het Midden-Oosten minder sterk dan voorheen. Sommige traditionele bondgenoten, dan wel regimes waar de VS traditioneel in zijn Midden-Oosten-beleid strategisch op kon steunen, waaronder het Egypte onder president Mubarak, zijn voor een deel weggefallen. Bovendien is in het Westen de strategische samenwerking met Arabische dictatoriale regimes die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen in eigen land, in toenemende mate aan kritiek onderhevig. Dit geldt in het bijzonder voor de omstreden relatie met Saudi-Arabië.

Anders dan voor het meer nabij gelegen Europa lijkt het geopolitieke belang dat het Midden-Oosten voor de VS vertegenwoordigt, bovendien af te nemen. Enerzijds zijn er aanwijzingen dat het strategisch zwaartepunt (*pivot*) in de Amerikaanse buitenlandse politiek meer verschuift naar Oost-Azië, anderzijds wordt de VS op het gebied van energiewinning (olie en gas) in toenemende mate zelfvoorzienend en dus minder afhankelijk van leveranties uit het Midden-Oosten. Daarbij komt dat het Amerikaanse beleid, mede als gevolg van de binnenlandse politiek-economische situatie, wordt gekenmerkt door grotere selectiviteit ten aanzien van buitenlands engagement en de inzet van financiële en personele middelen. De terughoudendheid om na de kostbare en niet erg succesvolle militaire interventies in Irak en Afghanistan het voortouw te nemen om opnieuw militair op te treden kwam onder meer naar voren tijdens het conflict in Libië (*'leading from behind'*).

Dit alles behoeft echter een nieuwe bemiddelingspoging van Washington niet in de weg te staan. Militaire interventie is in het geval van het Israëlisch-Palestijnse conflict immers niet aan de orde. Wel zal Israël aandringen op een actieve betrokkenheid van de VS bij de uitvoering van een eventuele vredesregeling, vooral waar het gaat om het waarborgen van zijn veiligheid. Een overweging die de Amerikaanse regering misschien zal aanzetten tot een diplomatiek initiatief, betreft de bezorgdheid over het aanzien van de VS in de Islamitische wereld. President Obama heeft met zijn toespraak in Caïro van juni 2009 verwachtingen gewekt over een 'nieuw begin' in de relatie tussen de VS en de moslims over de gehele wereld. De Amerikaanse president heeft deze belofte tot nu toe niet weten in te lossen. Een succesvolle Amerikaanse bemiddelingspoging zou de geloofwaardigheid van de Amerikaanse intenties ten opzichte van de moslimlanden aanzienlijk kunnen versterken (voor de opstelling van de VS zie nader hoofdstuk IV).

Europa, in de gedaante van de EU, probeerde zich gedurende de afgelopen jaren met wisselend succes te ontwikkelen van grootste handelsmacht en grootste ontwikkelingsdonor in de wereld tot een volwaardige internationale speler, die zich ook op diplomatiek en veiligheidspolitiek terrein als factor van betekenis laat gelden. Het Verdrag van Lissabon (2009) bracht een aantal institutionele verbeteringen: de verbreding van het mandaat van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (de koppeling van de verantwoordelijkheid voor politieke zaken met die voor het handels- en ontwikkelingsbeleid) en de oprichting van de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDED). Het handelingsvermogen van de EU ten opzichte van andere regio's en landen bleef echter begrensd door het vereiste van eenstemmigheid in de besluitvorming en interne verdeeldheid tussen de lidstaten. Bovendien leidde de crisis binnen de muntunie ook tot een verlamming in het optreden naar buiten toe; de oplossing van deze crisis eiste een groot deel van de aandacht van de Europese politieke leiders op. Ondanks deze beperkingen is gebleken dat, indien de grotere lidstaten het met elkaar eens kunnen worden, de EU wel degelijk in staat is invloed op belangrijke internationale kwesties uit te oefenen. Naar de mate waarin de monetaire problemen onder controle worden gebracht, mag ook van de EU een (hernieuwde) ambitie worden verwacht om een oplossing van het Israëlisch-Palestijnse conflict naderbij te brengen.

In een globale aanduiding van de verschuivingen in het mondiale krachtenveld past op zichzelf ook een verwijzing naar de rol van de BRICS.⁴⁹ Deze combinatie van opkomende (of opgekomen) landen is verenigd in haar wens de invloed van ontwikkelingslanden in de internationale economische en financiële instellingen te versterken en die van vooral de

49 Engelse afkorting voor Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

VS terug te dringen. Het is echter zeer de vraag of de BRICS op andere terreinen als een zelfstandige machtsfactor mogen worden gezien. Daarvoor zijn hun onderlinge verschillen te groot.⁵⁰ In elk geval hebben de desbetreffende landen er geen blijk van gegeven als eensgezinde coalitie naar voren te willen treden met plannen of initiatieven om het vredesproces in het Midden-Oosten actief te beïnvloeden.

Ook individueel hebben deze landen zich in dit opzicht niet onderscheiden. China lijkt vooral geïnteresseerd in de zekerstelling van de aanvoer van olie uit de Arabische oliestaten, terwijl India – nog afgezien van zijn beperkte mogelijkheden – zich kennelijk niet geroepen voelt om bruggen te slaan naar de landen in de onderhavige regio, met een overwegende moslimbevolking. Weliswaar maakt Rusland deel uit van het Kwartet, maar zijn diplomatieke aandacht is vooral gericht op Syrië, het land waar het vanouds militaire en economische belangen heeft. Brazilië, dat geen historische banden heeft met de landen in het Midden-Oosten, heeft zich dusver vooral ingespannen om (tezamen met Turkije) tot een internationaal akkoord te komen over de kwestie van de uraniumverrijking in Iran. Ten slotte geldt voor Zuid-Afrika dat het land (vooralsnog) niet sterk genoeg is gepositioneerd om zich als speler in deze regio te profileren.⁵¹

De conclusie moet derhalve luiden dat, ondanks de relatieve vermindering van de Amerikaanse macht als gevolg van de opkomst van landen in het 'Oosten' en het 'Zuiden' van de wereld, de VS de meest aangewezen speler blijft om zich als eerste in te zetten voor een oplossing van het Israëlijsch-Palestijnse conflict. De mogelijke bijdrage hieraan door Europa (de EU) zal in hoofdstuk IV verder aan de orde komen.

50 Zo weigert bijvoorbeeld China de kandidatuur van India voor een permanente zetel in de Veiligheidsraad te steunen.

51 De AIV tekent hierbij aan dat het land in het verleden, voor de afschaffing van de apartheid, wel nauwe betrekkingen onderhield met Israël, in het bijzonder op militair gebied.

III Scenario's en mogelijkheden voor toenadering

De tweede vraag van de adviesaanvraag luidt: *Gezien eventuele veranderingen in uitgangsposities, wat zijn denkbare scenario's voor de ontwikkeling van het Midden-Oosten Vredesproces? Waar in deze scenario's zouden nieuwe mogelijkheden voor toenadering en het op gang brengen van vredesbesprekingen bestaan?*

Zoals in het voorgaande hoofdstuk naar voren kwam, is het Israëliisch-Palestijnse conflict naar de mening van de AIV niet wezenlijk beïnvloed door de ontwikkelingen elders in de regio, maar zullen met name de politieke omwentelingen in de regio wel een consoliderend effect hebben op de uitgangsposities van de direct betrokken partijen. De principiële politieke uitgangsposities zijn evenwel grotendeels dezelfde gebleven.

De situatie ter plaatse is sinds het begin van het Midden-Oosten Vredesproces begin jaren negentig daarentegen ingrijpend veranderd, hetgeen de perspectieven op het realiseren van een duurzame oplossing voor het conflict er niet beter op heeft gemaakt. De nederzettingenpolitiek van Israël en de aanleg van de muur door bezet Palestijns gebied enerzijds en de aanhoudende dreiging van het gebruik van geweld van Palestijnse zijde en de uitvoering van raketaanvallen op Israël anderzijds hebben geleid tot verdergaande polarisatie en ondermijning van de perspectieven op het verwezenlijken van een vredesregeling. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige 'verworvenheden' van het vredesproces soms evenmin als onverdeelde gunstig voor het realiseren van een duurzame vrede zijn beoordeeld. Als voorbeeld kan de opdeling gelden van de Westoever in regio's A, B en C (overeenkomstig de in 1995 gesloten Oslo-II-akkoorden). Hierover is wel opgemerkt dat dit in feite een consolidatie van Israël's controle over de bezette gebieden in de hand heeft gewerkt in plaats van grotere autonomie voor de Palestijnen.⁵²

Bezien in dit licht heeft de vraag naar mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van het Midden-Oosten Vredesproces een wat ambigue karakter. De AIV meent dat in het kader van eerder gemaakte internationale afspraken (te beginnen met resolutie 181 van de Algemene Vergadering)⁵³ en uitgangspunten waartoe de betrokken partijen zich hebben verbonden, de tweestatenoplossing de meest aangewezen weg blijft om het Israëliisch-Palestijnse conflict te beëindigen. Tegelijkertijd moet men constateren dat een dergelijke oplossing de afgelopen twee decennia steeds verder buiten handbereik is geraakt.

De AIV meent echter dat er momenteel geen alternatieve scenario's zijn die zicht bieden op het realiseren van een voor beide partijen acceptabele oplossing. De voortzetting van de status-quo, dit wil zeggen de blijvende Israëlische bezetting van Palestijnse gebieden en voortgaande uitbreiding van de Israëlische nederzettingen enerzijds en de blijvende dreiging van Palestijns geweld anderzijds, doet geen gestand aan de afspraken

52 Zie onder meer Edward W. Said, *Peace and its Discontents: Essays on Palestine in the Middle East Peace Process* (New York: Vintage Books, 1996); en interviews met Haidar Abdul-Shafi in *Journal of Palestine Studies*, XXIII, no. 1 (Autumn 1993): 14; en XXXII, no. 1 (Autumn 2002): 28.

53 UN General Assembly resolution 181 [II] 'Future Government of Palestine' werd aanvaard op 29 november 1947 met 33 stemmen voor, 13 tegen en 10 onthoudingen. Met de resolutie aanvaardde de Algemene Vergadering het plan voor de opdeling van Palestina van het Special Committee on Palestine, waarmee Palestina in een Joodse en Arabische staat werd opgedeeld met een gezamenlijke economische unie.

over een levensvatbare Palestijnse staat en ondermijnt de veiligheid en stabiliteit van Israël. Waarschijnlijk in dit scenario is dat de Palestijnen op de Westoever ten hoogste hier en daar een vorm van lokaal bestuur kunnen uitoefenen, terwijl de Gazastrook als gevolg van isolement en afnemende economische perspectieven steeds minder leefbaar wordt.⁵⁴ Men behoeft over weinig fantasie te beschikken om zich in dat geval een verdere neerwaartse spiraal voor te stellen, waarbij de Palestijnen in toenemende mate hun toevlucht nemen tot geweld, hetgeen de Israëlische regering er vermoedelijk toe zal aanzetten steeds hardere maatregelen te nemen. Het lijkt wat dit betreft weinig twijfel dat een politiek van repressie meer en meer op gespannen voet komt te staan met de democratische rechtsorde in Israël. In dit verband is de AIV bezorgd over pogingen die rechts-nationalistische partijen in Israël de afgelopen jaren hebben ondernomen om Israëlische mensenrechtenorganisaties aan banden te leggen.⁵⁵ Het hierboven geschetste scenario kan beide partijen naar de mening van de AIV uiteindelijk duur komen te staan en schept geen enkele voorwaarde voor een vreedzame, duurzame oplossing voor het conflict.

Als alternatief voor het zojuist aangeduide scenario wordt soms wel de creatie geopperd van een binationale staat, waarin Joden en Palestijnen op voet van gelijkwaardigheid met elkaar zouden leven en samen het politiek gezag uitoefenen.⁵⁶ Dit scenario is vanuit een oogpunt van humanitair idealisme wellicht verkieslijk, maar zou, voor zover de AIV kan overzien, op onoverkomelijke politiek-ideologische en praktische bezwaren stuiten. De ervaringen in onder andere Libanon, Syrië, Bosnië en Irak wijzen uit hoe moeilijk het is groeperingen die tot verschillende etnische en/of religieuze gemeenschappen behoren en hun politieke identiteit in belangrijke mate ontleen aan hun lidmaatschap van die gemeenschappen, tot een vorm van vreedzaam samenleven in een staatsverband te brengen. Men kan volken nu eenmaal niet dwingen aan een gezamenlijke toekomst te bouwen. Bovendien, en wellicht belangrijker, gaat dit scenario voorbij aan eerder gemaakte afspraken over de tweestatenoplossing. In dit verband roept de AIV in herinnering dat de EU herhaaldelijk heeft gesteld geen wijzigingen te erkennen ten aanzien van de pre-1967-grenzen, tenzij door beide partijen overeengekomen.⁵⁷

Naar het zich laat aanzien is de mogelijkheid van een binationale staat momenteel voor geen van beide partijen een bespreekbaar alternatief. Voor de Palestijnen zou dit de perspectieven op onafhankelijkheid en zelfbeschikking definitief teniet doen. En premier Netanyahu heeft herhaaldelijk verklaard dat hij Israël niet als binationale staat wenst te beschouwen. De AIV tekent hierbij aan dat Israël in feite binnen de grenzen van voor 1967 al een binationale staat is, met een Arabische minderheid van ruim 20 procent op

54 Zie onder meer *Gaza in 2020. A liveable place?, A report by the United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory*, (augustus 2012).

55 Zie onder meer het commentaar in de Israëlische krant *Haaretz*, 'Persecution in place of policy', 6 januari 2011, en het artikel van Ina Friedman, 'Democratie in gevaar', *Trouw*, 18 december 2011.

56 Zie bijvoorbeeld Anthony Loewenstein and Ahmed Moor (eds.), *After Zionism: One State for Israel and Palestine* (London: Saqi Books, 2012).

57 Zie EU Raadsconclusies van de Raad Externe Betrekkingen van december 2009, december 2010, mei 2011 en 14 mei 2012. In de conclusies van 14 mei 2012, par. 6, wordt gesteld: 'The EU reiterates that it will not recognise any changes to the pre-1967 borders including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties.' Zie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf>.

een totale bevolking van circa 7,5 miljoen. De positie van premier Netanyahu geeft echter aan dat dit geen realiteit is die hij wenst te erkennen; integendeel, hij heeft recent de wens naar voren gebracht dat Israël expliciet wordt erkend als Joodse staat. Dit is een betrekkelijk nieuwe eis, die vroeger van Israëlische zijde niet officieel werd opgebracht. In de praktijk werd Israël altijd al algemeen als Joodse staat beschouwd; de eis tot expliciete erkenning hiervan, geeft echter duidelijk aan dat een binationale staat voor Israël momenteel geen aanvaardbaar perspectief vormt.

Ten aanzien van de vooruitzichten op een tweestatenoplossing wil de AIV een aantal opmerkingen maken. Momenteel wordt wel gesteld dat het wat deze oplossing betreft 'vijf voor twaalf' is. Met andere woorden: als niet op korte termijn beweging wordt gebracht in het Midden-Oosten Vredesproces, kan het bereiken van een tweestatenoplossing wel eens een gepasseerd station blijken te zijn. De AIV onderschrijft deze zienswijze, hetgeen de urgentie van de problematiek, die al in het vorige hoofdstuk werd onderstreept, alleen maar groter maakt. Met name de voortdurende uitbreiding van het aantal nederzettingen op de Westoever en in Oost-Jeruzalem, en de hiermee gepaard gaande veranderingen in de infrastructuur van het bezette gebied, maken de vooruitzichten op een levensvatbare Palestijnse staat steeds problematischer. Ondanks het feit dat het nederzettingenbeleid van Israël strijdig is met het internationale recht (zie hoofdstuk I en bijvoorbeeld ook EU Raadsconclusies ter zake)⁵⁸, duurt het – met enige onderbrekingen – al tientallen jaren voort.

De noodzaak om het vredesproces op korte termijn weer op gang te helpen, is door de recente besluiten van de Israëlische regering tot de bouw van nieuwe nederzettingen alleen maar groter geworden. Op 30 november 2012, een dag na de stemming in de Algemene Vergadering over de status van Palestina, kondigde premier Netanyahu aan een aanvang te maken met de planning voor bebouwing van de zogenoemde E-1-locatie (grenzend aan Oost-Jeruzalem); daarnaast keurde de Israëlische regering de bouw goed van 3.000 nieuwe wooneenheden in Oost-Jeruzalem en op de Westelijke Jordaanoever. Enkele weken daarna, op Eerste Kerstdag, maakte de Israëlische regering bekend dat in bezet gebied nog eens 1.200 wooneenheden zouden verrijzen. Uitvoering van deze plannen zou betekenen dat de Arabische bewoners van Oost-Jeruzalem geheel door Joodse woonkernen zouden worden ingesloten en dat de Westoever in feite in tweeën zou worden gesplitst. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-moon, sprak in zijn reactie op de eerste Israëlische beslissing van 'an almost fatal blow to remaining chances of securing a two-state solution.'⁵⁹ De aangekondigde bouwplannen betekenen echter niet dat de nieuwe nederzettingen op korte termijn worden gerealiseerd. Tussen planning en feitelijke bouw pleegt geruime tijd te verstrijken. Er lijkt dus nog enige ruimte te zijn voor een nieuw diplomatiek offensief.

58 Zie EU Raadsconclusies van de Raad Externe Betrekkingen van december 2009, december 2010, mei 2011 en 14 mei 2012. In de conclusies van 14 mei 2012, par. 6, wordt gesteld: 'Settlements remain illegal under international law, irrespective of recent decisions by the government of Israel.'

Zie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf>.

59 *Statement UN Secretary-General*, 2 december 2012.

Wanneer de AIV de tweestatenoplossing beschouwt als de beste optie voor beide partijen,⁶⁰ doet de AIV dit in de wetenschap dat zo'n oplossing alleen waarschijnlijk niet volstaat, ook als partijen ertoe kunnen worden bewogen zich serieus voor dat doel in te zetten. Zou er een vredesakkoord komen, dan is het moeilijk voor te stellen dat alle Joodse Israëli's die thans in of in de buurt van Oost-Jeruzalem wonen (ongeveer 200.000 in getal) en die elders op de Westoever hun woonplaats hebben gezocht (ongeveer 300.000) zouden verhuizen naar het oorspronkelijke grondgebied van Israël, dit wil zeggen het gebied binnen de grenzen van de groene bestandslijn. Er zijn echter diverse opties om de omvang van dit vraagstuk te verkleinen, waaronder afspraken tussen partijen over gebiedsuitruil. De AIV zal in dit advies niet in detail ingaan op deze kwestie, die zeer complex is, ook volkenrechtelijk gezien, maar wil wel onderstrepen dat de uitkomsten van onderhandelingen over gebiedsruil voor beide partijen fair en billijk moeten zijn, en om die reden waarschijnlijk moeten plaatsvinden onder internationaal toezicht. Het ligt voor de hand dat dit onderwerp een hoge plaats toekomt op de agenda van vredesbesprekingen.

Een tweestatenoplossing maakt ook een vergelijk noodzakelijk ten aanzien van het door de Palestijnen opgeëiste recht op terugkeer (zie hoofdstuk I). De vooruitzichten op zo'n vergelijk lijken niet bij voorbaat ongunstig: aan de ene kant zullen waarschijnlijk veel minder Palestijnen van dit recht gebruikmaken dan vaak wordt gedacht, aan de andere kant heeft Israël in het recente verleden bereidheid getoond gedeeltelijk tegemoet te komen aan de desbetreffende Palestijnse eis, in het bijzonder waar het de hereniging van uit elkaar gedreven families betreft.⁶¹ Het lot van de Palestijnen die hun wortels hebben in het huidige grondgebied van Israël, vestigt ook de aandacht op de positie van de Arabische minderheid in dit land; deze bevolkingsgroep zou eenzelfde behandeling in Israël moeten krijgen als de Joden en alle vormen van discriminatie tegen deze groep moeten worden tegengegaan.

Daarnaast zal de bewaking van binnen- en buitengrenzen een goede samenwerking tussen Israëlische en Palestijnse autoriteiten vereisen. Gezien de geringe territoriale omvang van het gehele voormalig mandaatgebied en de sterke verwevenheid van de Palestijnse economie met de Israëlische, zou op termijn de totstandkoming van een Israëlisch-Palestijns samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de vorm van een douane-unie, voor de hand liggen. Met een dergelijk perspectief voor ogen zou zelfs een vrijhandelsgebied tussen beide staten en de EU een mogelijkheid kunnen zijn. (De AIV herinnert er in dit verband aan dat het oorspronkelijke verdelingsplan voorzag in de oprichting van een economische unie.)

60 In het verleden is aan Israëlische kant ook wel gepleit voor de zogenoemde Jordaanse oplossing om een eind te maken aan het conflict met de Palestijnen. De hierbij gevolgde redenering was dat de Palestijnen eigenlijk al hun staat hebben, te weten (Trans)Jordanië, waarvan de bevolking in meerderheid uit Palestijnen bestaat. De Westoever zou, al dan niet in federaal verband, weer bij Jordanië worden gevoegd, zoals dit voor 1967 het geval was. Zowel de Palestijnen als de Jordaniërs hebben deze optie echter categorisch van de hand gewezen. De Palestijnen voelden er weinig voor opnieuw onder Jordaanse bestuur te worden geplaatst (en al helemaal niet zonder Oost-Jeruzalem), terwijl de Jordaniërs hun aanspraken op de Westoever geheel hebben laten vallen. Hoewel het desbetreffende scenario in de literatuur soms nog ter discussie wordt gesteld (zie bijvoorbeeld Dan Diker en Pichas Inbari, 'Re-energizing West Bank-Jordan Alliance', *The Middle East Quarterly*, lente 2006, pp. 29-36) blijft de zogenoemde Jordaanse optie in het advies dan ook verder onbesproken.

61 Ehud Olmert, premier van Israël tussen 2006 en 2009, was naar eigen zeggen bereid in het kader van een vredesregeling 50.000 Palestijnen ter wille van gezinshereniging tot Israël toe te laten. Bron: BBC News: *Olmert: I went furthest on peace*, 24 september 2009.

In de adviesvraag wordt ook gevraagd waar nieuwe mogelijkheden bestaan voor toenadering of het op gang brengen van het vredesproces. Bij de beoordeling hiervan constateert de AIV dat de bij het conflict betrokken partijen tot dusver weinig blijkbare intenties om toenadering te zoeken. Daarbij vindt de AIV het evenwel relevant op te merken dat alle Arabische landen bij de stemming in de AVVN in november 2012 over de resolutie inzake de VN-status van Palestina, met hun positieve stem ook hun principiële bereidheid tot erkenning van de staat Israël hebben herbevestigd. Het onderhavige Palestijnse voorstel en de besluitvorming hierover in de AVVN beoordeelt de AIV dan ook niet als negatief vanuit een oogpunt van de kansen op hervatting van het vredesproces.⁶² De uitslag van de stemming heeft geleid tot hernieuwd zelfvertrouwen van de op de gematigde Fatahpartij steunende Palestijnse Autoriteit (PA) onder leiding van Mahmoud Abbas. De PA kon met de diplomatieke overwinning in New York het gestegen prestige van Hamas, als gevolg van de recente gewapende confrontatie met Israël rond de Gazastrook, inperken. Dit is daarom gunstig, omdat de PA zich in het verleden in het Palestijnse kamp een welwillende onderhandelingspartner heeft getoond. Weliswaar was de reactie van de Israëlische regering op de bewuste stemming, zoals was aangekondigd, uiterst negatief, maar tegelijk moest zij onder ogen zien dat Israël in de VN over relatief weinig medestanders beschikte (acht lidstaten stemden met Israël tegen het Palestijnse voorstel).⁶³

De kans dat Israël in zijn isolement zijn kracht zal zoeken is aanwezig, maar anderzijds sluit de AIV niet uit dat, met de Israëlische parlementsverkiezingen achter de rug, de Israëlische bevolking in meerderheid tot de slotsom zal komen dat het land op den duur niet kan overleven zonder steun van een aanzienlijk deel van in elk geval de westerse wereld. Een verdergaand isolement van Israël – eventueel gepaard gaande met toenemende veiligheidsrisico's – zou naar de mening van de AIV hoe dan ook niet in het belang van het land zijn.

Hoewel het Israëlisch-Palestijnse conflict in de aanloop naar de laatstgehouden Israëlische parlementsverkiezingen niet op de voorgrond stond, laat de uitslag van de verkiezingen zien dat de meer gematigde groepen een factor van betekenis zijn. In de nieuwe Israëlische regering ontbreken de ultra-orthodoxe partijen en zijn partijen vertegenwoordigd die steunen op de liberale middenklasse.⁶⁴ Tegelijkertijd blijft, ondanks zetelverlies, de rechts-nationalistische Likud-partij van (opnieuw) premier Benjamin Netanyahu de grootste regeringspartij en heeft de nieuwe rechts-religieuze partij 'Joods Huis' (ook deelnemer aan de regering) zich doen kennen als voorstander van uitbreiding van de nederzettingen. Er zijn derhalve tegenstrijdige tendenties aan te wijzen.

62 Voor het standpunt ter zake van de Nederlandse regering, zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 15 november 2012.

63 Resolutie A/RES/67/19 werd op 29 november 2012 aanvaard door de AVVN met 138 stemmen voor, 41 onthoudingen en negen stemmen tegen (Canada, de Marshall Eilanden, Israël, Micronesië, Nauru, Panama, Palau, Tsjechië en de Verenigde Staten). Zie: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm>>.

64 Het betreft de nieuwe partij 'Er is een toekomst' van de voormalige tv-journalist Yair Lapid en de partij 'De Beweging' van oud-minister van Buitenlandse Zaken Tzipi Livni. Beide genoemde personen zijn als minister tot de nieuwe regering toegetreden. Afgesproken is dat Livni namens Israël eventuele vredesonderhandelingen gaat leiden.

Ten aanzien van de Palestijnen merkte de AIV eerder al op dat zij zich door de politieke omwentelingen elders in de regio waarschijnlijk in hun streven naar onafhankelijkheid gesterkt voelen. Dit zou wellicht tot minder grote compromisbereidheid aanleiding geven. Een grotere belemmering voor de mogelijke herstart van de onderhandelingen is echter naar de mening van de AIV de verdeeldheid in het Palestijnse kamp. Een zekere vorm van verzoening tussen de Fatahpartij en Hamas zal noodzakelijk zijn willen de Palestijnen als één partij aan de onderhandelingsstafel kunnen opereren.

Een laatste punt waarop de AIV in het kader van mogelijke openingen voor vredesbesprekingen wil wijzen is de asymmetrische aard van het Israëliisch-Palestijnse conflict. Israël heeft als bezettende macht, met bovendien een militair overwicht in de regio, feitelijk vrijwel alle kaarten in handen. De Palestijnen kunnen hier relatief weinig tegenover stellen, afgezien van verschillende vormen van (al dan niet gewapend) verzet en de mogelijkheid om internationale steun te genereren. Bij mogelijke initiatieven om het vredesproces weer in beweging te krijgen moet hiermee naar de mening van de AIV uitdrukkelijk rekening worden gehouden. De VS heeft bij monde van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton aangegeven dat een vredesregeling door de partijen zelf moet worden bereikt. Dit strookt in beginsel met het – ook door Nederland en de EU gesteunde – uitgangspunt dat de partijen zelf moeten instemmen met afspraken die worden gemaakt. Maar tegelijkertijd ontslaat dit de internationale gemeenschap er naar de mening van de AIV niet van om een actieve, initiërende en bemiddelende rol te spelen bij het vinden van een oplossing voor het conflict. Dit is des te meer het geval omdat de internationale gemeenschap – en het westen in het bijzonder – zich ook in belangrijke mate verantwoordelijk mag weten voor het ontstaan ervan.

Op grond van het bovenstaande komt de AIV tot de slotsom dat de tweestatenoplossing niet alleen in het belang van beide partijen is, maar nog steeds de enige begaanbare weg is die kan leiden tot beëindiging van het conflict. De urgentie om het onderhandelingsproces hiertoe weer op gang te krijgen is groot, omdat de uitvoering van bedoelde oplossing steeds moeilijker en vervolgens onmogelijk wordt naar de mate waarin de uitbreiding van de Israëliische nederzettingen op de westelijke Jordaanoever doorgaat. Overigens zal een tweestatenoplossing alleen niet volstaan. Aanvullende regelingen zijn nodig met betrekking tot de uitruil van gebiedsdelen in het licht van de nederzettingenproblematiek, de rechtmatige terugkeer van Palestijnen, voor zover zij dit wensen, naar hun voormalige woonplaatsen in Israël, economische samenwerking en – niet in de laatste plaats – de handhaving van de veiligheid.

De kans dat de betrokken partijen uit zichzelf toenadering tot elkaar zullen zoeken, lijkt onder de huidige omstandigheden niet groot. De asymmetrie in het conflict werkt wat dit betreft belemmerend. Daarom zal van buiten, dit wil zeggen door derde partijen, actief moeten worden gezocht naar mogelijkheden om het vredesproces weer op gang te krijgen.

IV Actoren en initiatieven

De derde vraag van de adviesaanvraag luidt: *Welke organisaties, landen of partijen zijn het best gepositioneerd om nieuwe initiatieven aan te dragen? Wat zouden die initiatieven concreet kunnen inhouden?*

In algemene zin merkt de AIV op dat deze vraag is gerelateerd aan de eerste adviesvraag, voor zover het de invloed van veranderende regionale en mondiale verhoudingen op de positie van betrokken derde partijen betreft. Waar nodig zal de AIV dan ook refereren aan hetgeen in hoofdstuk II naar voren is gebracht.

In het tweede deel van de adviesvraag wordt gevraagd welke concrete initiatieven zouden kunnen worden genomen. Bij de beantwoording hiervan zal de AIV – in aansluiting op het voorgaande hoofdstuk – ingaan op initiatieven die het eerder omschreven scenario naderbij kunnen brengen: een tweestatenoplossing (met de grenzen van 1967 als uitgangspunt), op basis van eerder gemaakte afspraken en in lijn met het internationale recht. Een eerste vereiste hiertoe is uiteraard dat Israël en de Palestijnen bereid zijn de onderhandelingen te hervatten, met de intentie om daadwerkelijk tot een vredesakkoord te komen. In dit licht bezien is de adviesvraag mede gericht op de vraag welke actor het beste is gepositioneerd om de bereidheid te bewerkstelligen van beide partijen om terug te gaan naar de onderhandelingstafel.

Hierbij is naar de mening van de AIV niet zozeer behoefte aan nieuwe regelingen of beginselverklaringen. Wie de bestaande VN-resoluties en verklaringen, de Routekaart voor de Vrede uit 2003, eerdere vredesplannen, en EU-Raadsconclusies en -verklaringen beschouwt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het noodzakelijke raamwerk voor de beslechting van het conflict reeds lang vastligt. Achtereenvolgende pogingen om tot een akkoord te komen stuiten weliswaar steeds op onenigheid over de uitwerking van dit raamwerk in de vorm van een meer gedetailleerde eindregeling, maar over de algemene contouren van een vredesregeling bestaat – althans op papier – wel duidelijkheid. De uitdaging is er vooral in gelegen te zorgen dat het niet bij woorden blijft en wegen te vinden om gemaakte afspraken in de praktijk te brengen. De AIV zal achtereenvolgens ingaan op de mogelijkheden die de volgende actoren hiertoe hebben: het Kwartet, de VS, de landen in de Arabische regio en de Europese Unie.

Het Midden-Oosten Kwartet, bestaande uit de VN, de VS, de EU en Rusland, werd opgericht in april 2002, na het uiteenvallen van het Oslo-vredesproces en ten tijde van de opleving van geweld gedurende de tweede Intifadah. Het Kwartet werd verwelkomd als een veelbelovend diplomatiek initiatief, dat de belangrijkste spelers in het Midden-Oosten Vredesproces samenbracht, een *'ingenious diplomatic experiment'*⁶⁵ volgens de latere Speciaal Coördinator voor het Midden-Oosten Vredesproces van de VN, Alvaro de Soto. Elf jaar later moet echter worden geconstateerd dat het Kwartet de hoge verwachtingen en ambities niet heeft kunnen waarmaken. De meest concrete resultaten van de groep zijn de Routekaart voor de Vrede (opgesteld in 2002-2003 en formeel gepresenteerd in april 2003), alsmede de zogenoemde 'Kwartet Principes', bestaande uit voorwaarden

65 Alvaro de Soto, *End of Mission Report*, May 2007, p. 23, zie: <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReprot.pdf>>. De Soto was Speciaal Coördinator voor het Midden-Oosten Vredesproces van de VN van mei 2005 tot mei 2007.

voor steun aan het Palestijns gezag die werden geformuleerd na de verkiezingszege van Hamas in januari 2006.⁶⁶ De Routekaart voor de Vrede bevat een reeks weloverwogen doelstellingen en beleidslijnen, maar in de praktijk is het niet mogelijk gebleken deze te realiseren. Ten aanzien van het vredesproces heeft het Kwartet tot nu toe geen tastbare vooruitgang kunnen boeken. Noch heeft het uitbarstingen van geweld kunnen voorkomen; ten tijde van de oorlogen in Gaza in 2008 - 2009 en in 2012 heeft het Kwartet geen rol van betekenis kunnen spelen. Het hield zich eveneens afzijdig toen het Internationaal Gerechtshof in 2004 de *Advisory Opinion* uitbracht over de aanleg van de muur (zie hoofdstuk I).

Terwijl de effectiviteit van het Kwartet voor velen een punt van zorg is, gaan er ook stemmen op die menen dat het Kwartet het vinden van een oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict zelfs verder heeft bemoeilijkt. Zo wordt in een recente analyse van het functioneren van het Kwartet gesteld: 'Despite the widely held perception that the group's interventions have been largely positive or at worst benign, the Quartet bears substantial responsibility for the current state of affairs, including the steady erosion of the Palestinian leadership's domestic credibility and the inability to resume credible negotiations.'⁶⁷ De AIV constateert in ieder geval dat de veronderstelde kracht van het Kwartet – de bundeling van krachten van de belangrijkste internationale spelers – zich tot nu toe niet heeft vertaald in de daadkracht en effectiviteit die nodig zijn om een duurzame vredesoplossing naderbij te brengen.

Van alle bij het conflict betrokken staten verkeert de VS in de meest voor de hand liggende positie om nieuwe initiatieven aan te dragen, omdat het land potentieel de meeste invloed heeft op Israël. De VS is niet alleen het land dat de meeste financiële en militaire hulp geeft aan Israël, maar zal uiteindelijk hoe dan ook feitelijk garant staan voor Israëls veiligheid.

Desondanks is ook de VS de afgelopen jaren niet in staat gebleken het vastgelopen vredesproces nieuw leven in te blazen. President Obama's oproep aan Israël, gedaan tijdens zijn speech in Caïro in 2009 en nadien in Washington in 2010, om de nederzettingenactiviteiten te bevroren en te onderhandelen met als uitgangspunt de grenzen van voor 5 juni 1967 met eventuele *land swaps* (gebiedsruil), heeft vooralsnog niets opgeleverd. Israël heeft zich hier tot nu toe niets aan gelegen laten liggen; premier Netanyahu heeft in een gemeenschappelijke zitting van de Amerikaanse Senaat en het Congres zelfs expliciet aangegeven dat Israël niet op de voorstellen zou ingaan.

De democratische stelsels in de VS en Israël, gecombineerd met de sterke pro-Israëllobby's, maken het vooralsnog vanuit intern-politieke overwegingen uiterst moeilijk om Israël tot een ander beleid te bewegen dan het huidige. In de praktijk betekent dit dat het beleid van Israël ten aanzien van de bezette gebieden wordt gedoogd, inclusief de schendingen

66 In een verklaring van het Kwartet van 30 januari 2006 werden deze voorwaarden als volgt geformuleerd: 'the Quartet concluded that it was inevitable that future assistance to any new government would be reviewed by donors against that government's commitment to the principles of nonviolence, recognition of Israel, and acceptance of previous agreements and obligations, including the Roadmap.'

67 Khaled Elgindy, *The Middle East Quartet: A Post-Mortem*, Analysis Paper Number 25, February 2012, Washington D.C., The Saban Center for Middle East Policy at Brookings, p. 1.

van het internationale recht die er veelvuldig plaatsvinden.⁶⁸ Tegelijkertijd blijft de VS Israël financieel en militair steunen; Israël is de grootste buitenlandse ontvanger van Amerikaanse financiële steun.

Hoewel de VS in het verleden wel degelijk in staat is gebleken om een kritische houding ten aanzien van Israël aan te nemen (ook wat betreft het nederzettingenbeleid),⁶⁹ is de binnenlands-politieke situatie van dien aard dat het land er hoe dan ook voor zal kiezen om behoedzaam te opereren. De woorden van president Truman uit 1946 hebben ruim zestig jaar later nog niet veel aan waarde ingeboet: 'I'm sorry, gentlemen, but I have to answer to hundreds of thousands who are anxious for the success of Zionism; I do not have hundreds of thousands of Arabs among my constituents.'⁷⁰

Nu president Obama is herkozen, mag evenwel niet worden uitgesloten dat hij tijdens zijn tweede en laatste ambtstermijn alsnog zal pogen beweging te brengen in het vredesproces. Veel hangt daarbij, zoals gezegd, af van de interne politieke machtsverhoudingen binnen de VS, gecombineerd met de invloed van pro-Israëlische lobbygroepen, zoals de AIPAC⁷¹ en de *Anti-Defamation League*.⁷² Hierbij kan echter worden aangetekend dat in de Joodse Gemeenschap van de VS de laatste tijd ook kritische geluiden ten opzichte van het beleid van de Israëlische regering te horen zijn. Zo keurde de religieuze beweging onder Amerikaanse Joden de *Union for Reform Judaism* de beslissing over de bouw van extra nederzettingen na de stemming in de AVVN af, terwijl de leiders van de liberale Joodse gemeenschap, *B'nai Beshurun*,⁷³ hun steun betuigden aan de Palestijnse resolutie van 29 november 2012. Verder stelde Rahm Emanuel, de Joodse burgemeester van Chicago (en vroegere chefstaf van Obama), dat premier Netanyahu met zijn halsstarrige houding verraad had gepleegd aan Amerika's vriendschap.⁷⁴

68 Zie voor de schendingen van mensenrechten in de bezette gebieden bijvoorbeeld het meest recente rapport van de Speciaal Rapporteur van de VN inzake de schending van mensenrechten en humanitair recht in de bezette Palestijnse gebieden, *Situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, UN Doc. A/67/379, gedateerd 19 september 2012; en UNICEF, *Children in Israeli Military Detention: Observations and Recommendations*, Jeruzalem, februari 2013, zie: <http://www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Israeli_Military_Detention_Observations_and_Recommendations_-_6_March_2013.pdf>.

69 Zo blokkeerde president George H.W. Bush in februari 1992 een lening van 10 miljoen USD aan Israël vanwege het nederzettingenbeleid. In juni 1992, na de verkiezingsoverwinning van Yitzak Rabin en zijn belofte om 'politieke nederzettingen' te bevriezen, werd de lening weer vrijgegeven. Zie Susan M. Akram en Michael Lynk, 'Arab-Israeli Conflict', entry in the *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), par. 41.

70 William A. Eddy, *F.D.R. Meets Ibn Saud* (1954; reprint Vista, CA: Selwa Press, 2005), p. 35.

71 Afkorting van *American Israel Public Affairs Committee*.

72 Zie hierover John J. Mearsheimer and Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007).

73 In New Yorks *Upper West Side*.

74 *The Economist*, 8 december 2012, p. 41.

In de Amerikaanse media gaan voorts stemmen op om niet uit het oog te verliezen dat de Joodse kiezers in meerderheid voor Obama stemden en om juist de stem van de grote groep gematigde Joodse kiezers, *'the quieter friends of Israel'*, luider te laten doorklinken.⁷⁵ Daags voor Obama's inauguratie op 20 januari 2013 stelde het gezaghebbende blad *The Economist*: 'One looming, disastrous Obama legacy could be the death of the two-state solution to the Israeli-Palestinian mess.' 'The two-state solution,' zo stelde het weekblad, 'is not quite dead. Barack Obama, among others, must do more to revive it,' en '(...) Mr Netanyahu – or whoever governs Israel – still depends on outsiders, especially America, for material, military and moral support. He should be told, loud and clear, above all by Mr Obama, that he cannot bank on such benefits indefinitely if he abuses the goodwill of those, including this newspaper, who fiercely defend Israel's right to exist.'⁷⁶ Deze gematigde geluiden, waarin duidelijk de urgentie van de situatie doorklinkt, zijn ongetwijfeld voor de nieuwe Amerikaanse regering van belang om tegenwicht te kunnen bieden aan pro-Israëlische lobbygroepen.

Het recente bezoek van president Obama aan Israël en Ramallah heeft in ieder geval de indruk gewekt dat de Amerikaanse regering zich bewust is van de noodzaak het vredesproces weer op gang te brengen. De toespraak die president Obama op 21 maart 2013 hield voor een gehoor van Israëlische studenten, liet hierover geen twijfel bestaan. 'I believe that peace is the only path to true security. (...) you have the opportunity to be the generation that permanently secures the Zionist dream, or you can face a growing challenge to its future,' aldus de president, die tevens zei: 'It is not fair that a Palestinian child cannot grow up in a state of their own. (...) Just as Israelis built a state in their homeland, Palestinians have a right to be free people in their own land.'⁷⁷ Het valt evenwel te bezien of de VS ook concrete initiatieven zal verbinden aan deze woorden.

Ten aanzien van de Arabische landen in de regio verwijst de AIV naar de analyse in hoofdstuk II van alle regionale veranderingen en oplopende spanningen. Veel landen in de regio zullen, mede als gevolg van binnenlandspolitieke problemen, andere prioriteiten hebben dan het faciliteren van het vredesproces tussen Israël en de Palestijnen. Bovendien zullen ze, zo werd vastgesteld, minder geneigd zijn om vanwege strategische overwegingen en regionale stabiliteit concessies te doen aan principes en gevoelens van rechtvaardigheid. Dit zal vredesinitiatieven vanuit de regio eerder afremmen dan bevorderen.

Daarbij is nog een andere factor van belang. Vroeger kon worden betoogd dat in het kader van het Israëlisch-Arabisch conflict diverse Arabische staten met machtsmiddelen tegenover Israël stonden en daarmee een risico vormden. Maar het Israëlisch-Arabisch conflict heeft zich inmiddels grotendeels ontwikkeld tot een Israëlisch-Palestijns conflict. Formeel kan nog steeds worden gesproken van een Israëlisch-Arabisch conflict, omdat lang niet alle Arabische staten vrede met Israël hebben gesloten. Maar er is nauwelijks meer sprake van een oorlogssituatie zoals voorheen; zeker niet sinds Egypte geen militaire tegenstander van Israël meer is na de Camp David-akkoorden van 1978 en het Egyptisch-Israëlisch vredesverdrag van 1979. Aangenomen kan worden dat de urgentie

75 Zie bijvoorbeeld Roger Cohen, 'Israel's True Friends', *The International Herald Tribune*, 8 januari 2013.

76 *The Economist*, 19 januari 2013, p. 10.

77 Toespraak van president Obama in Jeruzalem op 21 maart 2013, zie: <http://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html?_r=01&>.

voor de landen in de regio om tot een alomvattende vredesregeling te komen hierdoor is afgenomen. Daarbij komt dat herhaaldelijk gedane Arabische voorstellen om Israël te erkennen binnen de grenzen van 1967 en om vrede te sluiten als Israël zich binnen die grenzen zou terugtrekken, in het verleden door Israël niet zijn geaccepteerd.

Ondanks de hierboven geschetste overwegingen wil de AIV onderstrepen dat de landen in de regio in potentie een belangrijke rol kunnen spelen bij het op gang brengen van vredesonderhandelingen. Zo zou het zinvol zijn als zij het bredere Arabische Vredesinitiatief opnieuw in stelling zouden brengen, zo mogelijk in overleg met andere actoren, zoals de VS en de EU. Dit initiatief uit 2002 – dat in 2007 opnieuw naar voren werd gebracht – biedt perspectief op een normalisering van de betrekkingen tussen Israël en de Arabische wereld als Israël zich terugtrekt uit de bezette gebieden (zie ook hoofdstuk I). Volgens peilingen zou de helft van de Israëlische bevolking het plan (mits gesteund door de nieuwe Egyptische regering) ondersteunen als basis voor onderhandelingen.⁷⁸ De Meretz-partij heeft op basis van het initiatief eind 2012 zelf een vredesplan gepresenteerd.⁷⁹ De landen in de regio zouden er goed aan doen Hamas ertoe te bewegen ten minste het Arabische Vredesinitiatief te aanvaarden (geen erkenning van Israël zonder Israëlisch-Palestijnse vrede vooraf) en om – net als Israël – van verder geweld af te zien. Daarnaast zou de Arabische regio de PA actiever kunnen ondersteunen dan nu gebeurt, met name op financieel-economisch gebied.

In ieder geval is het naar de mening van de AIV zeer wenselijk dat bij het zoeken naar een oplossing de landen in de regio worden betrokken, in het bijzonder Egypte en Jordanië (beide landen hebben een vredesverdrag met Israël). Wel moet er rekening mee worden gehouden dat beide landen momenteel met aanzienlijke binnenlandse problemen te maken hebben, wat beperkingen oplegt aan hun diplomatieke handelingsvermogen. Hoewel de betrekkingen tussen Turkije en Israël sinds de excuses van Israël voor de gewelddadige onderschepping van de Gaza-flotilla naar verwachting zullen stabiliseren, valt in dit stadium relatief weinig te verwachten van Ankara als bemiddelende partij. Turkije wordt op dit ogenblik bovendien te veel geraakt door andere conflicten in het Midden-Oosten, waaronder die in Syrië en Irak. Voor Qatar is misschien een verkennende rol weggelegd bij verdere contacten met Hamas.

Mede in het licht van de mogelijkheden en beperkingen van het Kwartet, de VS en de Arabische regio, zal de AIV tot slot ingaan op de positionering van de Europese Unie. De mogelijkheden van de EU om ertoe bij te dragen dat het vredesproces nieuw leven wordt ingeblazen zijn in beginsel wellicht groter dan vaak wordt aangenomen. Vanwege de geografische nabijheid en de bestaande economische banden is de Arabische regio van evident politiek-strategisch belang voor de EU. Ten aanzien van speciaal Israël geldt dat Europa sterke (handels)banden heeft met dit land, terwijl sinds 2000 een EU-Israël Associatieovereenkomst (ter vervanging van een eerdere samenwerkingsovereenkomst) in werking is. In 2005 werden beide partijen het eens over een Actieplan in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid. Op het plan volgde een hele reeks van initiatieven

78 Dit blijkt uit onderzoek van de Universiteit van Maryland: Shibley Telhami, Steven Kull, *Israeli Public Opinion after the November 2012 Gaza War*, 20 november 2012, p. 10, zie: <http://sadat.umd.edu/Israel_Nov12_rpt_FINAL.pdf>.

79 Ilan Lior, 'Meretz presents four-year path to peace based on Arab League initiative', *Haaretz*, 26 december 2012, zie: <<http://www.haaretz.com/news/national/meretz-presents-four-year-path-to-peace-based-on-arab-league-initiative.premium-1.490016>>.

die de relaties tussen de EU en Israël zowel in de breedte als de diepte beoogden te versterken.⁸⁰ Eerder (in 1997) werd een EU-Palestijnse Gebieden Interim Associatie Akkoord gesloten en in 2012 zijn de onderhandelingen over een hernieuwd Actieplan afgerond. In totaal ontvingen de Palestijnse Gebieden in 2011 459 miljoen euro aan steun van de EU (het betrof onder meer begrotingssteun, steun aan UNRWA, humanitaire hulp, steun aan capaciteitsopbouw van de overheid en steun ten behoeve van conflictpreventie).

Hoewel de EU om begrijpelijke redenen het vizier tot nu toe sterk heeft gericht op de inzet van de VS in het Midden-Oosten Vredesproces, is de AIV van mening dat een te afhankelijke opstelling geen recht doet aan de belangen die er voor de EU op het spel staan en aan de eigen mogelijkheden die de EU in potentie heeft om een oplossing voor het conflict te bevorderen. De inspanningen van de VS en – in het verlengde daarvan – van het Kwartet hebben de afgelopen decennia nauwelijks tot tastbare vooruitgang in het Midden-Oosten Vredesproces geleid. De EU heeft hier tot nu toe geen autonoom beleid tegenover gesteld en mogelijk heeft de relatief volgzaam opstelling die de EU en de lidstaten in het verleden hebben verkozen, de stagnatie van het Midden-Oosten Vredesproces eerder in de hand gewerkt dan voorkomen. De AIV zou het dan ook wenselijk vinden dat de EU aankeert op een meer zelfstandig beleid ten aanzien van het vredesproces, waar mogelijk in aansluiting op de Amerikaanse inspanningen, maar waar nodig op eigen leest geschoeid.

In concreto beveelt de AIV aan dat de EU allereerst tracht de VS op het hoogste politieke niveau te doordringen van de urgente noodzaak om het Midden-Oosten Vredesproces nieuw leven in te blazen. Voorts – en mede afhankelijk van de inspanningen die de VS bereid is te leveren – kan de Hoge Vertegenwoordiger van de EU nagaan of het houden van een Midden-Oostenconferentie, waartoe de EU tezamen met geïnteresseerde landen in de regio het initiatief zou kunnen nemen, behulpzaam kan zijn om de Israëliërs en Palestijnen opnieuw tot elkaar te brengen. Uiteraard zou een dergelijke conferentie, op straffe van mislukking, goed moeten worden voorbereid. Een andere mogelijkheid om het vredesproces weer op gang te krijgen zou het beleggen van een speciale zitting van de Veiligheidsraad zijn, waarbij met deelname van Israël en de PA de parameters (eindtermen) van een vredesregeling worden vastgesteld. Met zo'n aanpak zou afstand worden genomen van de in het verleden gevolgde benadering (zoals van de 'Routekaart') om in tussenstappen tot overeenstemming over een finale regeling te geraken. Onenigheid tussen partijen over de uitvoering van de tussenstappen stond serieuze onderhandelingen over de hete hangijzers van het conflict (in het bijzonder de status van Oost-Jeruzalem en het gezag over de Heilige Plaatsen alsmede het recht op terugkeer van Palestijnen naar Israël) in de weg. De route via de Veiligheidsraad zou aan Europese kant een speciale verantwoordelijkheid leggen bij het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, de enige Europese landen die permanent lid zijn van dit orgaan. De rol die Nederland daarbij zou kunnen spelen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

De AIV signaleert dat goed bedoelde internationale oproepen in het verleden weinig effect hebben gesorteerd. Afgaande op de ervaringen van de afgelopen decennia, meent de AIV dat de kans op wijziging van de koers van met name Israël groter is als het land wordt geconfronteerd met de (politieke en materiële) consequenties van zijn optreden. Dit zal

80 Een voorstel om de lopende Associatieovereenkomst op te waarderen, waardoor Israël een speciale bevoorrechte status zou verwerven, stuitte eind 2008 op grond van bezwaren tegen de Israëlische bezettingspolitiek op verzet in het Europees Parlement. Het voorstel werd om die reden niet in behandeling genomen.

het land eerder in beweging brengen dan het tot dusver gevolgde beleid. Deze zienswijze doet uiteraard niets af aan het volledige begrip dat de AIV heeft voor de eis van Israël voort te kunnen bestaan in een veilige omgeving. Tegelijkertijd wijst de AIV erop dat de frustratie van de Palestijnse politieke aspiraties enerzijds en de aard van de Israëlische bezettingspolitiek anderzijds juist bijdragen aan een voedingsbodem voor Palestijns extremisme en verbitterde Palestijnen ontvankelijk maken voor medewerking aan gewelddadige acties. Een voortzetting van de huidige situatie zal de risico's voor Israël wat betreft de eigen veiligheid in de toekomst dan ook eerder vergroten dan doen afnemen.

Tegelijkertijd moet de EU aan de betrokken partijen duidelijk maken dat er geen tijd meer te verliezen is wat de tweestatenoplossing betreft. Ook vanwege de urgentie is eigenstandig EU-optreden vereist, en wel een dat gebaseerd is op het bestaande internationale recht (waaronder het humanitair recht en mensenrechtenverdragen). Dat biedt naar de mening van de AIV een solide basis voor de EU-inspanningen ten aanzien van het vredesproces (zie hoofdstuk I). Door het internationale recht te hanteren als toetsingskader voor het gedrag van de conflictpartijen en daarenboven het ontwikkelen en implementeren van operationeel beleid (ook ter zake van de parameters voor de finale statusonderhandelingen) betoont de EU zich niet alleen een betrouwbare actor, maar doet ze ook recht aan de door haar bepleite normatieve rol op het wereldtoneel. Kritiek op schendingen van het internationale recht en de mensenrechten zou expliciet en zichtbaar moeten worden gemaakt, ongeacht welke partij voor de desbetreffende schendingen verantwoordelijk is. Deze kritiek zou niet vrijblijvend moeten zijn, maar ertoe moeten dienen om via de geëigende EU-kanalen druk uit te oefenen op de betrokken partijen.

Het EU-optreden zou in ieder geval de volgende elementen moeten omvatten:

- Ter bevordering van de levensvatbaarheid van de tweestatenoplossing dienen de grenzen van 1967 als uitgangspunt te worden genomen. Oost-Jeruzalem als hoofdstad en als politiek en economisch centrum van een toekomstige Palestijnse staat is daarbij van centraal belang. De EU zou daarom duidelijk moeten blijven maken dat Jeruzalem een essentieel onderdeel vormt van een te onderhandelen slotovereenkomst en dat geen eenzijdige maatregelen mogen worden genomen die zo'n overeenkomst op voorhand onmogelijk maken.
- Het nederzettingenbeleid van Israël en het repressieve optreden op de Westoever tegen de Palestijnse Autoriteit en tegen de bevolking zijn strijdig met internationale rechtsregels en bemoeilijken in belangrijke mate een vredesoplossing; de EU dient duidelijk te maken dit niet te kunnen tolereren.
- Bijzondere aandacht verdient daarnaast de Israëlische blokkade van Gaza, omdat deze een risico inhoudt voor een vredesoplossing. De EU-positie ('onmiddellijke, duurzame en onvoorwaardelijke' beëindiging van de blokkade)⁸¹ zou moeten worden opgevolgd.
- Daarnaast zou Veiligheidsraadsresolutie 1860,⁸² die oproept tot een duurzaam bestand en het actief tegenwerken van wapensmokkel, moeten worden nageleefd. Het gaat óók om de veiligheid van Israël.
- De oprechte zorgen die onder de Israëlische regering en bevolking bestaan over de voortdurende aanslagen die radicale Palestijnse groepen op Israëlische burgers plegen, verdienen eveneens aandacht. De constante dreiging van geweld dient een halt te worden toegeroepen – ook hiertoe biedt het internationale recht een goede basis.

81 Zie EU-Raadsconclusies over het Midden-Oosten Vredesproces van 10 december 2012, par. 7, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf>.

82 UN Doc. S/RES/1860 (2009), 8 januari 2009.

Mede met het oog op het laatste punt acht de AIV het wenselijk dat de EU bevordert dat met alle relevante betrokken partijen wordt gesproken, inclusief (het democratisch gekozen) Hamas. Het uitsluiten van bepaalde direct betrokken belangrijke groepen werkt slechts in het nadeel van een vredesoplossing. De uitsluiting van de PLO heeft dat vele jaren aangetoond. Het is essentieel om realisme te betrachten, of men de betrokken partijen nu gunstig gezind is of niet. Het feit dat Hamas er nog steeds onverzoenlijke en radicale standpunten op na houdt, sluit niet uit dat een *de-facto*-erkenning van Israël onder bepaalde voorwaarden bereikbaar is.⁸³ Dit vormt slechts een reden temeer om met deze organisatie te communiceren teneinde op te roepen tot constructieve ideeën.

Verder is het van belang om een interne Palestijnse verzoening, met name tussen de Palestijnse Autoriteit en Fatah enerzijds en Hamas anderzijds te helpen bevorderen. Hoe het oordeel over de organisatie ook luidt, Hamas is voor het bereiken van Palestijnse eenheid onmisbaar. Maar ook van Hamas mag zin voor realiteit worden verlangd: zij zal moeten aanvaarden dat de nieuwe Palestijnse regering voldoet aan het politieke platform van de PLO (in overeenstemming met de Kwartet-voorwaarden).

Ondertussen verdient het aanbeveling om de Palestijnen betalingsbalanssteun te geven en hen te ondersteunen bij de versterking van de Palestijnse staatsinstellingen. Verder pleit de AIV ervoor dat de EU eventuele juridische steun verleent aan diegenen aan Palestijnse zijde die het slachtoffer zijn van het Israëlische beleid. In dit verband roept de AIV in herinnering dat *EU-Heads of Mission* in Jeruzalem en Ramallah in het verleden diverse mogelijkheden voor rechtsbijstand hebben voorgesteld. Het komt er nu op aan deze te realiseren.

Een dergelijke EU-inzet (die neerkomt op enerzijds het consistent toepassen van internationale rechtsregels en hieraan ook consequenties verbinden – zie ook het volgende hoofdstuk – en anderzijds ondersteuning van Palestijnse zijde waar mogelijk) kan zorgen voor een nieuwe dynamiek in het vastgelopen vredesproces en kan partijen er wellicht toe bewegen de gang naar de onderhandelingstafel weer te overwegen – hetgeen een eerste vereiste is voor de hervatting van het onderhandelingsproces.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk, concludeert de AIV dat het Kwartet niet de ideale formatie is gebleken om een vredesovereenkomst naderbij te brengen. Al eerder werd aangegeven dat de VS van alle internationale spelers de meeste *leverage* heeft bij de partijen die met elkaar in conflict zijn gewikkeld. Mede gezien de dringende binnenlandse problemen (de noodzaak van *nation-building at home*) en de steun in het Congres tot nu toe voor de harde opstelling van Netanyahu, is het echter onzeker of president Obama vastbesloten is in de richting van beide partijen alle beschikbare middelen in te zetten om een vredesregeling te forceren. Dit maakt de potentiële rol van de EU extra relevant. De mogelijkheden van de EU om bij te dragen aan hervatting van het vredesproces zijn in beginsel groter dan vaak wordt aangenomen. Per slot van rekening vormt de EU de belangrijkste handelspartner van Israël en bestaan er ook op andere terreinen sterke banden tussen Europese landen en de Israëlische staat. Tegelijk mag de EU zich tot een van de grootste donoren van de Palestijnen rekenen; zonder Europese hulp kan het Palestijns gezag zich moeilijk handhaven.

De AIV beoordeelt het als wenselijk dat de EU meer dan voorheen aankoerst op een zelfstandig optreden ten aanzien van het vredesproces. Waar mogelijk moet worden

83 Zie hierover Ruud Hof, Boycot Hamas niet langer houdbaar, *Internationale Spectator*, februari 2013, p. 4.

aangesloten op (eventuele) Amerikaanse inspanningen, omdat een gemeenschappelijke westerse politiek, met steun uit de Arabische regio, de beste waarborgen biedt voor de hervatting van het vredesproces. Maar zo nodig dient de EU een zelfstandig beleid te voeren – met het internationale recht als solide basis.

V De rol van Nederland

De vierde vraag van adviesaanvraag luidt: *Hoe kan Nederland, op basis van de beginselen van internationaal recht, bijdragen aan vooruitgang in het Midden-Oosten Vredesproces? Wat kan Nederland zelf ondernemen en waar zou het in Europees en ander internationaal verband op kunnen aansturen?*

In antwoord op de vraag wat Nederland kan doen, sluit de AIV zich allereerst aan bij de koers van de huidige Nederlandse regering om stappen ter bevordering van het vredesproces zoveel mogelijk tezamen met EU-partners te zetten. Investeren in het bereiken van een eensgezinde Europese opstelling ziet de AIV als een van de belangrijkste opgaven van het Nederlands Midden-Oostenbeleid. Hoe eensgezinder Europa is, des te meer kan Nederland eraan bijdragen dat de EU de gezamenlijke principiële posities vertaalt in concreet en effectief beleid. Niet alleen principes huldigen maar ze ook in de praktijk brengen, is daarbij het parool.

De basis voor het EU-beleid, zoals de AIV zich dat voorstelt, is uiteengezet in het vorige hoofdstuk. Omdat dit beleid is gegrond in het internationale recht, sluit het naar de mening van de AIV goed aan op de bevordering van de internationale rechtsorde die Nederland voorstaat en die ook als zodanig in de Grondwet is vastgelegd. Hoewel het geen eenvoudige opgave zal zijn om de door de AIV bepleite zelfstandige Europese opstelling te realiseren, meent de AIV dat gezien alle EU-verklaringen en Raadsconclusies die voorhanden zijn, de basis hiervoor in feite al is gelegd. Het gaat nu om de uitvoering. Indien Nederland daadwerkelijk een betekenisvolle bijdrage wil leveren aan het vredesproces in EU-verband, zal het naar de opvatting van de AIV moeten investeren in intensieve diplomatie op het niveau van de hoofdsteden, eventueel met gelijkgezinde partners. Gezien de moeilijkheden die zijn te voorzien om alle 27 EU-landen op een lijn te krijgen, wenst de AIV een vredesrol van Europese coalities van bereidwillige staten echter niet bij voorbaat uit te sluiten. Het komt er vooral op aan dat de grote Europese landen – het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland – tot overeenstemming komen en bereid zijn het voortouw te nemen.

Nederland kan, naast een actief optreden in de EU, gebruik maken van zijn eigen en directe invloedssfeer in de bilaterale betrekkingen met Israël en de Palestijnen om het vredesproces een nieuwe kans te geven. De dialoog met beide partijen dient hiertoe te worden bevorderd en geconsolideerd. Daarbij dient, daarover is de AIV het met de Nederlandse regering eens, onvoorwaardelijke steun voor een van beide partijen te worden vermeden en een evenwichtige benadering te worden gevolgd. Dit houdt overigens ten aanzien van Israël in dat zolang er geen wijziging komt in het optreden van dit land in de bezette gebieden, er voor Nederland geen reden is de bilaterale relaties met Israël op te waarderen, bijvoorbeeld via de oprichting van een bilaterale Samenwerkingsraad, zoals het kabinet-Rutte I voornemens was. Eerder vormt dit optreden aanleiding om die betrekkingen, vooral op economisch en militair niveau, te bevriezen of zelfs te beperken.

Niet als doel op zichzelf, maar als reële bijdrage tot de oplossing van het probleem zou de Nederlandse regering bij partijen kunnen sonderen of het zinvol is dat Nederland zijn goede diensten aanbiedt om Israëliërs en Palestijnen weer met elkaar aan tafel te krijgen teneinde de vredesbesprekingen te hervatten. De AIV staat hier de faciliterende en bemiddelende rol voor ogen, zoals Noorwegen en ook Zweden die in het verleden met

betrekking tot het Israëlisch-Palestijnse conflict hebben vervuld.⁸⁴ Den Haag zou zich goed lenen voor een mogelijke locatie van besprekingen. Overigens ligt het voor de hand in de diplomatieke contacten ook na te gaan in hoeverre de Scandinavische landen ten aanzien van het betrokken conflict nog steeds een makelaarsrol ambiëren. In elk geval moet worden voorkomen dat Nederland zijn diplomatieke hand overspeelt en dat kleinere landen met elkaar zouden wedijveren om zo'n rol op zich te nemen.

Mocht aan bemiddeling als hier bedoeld geen behoefte blijken te bestaan (en daar moet terdege rekening mee worden gehouden), dan beveelt de AIV de Nederlandse regering aan ter aanvulling van het voeren van een directe dialoog met beide partijen de mogelijkheden van *second-track diplomacy* te beproeven. Dit zou gestalte kunnen krijgen door middel van (informele) conferenties van denktanks en maatschappelijke organisaties die gematigde krachten uit de samenlevingen van beide zijden bijeen brengen. De Nederlandse regering zou daarbij een ondersteunende rol kunnen spelen. Ook valt te denken aan seminars en andere wetenschappelijke uitwisselingen, alsmede debatten tussen Israëlische en Palestijnse opinieleiders, die met officiële aanmoediging door Nederland worden gehouden.

Voor de AIV ligt de ratio van het voorstel tot een maatschappelijke dialoog tussen de conflictpartijen vooral in het volgende opgesloten. Hoewel de radicale geluiden in de publieke opinie vaak het hardst doorklinken, blijkt steeds weer dat grote(re) groepen Joodse Israëliërs en Palestijnen er gematigder en verzoeningsgezinde ideeën op nahouden. Als de stem van deze groepen meer zou worden gehoord in het publieke debat, zou dit het politieke krachtenveld positief kunnen beïnvloeden. Deze groepen, waaronder veel jongeren en vrouwen, zou Nederland bij initiatieven die erop zijn gericht om vertegenwoordigers uit de Israëlische en Palestijnse samenleving met elkaar in gesprek te brengen, uitdrukkelijk moeten betrekken.

In dit verband constateert de AIV met instemming dat de Nederlandse regering in de Kamerbrief over het Midden-Oosten Vredesproces van december 2012 zinspeelt op de oprichting van bilaterale fora in relatie met Israël en de Palestijnse Autoriteit. Hieruit blijkt de onderkenning van de mogelijke betekenis van het bijeenbrengen van vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groepen uit Israël en de Palestijnse gebieden om te spreken over kwesties van wederzijds belang.⁸⁵

De AIV oordeelt eveneens positief over de bijdrage die Nederland levert aan de EU-politiemissie in de Palestijnse gebieden (EUPOL COPPS) en de ondersteuning van de Amerikaanse missie van de *United States Security Coordinator* (USSC).⁸⁶ Het verdient aanbeveling na te gaan of Nederland zich nuttig kan maken door additionele inspanningen te leveren om de rechtsstatelijke ontwikkeling en de vorming van staatsinstellingen in de Palestijnse gebieden te helpen bevorderen. Te denken valt aan onder meer

84 Dit is in overeenstemming met het zogenoemde niche-beleid, zoals onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bepleit in zijn rapport *Aan het buitenland gehecht* (Amsterdam University Press, 2010).

85 Brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2012, p. 7.

86 Nederland werkt ook mee aan de *European Union Border Assistance Mission* bij de Rafah grensovergang (EUBAM Rafah), die overigens sinds het aan de macht komen van Hamas in 2007 op een *stand by*-basis staat.

opleidingsprogramma's voor rechters, politiefunctionarissen en andere ambtsdienaren.

Bij een evenwichtige benadering van het Israëlisch-Palestijnse conflict past bij Nederland ook een actievere rol op het terrein van de 'waterdiplomatie'. Een dergelijke rol kan ons land met toenemend vertrouwen tegemoet zien, omdat zich steeds meer technische en economische oplossingen aandienen. Dankzij de snelle ontwikkeling en toepassing van ontziltingstechnieken in Israël vindt er een verschuiving plaats van waterschaarste naar voldoende aanbod. Bij een ruimer gebruik van deze technieken, ook ten bate van de Palestijnen, kan de combinatie van de Nederlandse diplomatieke ervaring in de regio en de Nederlandse waterkennis haar waarde bewijzen, ook voorafgaand aan een meer omvattend vredesproces.

Waar het gaat om de gevoelige kwestie van het nemen van concrete stappen tegen het Israëlische nederzettingenbeleid, is de AIV van opvatting dat de EU en in EU-verband Nederland alles moeten doen wat in hun vermogen ligt om de bestaande verdragen, besluiten van de VN-Veiligheidsraad en talrijke daarop gebaseerde politieke uitspraken na te leven.

Een bijzonder vraagstuk dat alle aandacht van de Europese regeringen verdient, betreft producten die worden gemaakt in de nederzettingen. In een recent rapport, opgesteld door 22 NGO's, wordt uitvoerig gedocumenteerd weergegeven op welke wijze Israël en, via Israël, de EU profijt trekken van economische activiteiten in de nederzettingen.⁸⁷ Ook geeft het rapport een (niet-uitputtend) overzicht van Europese bedrijven die in de nederzettingen actief zijn.⁸⁸ Het rapport geeft tevens zeer gedetailleerd weer welke maatregelen de EU zou kunnen of moeten nemen, mede in het licht van de posities die zij in het recente verleden vele malen ten aanzien van de nederzettingen heeft betrokken.⁸⁹

Overeenkomstig het rapport moet de EU er naar de mening van de AIV veel strikter dan thans het geval is, en diverse pogingen van in het bijzonder de Europese Commissie ten spijt, op toezien dat Israël voor producten gemaakt in de nederzettingen geen voordeel behaalt op basis van het al genoemde Associatieverdrag tussen de EU en Israël. Dat verdrag voorziet onder meer in de mogelijkheid van vrijstelling of verlaging van invoerrechten voor producten afkomstig uit Israël bij invoer in de EU. Aangezien de nederzettingen door de EU niet zijn erkend als onderdeel van Israël, mogen producten uit de nederzettingen niet voor vrijstelling of verlaging van invoerrechten in aanmerking komen – zoals in 2010 is bevestigd door het Europese Hof van Justitie.⁹⁰

In dit verband juicht de AIV het toe dat de Nederlandse regering inmiddels heeft aangekondigd zich er in de EU voor te zullen inzetten dat 'producten afkomstig uit de nederzettingen niet in de EU worden ingevoerd onder (...) voor Israëlische

87 *Trading away peace. How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*, oktober 2012. Voor de juridische argumentatie, zie pp. 15-16.

88 *Ibid.*, p. 25.

89 *Ibid.*, pp. 26-30.

90 *Ibid.*, p. 26. In het rapport wordt hierover opgemerkt: '(...) by accepting imports of settlement goods designated as originating in "Israel", Europe is tacitly accepting Israel's creeping expansion of sovereignty.'

producten geldende preferentiële tarieven.⁹¹ Problematisch is echter dat, zoals in het eerdergenoemde rapport uiteen wordt gezet, de verantwoordelijkheid voor het identificeren van producten uit de nederzettingen momenteel eenzijdig bij de EU ligt. In eerste instantie (sinds 2005) lag de verantwoordelijkheid bij de Europese douaneautoriteiten; recent heeft de Europese Commissie deze uitgebreid naar bedrijven die de producten importeren. De AIV is – met de opstellers van het rapport – van mening dat de verantwoordelijkheid voor het onderscheiden van producten uit de nederzettingen veeleer bij Israël als exporterend land zou moeten worden gelegd en dat van Israëlische exporteurs mag worden verwacht dat zij – overeenkomstig bestaande EU-verordeningen – de herkomst van producten uit de nederzettingen adequaat weergeven.

Een ander probleem dat de producten uit de bezette gebieden betreft, is de verantwoordelijkheid die verkopers in de EU hebben ten aanzien van de consument om producten duidelijk en adequaat te etiketteren. Producten afkomstig uit de bezette gebieden zouden moeten worden aangemerkt als '*Products from the West Bank, made by Israel*' (of een vergelijkbaar label), zodat consumenten ter zake hun eigen keuzes kunnen bepalen. Met het oog hierop heeft het VK in 2009 (vrijwillige) nationale etiketteringsrichtlijnen opgesteld voor producten uit de bezette gebieden, hierin in 2012 gevolgd door Denemarken. In mei 2012 werden op dit punt in de EU afspraken gemaakt waaraan iedere lidstaat zich heeft verbonden.⁹² De AIV heeft er met instemming van kennisgenomen dat inmiddels ook Nederland, bij monde van minister-president Mark Rutte, heeft aangekondigd specifieke maatregelen te zullen nemen ter uitvoering van deze afspraken.⁹³

Ook in het geval van adequate etikettering is de vraag echter gerechtvaardigd of Nederland en de EU geen verdergaande consequenties moeten verbinden aan de erkenning dat de

91 Brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2012.

92 Zie: EU Raadsconclusies over het Midden-Oosten Vredesproces van 14 mei 2012, par. 6:

'Settlements remain illegal under international law, irrespective of recent decisions by the government of Israel. The EU reiterates that it will not recognise any changes to the pre-1967 borders including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties. The EU and its Member States reaffirm their commitment to fully and effectively implement existing EU legislation and the bilateral arrangements applicable to settlement products. The Council underlines the importance of the work being carried out together with the Commission in this regard.' De Israëlische krant *Haaretz* refereerde op 3 maart 2013 aan een recente brief van EU Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton aan de EU-lidstaten waarin zij de correcte etikettering van producten uit de nederzettingen aan de orde stelde. Zie: Danielle Peled, 'Europe: Settlement products are tainted goods', *Haaretz*, 3 maart 2013.

93 Tijdens de persconferentie na afloop van de ministerraad van 8 maart 2013 zei minister-president Rutte: '(...) dat is een zaak van Europa, we hebben daar in Europa met elkaar afspraken over gemaakt, in mei 2012, dat waar de nederzettingen zich verder uitbreiden, het zaak is, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland doen dat inmiddels ook, dat je op producten aangeeft, komen ze nou uit de bezette gebieden of komen ze uit Israël zelf. Dat heeft verder geen sancties, er zitten ook geen sancties op, maar dat het goed gelabeld is, dat je weet wat je koopt. Nederland is ook gehouden om dat om te zetten in maatregelen nationaal, dat is wat uiteindelijk op het nationale terrein afspeelt, en daartoe zal Frans Timmermans in de komende weken een voorstel doen aan de Ministerraad.' Zie: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/mediateksten/2013/03/08/persconferentie-na-ministerraad-8-maart-2013.html>>.

Israëlische nederzettingen in bezet Palestijns gebied illegaal zijn.⁹⁴ De AIV pleit ervoor dat Nederland niet alleen concrete stappen zet ten behoeve van een correcte etikettering van Israëlische producten uit de bezette gebieden, maar dat het zich er ook voor inzet dat Nederlandse en Europese bedrijven actief worden ontmoedigd om zaken te doen met Israëlische bedrijven die zijn gevestigd in de nederzettingen.⁹⁵ In het geheel van deze maatregelen past ook dat officiële contacten met bijvoorbeeld de *Ariel University*⁹⁶ in bezet gebied worden gemeden.

Tot slot is het onder artikel 215 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU mogelijk voor de EU om 'restrictieve maatregelen' te nemen om de import van producten uit de nederzettingen aan banden te leggen. De Ierse minister van Buitenlandse Zaken heeft in mei 2012 opgeroepen tot een EU-wijd verbod op de import van producten uit de bezette gebieden.⁹⁷ Een dergelijk breed gedragen verbod zal politiek gezien weliswaar niet eenvoudig te realiseren zijn, maar de AIV ziet hierin geen reden om deze optie op voorhand uit te sluiten. Integendeel, in lijn met de in dit advies bepleite consistente toepassing van het internationale recht, ligt het voor de hand dat Nederland zich er waar mogelijk voor inzet dat stappen worden genomen in deze richting. De AIV wijst er bovendien op dat individuele lidstaten ook de mogelijkheid hebben om unilateraal dergelijke maatregelen te treffen.⁹⁸

Daarbij zal wel duidelijk moeten worden gemaakt dat dergelijke maatregelen geen sancties zijn die zich richten tegen Israëlische ondernemers in de nederzettingen, maar de uit het internationale recht voortvloeiende consequenties van het Israëlische overheidsbeleid dat het die ondernemers mogelijk maakt te doen wat zij doen. Lang niet alle bewoners in

94 Zie ook: *Trading away peace. How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*, oktober 2012, p. 29: 'While the introduction of labelling guidelines would enable consumers to choose whether they wish to buy settlement goods or not, it may not be sufficient to meet European governments' obligation to exert their influence, to the degree possible, to stop violations of international humanitarian law.' Op pp. 15-16 van het rapport wordt ingegaan op de juridische implicaties van handel met de nederzettingen in bezet gebied en op de verplichtingen die Europese staten hebben volgens het internationale recht.

95 In dit verband heeft de AIV met instemming kennisgenomen van het besluit van Unilever om een pretzelfabriek in Barkan, de industriële zone van de Joodse nederzetting Ariel, te sluiten. Dit besluit volgde op een oproep van de Mensenrechtenraad van de VN die gericht is aan private ondernemingen om geen zaken in of met nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever te doen. Zie *NRC Handelsblad*, 4 februari 2013.

96 Voorheen *Ariel University Center of Samaria* genaamd.

97 In mei 2012 kondigde minister van Buitenlandse Zaken Eamon Gilmore aan dat als 'matters continued to worsen' in de bezette Palestijnse gebieden, Ierland 'the exclusion from the EU of settlement products' voor kon stellen. De minister voegde eraan toe: 'we do not support bans or boycotts on Israel, and this is not in question, but the products of illegal settlements constitute a separate and specific matter'. House of the Oireachtas, 'Priority Questions – Middle East Peace Process', par. 103 (22 mei 2012), zie: <<http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/05/22/0004.asp>>.

98 De Europese Commissie heeft bevestigd dat een lidstaat unilateraal maatregelen kan treffen ter beperking van handel als de maatregelen op basis van Verordening 260/2009 te rechtvaardigen zijn 'on the grounds of public morality, public policy or public security ... and in doing so it does not infringe EC law'. Zie: *Trading away peace. How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*, oktober 2012, p. 29.

de nederzettingen behoren tot de extremistische vleugel van de zionistische beweging.⁹⁹ Mede gelet op de noodzakelijke medewerking van *alle* betrokkenen aan de uitvoering van een vredesregeling moet worden voorkomen dat de gematigder ingestelde bewoners, louter om materiële redenen, hun toevlucht gaan nemen tot actief verzet. Ook moet de EU bij alle maatregelen die zij treft steeds trachten aansluiting te vinden bij lokale groepen die het belang van een verbetering van de relatie met de Palestijnen inzien, teneinde deze verder te versterken en daarmee het vredesproces van onderop meer handen en voeten te geven.

De ontwikkelingen rond het vredesproces in de afgelopen tijd overziende komt de AIV tot de conclusie dat voor Nederland evenzeer geldt wat op de EU als geheel van toepassing is: in feite is er niet zoveel reden de officiële standpunten bij te stellen om een regeling van de Israëliisch-Palestijnse kwestie dichterbij te brengen. Allerlei eerdere EU-verklaringen, de Routekaart voor Vrede en relevante Veiligheidsraadsresoluties bevatten al de noodzakelijke elementen voor een beslechting van het conflict, zij het dat het steeds bij woorden is gebleven zonder dat daaraan daden zijn verbonden. Van belang is dat alle betrokken partijen de reeds bestaande standpunten ook uitvoeren en zich dienovereenkomstig gedragen. Niet alleen vinden wat wij vinden, maar ook uitvoeren en naleven wat wij officieel hebben verklaard. Dit zou ook de leidraad voor het Nederlands beleid moeten zijn.

99 Zie bijvoorbeeld Simon Kuper, 'Israel: perched between hope and fear', *Financial Times*, 1 februari 2013.

VI Samenvatting en aanbevelingen

In overeenstemming met de strekking van de aanvraag van de Eerste Kamer, gaat de AIV in dit advies primair in op de vraag hoe het vredesproces in het Midden-Oosten weer op gang kan worden gebracht. De urgentie van beëindiging van het conflict tussen Israël en de Palestijnen is groter dan ooit. Enerzijds worden de kansen op de uitvoering van een tweestatenoplossing ernstig bedreigd door de voortdurende uitbreiding van Israëlische nederzettingen in de buurt van Oost-Jeruzalem en elders op de Westelijke Jordaanoever; dit naast de vele andere illegale Israëlische nederzettingen die er al vele jaren zijn. Anderzijds is de situatie in de directe omgeving van Israël bijzonder instabiel en de kans groot dat de Palestijnen (opnieuw) hun toevlucht zullen nemen tot geweld, met alle schadelijke gevolgen van dien.

De AIV is van mening dat een tweestatenoplossing nog steeds de beste basis biedt voor een vredesregeling tussen beide partijen. De optie van een binationale staat is vanuit humanitair-idealistisch oogpunt wellicht aantrekkelijk, maar stuit op onoverkomelijke principiële en praktische bezwaren. Het alternatief van een blijvende Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden, gepaard gaande met repressie, beperkte bewegingsvrijheid van de plaatselijke bevolking en ongelijke verdeling van de watervoorraad, zal nieuw geweld aan Palestijnse kant uitlokken – de vraag is alleen wanneer. Bovendien houdt een dergelijk scenario, met een welhaast onvermijdelijke (verdere) aantasting van de burgerrechten van Palestijnen maar ook van dissidente Israëliërs, een gevaar in voor de democratische rechtsorde in Israël zelf. Wel moet een tweestatenoplossing worden ingebed in afspraken over gebiedsruil, de rechtmatige terugkeer van Palestijnen, voor zover zij dit wensen, naar hun oorspronkelijke woonplaatsen in Israël en veiligheidswaarborgen.

Ofschoon de AIV beseft dat het verloop van het Israëlisch-Palestijnse conflict in belangrijke mate wordt bepaald door politieke factoren (krachtsverhoudingen, politiek leiderschap, definitie van nationale belangen alsmede de dynamiek van de binnenlandse politiek in wisselwerking met externe interventies), is het belangrijk dat dit conflict wordt getoetst aan het algemeen aanvaarde juridische kader en binnen dat kader tot een goed einde wordt gebracht. Vandaar dat in het advies ruime aandacht is besteed aan relevante internationaalrechtelijke aspecten, die onder meer voortvloeien uit het recht op zelfbeschikking van volkeren, de rechten en plichten van een bezettende mogendheid en de proportionaliteitsregel inzake het gebruik van geweld.

Referentiepunt voor de AIV in dit verband is de *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof (IGH) uit 2004. Weliswaar is de aanleiding van het advies in eerste aanleg de vraag naar de rechtmatigheid van de bouw door Israël van de scheidingsmuur (voor een groot deel op Palestijns gebied), maar het oordeel van het IGH strekt zich uit tot nagenoeg de gehele juridische stand van zaken met betrekking tot het conflict. Het Hof betreft onder andere ook de Israëlische nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever in zijn oordeelsvorming. Het komt tot de conclusie dat Israël zich met zijn bezettingspolitiek schuldig maakt aan schendingen van het internationale recht. Deze betreffen onder meer het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk, de bewegingsvrijheid van alle inwoners in de bezette gebieden, het recht op werk, gezondheidszorg en onderwijs. Verder leveren, naar de mening van het IGH, de muur en de nederzettingen schendingen op van de Vierde Geneefse Conventie (inzake de bescherming van burgers in oorlogstijd) en van desbetreffende resoluties van de Veiligheidsraad, omdat zij bijdragen aan het veranderen van de demografische samenstelling van de bezette gebieden. Er kan geen

twijfel bestaan over de toepasselijkheid van de bewuste Conventie op deze gebieden. Aangezien de AIV – zoals hieronder wordt aangegeven – een actieve opstelling van de EU in het conflict van wezenlijke betekenis vindt, wijst hij ook op het belang van de bepaling in de Associatieovereenkomsten (artikel 2), met zowel Israël als de Palestijnen, waarin wordt gesproken over ‘het respect voor de mensenrechten en democratische beginselen’.

De AIV heeft zich ook gebogen over de gevolgen voor de vredeskansen van de hervormingsbewegingen en omwentelingen die grote delen van de Arabische wereld al meer dan twee jaar op haar grondvesten hebben doen schudden. Daarbij is hij tot de conclusie gekomen dat de regionale ontwikkelingen, die complexe dwarsverbanden laten zien, tot nu toe geen wezenlijke invloed hebben gehad op het Israëlisch-Palestijnse conflict, in positieve noch in negatieve zin. Wel maken deze ontwikkelingen de urgentie van het vinden van een oplossing nog groter gelet op de overheersende instabiliteit in de regio. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat in de toekomst de toegenomen invloed van de Islamitische partijen zich zal vertalen in een meer uitgesproken steun voor de Palestijnse zaak dan waarvan in het verleden sprake was. Dit zou de Palestijnen ertoe kunnen aanzetten hun strijd voor een onafhankelijke staat met nog meer volharding voort te zetten dan waarvan in het verleden al sprake was. Dit zou ook ten koste kunnen gaan van hun bereidheid tot het sluiten van een compromis met Israël, indien niet op korte termijn vredesinitiatieven worden genomen die voldoende inspelen op de Palestijnse aspiraties.

Aangezien de beide partijen om allerlei redenen waarschijnlijk moeilijk uit zichzelf de gang naar de onderhandelingstafel kunnen maken, is actieve internationale bemiddeling en uitoefening van druk van buiten hoogstwaarschijnlijk onontbeerlijk. In het recente verleden was vooral de hoop op het Kwartet gevestigd om het vredesproces weer een kans van slagen te geven. De AIV is echter van mening dat het Kwartet de oorspronkelijk gewekte verwachtingen en ambities niet heeft kunnen waarmaken. De formele medebetrokkenheid van de VN, EU en Rusland bij deze gelegenheidscombinatie, kon niet verhullen dat elke bemiddelingspoging afhankelijk was van de inzet van de VS, die daarmee een sleutelpositie innam.

Ondanks de relatieve vermindering van de Amerikaanse macht en de gepolariseerde verhouding tussen Democraten en Republikeinen blijft de VS potentieel in de beste positie om de relatie tussen Israël en de Palestijnen effectief te beïnvloeden. Of president Obama in zijn tweede ambtstermijn bereid zal zijn het nog steeds aanzienlijke Amerikaanse gewicht in de schaal te werpen en zo nodig mogelijke obstructie van de kant van Israël het hoofd te bieden, is echter onzeker. Er zijn overwegingen die grond kunnen geven aan de verwachting dat de VS zich actief met het conflict gaat bemoeien, zoals de Amerikaanse geloofwaardigheid en reputatie in de islamitische wereld en het politieke krediet dat president Obama kan verwerven met een geslaagde demonstratie van internationaal staatsmanschap. Er zijn evenwel ook overwegingen die voedsel geven aan de gedachte dat de VS op afstand van het conflict zal blijven, gezien de ernst van de Amerikaanse begrotingssituatie, de kracht van de pro-Israëllobby en de prioriteiten van de VS elders in de wereld.

De onzekerheid over de inzet van de VS in de komende tijd maakt het extra belangrijk te kijken naar de mogelijke rol van de EU. De AIV meent dat de mogelijkheden van de EU om het vredesproces weer nieuw leven in te blazen potentieel groter zijn dan vaak wordt aangenomen. De Unie onderhoudt nauwe economische en andere banden met Israël, terwijl de Palestijnen in financieel opzicht sterk van haar afhankelijk zijn. Zo mogelijk moet de EU in haar ijveren naar vrede in het Midden-Oosten aansluiten bij eventuele Amerikaanse inspanningen. Dat biedt de beste waarborgen voor hervatting

van de onderhandelingen. Maar blijven toereikende Amerikaanse inspanningen uit (of dreigen ze een verkeerde kant op te gaan doordat onredelijke Israëlische posities teveel worden ontzien), dan moet de EU er niet voor terugdeinzen haar eigen verantwoordelijkheid als bemiddelaar te nemen. In deze rol moet zij, gezien haar ambitie of pretentie een 'normatieve macht' te zijn, zoveel mogelijk varen op het kompas van algemeen aanvaarde beginselen van internationaal recht (waaronder het humanitair recht en de mensenrechtenverdragen). Voor een brede legitimering van internationale vredesvoorstellen is het verder belangrijk dat ook landen uit de Arabische regio, zoals Egypte en Jordanië, of Qatar, bij het bemiddelingsproces worden betrokken.

Het spreekt vanzelf dat de vredeskansen in het Midden-Oosten vooral worden bepaald door de bereidheid van beide partijen de onderhandelingen te goeder trouw te hervatten. Hiervan zal alleen sprake zijn indien Israëliërs en Palestijnen in meerderheid de overtuiging hebben dat een vredesregeling op basis van een tweestatenformule uiteindelijk in het belang van beide partijen is. Aan Palestijnse kant moet worden erkend dat de bezorgdheid in Israël over de verzekering van zijn veiligheid, nu en in de toekomst, legitiem is. Van de Palestijnen mag ruime medewerking worden verlangd om die bezorgdheid zoveel mogelijk weg te nemen. Die medewerking kan onder andere bestaan uit doeltreffend optreden tegen radicale Palestijnse groeperingen die op gewelddadige wijze strijden tegen de aanwezigheid van Israël als staat van het Joodse volk in de Arabische wereld. Uiteraard doet zich hier vooral een probleem voor met betrekking tot strijdgroepen in Gaza, welk gebied buiten de feitelijke controle valt van de Palestijnse Autoriteit. Een verzoening tussen Fatah en Hamas is daarom zeer gewenst. Contacten met Hamas mogen niet uit de weg worden gegaan. Van Israëlische kant moet op korte termijn een radicale ommekeer in het nederzettingenbeleid worden geëist. De praktijk van de vestiging van Israëlische nederzettingen ver op Palestijns grondgebied staat immers op gespannen voet met de ruimte die er nog is om een levensvatbare Palestijnse staat te stichten. Met het negeren van herhaalde oproepen en waarschuwingen van de internationale gemeenschap om te stoppen met de uitbreiding van de nederzettingen, roept de Israëlische regering sterke twijfel op aan de ernst van haar verklaarde vredesintenties.

Indien Israël onverhoopt niet bereid blijkt een einde te maken aan de groeiende kolonisering van de bezette gebieden, ontkomen verantwoordelijke actoren binnen de internationale gemeenschap er niet aan op woorden van protest ook daden te laten volgen. Met andere woorden, aan aanhoudende schendingen van het internationale recht en bindende uitspraken van de Veiligheidsraad moeten in de geschetste situatie consequenties worden verbonden. Voor de Europese Unie zou dat een beperking of bevrozing van haar betrekkingen met Israël kunnen betekenen (in elk geval geen opwaardering van de samenwerkingsrelatie) en, als uitvloeisel van internationale juridische verplichtingen, het afkondigen van een verbod op importen van producten uit de Israëlische nederzettingen in de bezette gebieden.

Tot slot legt de AIV een aantal aanbevelingen voor die betrekking hebben op de mogelijke bijdragen die Nederland, direct of indirect, kan leveren tot oplossing van het Israëliisch-Palestijnse conflict c.q. verbetering van het politieke klimaat tussen beide partijen:

1. Nederland moet zich inspannen om de EU-lidstaten te doordringen van de noodzaak om op korte termijn een gezamenlijk initiatief te nemen om de tweestatenoplossing naderbij te brengen. Om een maximaal effect te bereiken dient dit initiatief zo mogelijk tezamen met de VS te worden genomen. Zo nodig moet de EU echter haar eigen verantwoordelijkheid nemen en zelfstandig proberen partijen bij elkaar te brengen. Nederland moet aanvaarden dat ter wille van een zo groot mogelijke effectiviteit van het

Europese optreden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, als grotere Europese landen, daarbij een voortrekkersrol vervullen.

2. Bij de concretisering van een Europees initiatief kan Nederland zich sterk maken voor het voorstel tot het beleggen van een nieuwe (goed voorbereide) Midden-Oosten-conferentie. Aan deze conferentie zouden logischerwijs niet alleen delegaties van Israël en de Palestijnen dienen deel te nemen, maar ook vertegenwoordigers van geïnteresseerde landen uit de regio. Doel van deze conferentie zou zijn het bereiken van overeenstemming over de parameters (eindtermen) van een vredesregeling. Een alternatief voor een conferentie zou een speciale zitting van de Veiligheidsraad kunnen zijn die op verzoek van het VK en Frankrijk en met deelname van de conflictpartijen, bijeen wordt geroepen. Beide Europese landen zouden namens de EU een ontwerpresolutie kunnen indienen waarin de eindtermen zijn vervat.
3. Indien bedoeld initiatief onvoldoende steun zou verwerven, kan Nederland overwegen om naar het voorbeeld van Noorwegen in de eerste helft van de jaren negentig (vorige eeuw) het voortouw te nemen, door zijn goede diensten aan te bieden om met als uitgangspunt de internationale rechtsorde – al dan niet achter de schermen – partijen in ons land weer aan tafel te brengen. Al naar gelang de behoeften en wensen van partijen kan de Nederlandse rol zich hierbij beperken tot facilitator dan wel meer gewicht krijgen in de richting van bemiddelaar.
4. Nederland zou zich hoe dan ook nuttig kunnen maken door vormen van *second-track diplomacy* actief te bevorderen. Naast uitwisselingen tussen opinieleiders uit Israël en de Palestijnse gebieden moet vooral een dialoog worden geïnstitutionaliseerd waarbij vertegenwoordigers van (gematigde) maatschappelijke organisaties van beide partijen kwesties van wederzijds belang bespreken in het perspectief van het zoeken naar gezamenlijke oplossingen.
5. Naar de mening van de AIV moet de EU er veel strikter dan thans het geval is op toezien dat Israël voor producten gemaakt in de nederzettingen geen voordeel behaalt op basis van het Associatieverdrag tussen de EU en Israël. Daarnaast bepleit de AIV dat Nederland zich ervoor inzet dat Nederlandse en Europese bedrijven actief worden ontmoedigd om zaken te doen met Israëlische bedrijven die zijn gevestigd in de nederzettingen.
6. In het kader van de gewenste capaciteitsontwikkeling en rechtsvorming in een nieuwe staat Palestina moet Nederland zijn inspanningen opvoeren op het terrein van de opleiding van politiepersoneel, rechters en bestuursambtenaren.
7. Evenzeer past bij Nederland een actievere rol op het gebied van ‘waterdiplomatie’. In het licht van technische doorbraken die zijn bereikt met ontziltingstechnieken kan Nederland met zijn ruime kennis van en ervaring met water ertoe bijdragen dat de mogelijkheden van een groter wateraanbod (ook) ten goede komen aan de Palestijnen.
8. Tot slot moet Nederland er in algemene zin met gelijkgezinde landen op toezien dat beide partijen hun verplichtingen op grond van het internationale recht nakomen en dit zo nodig helpen effectueren. De historische banden en verbondenheid met Israël mogen geen reden zijn Israël te ontzien op het punt van het schenden van rechtsregels.



VOORZITTER

Eerste Kamer der Staten-Generaal

De voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
De heer mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 47
fax 070-312 92 33

e-mail voorzitter@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

Datum 23 oktober 2012

Betreft Adviesaanvraag AIV nieuwe initiatieven voor het Midden-Oosten Vredesproces

Kenmerk 151390.01u

Geachte heer Korthals Altes,

De commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) heeft in haar vergadering van 2 oktober gesproken over het Midden-Oosten Vredesproces en de noodzaak voor nieuwe initiatieven om dit proces weer op gang te brengen.

Op basis van artikel 17 van de Kaderwet Adviescolleges en artikel 2 van de Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken verzoek ik hierbij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) onderzoek te doen naar de mogelijkheden die er zijn om het Midden-Oosten Vredesproces te hervatten, met name gezien de recente veranderingen in de regionale en mondiale politieke context. Ik verzoek hierbij de AIV een advies uit te brengen over de concrete mogelijkheden die er zijn voor Nederland om eigenstandig, alsook in Europees en ander internationaal verband, bij te dragen aan het vinden van een werkbare oplossing voor het Israelisch-Palestijnse conflict. Ik voeg hieraan toe dat alle leden van de Eerste Kamer, met uitzondering van de leden van de PVV-fractie, deze aanvraag steunen.

Achtergrond

Nieuwe initiatieven om vooruitgang te boeken in het Midden-Oosten Vredesproces zijn hoognodig. Met name wegens ontwikkelingen in de regio, zijn de twee direct betrokken partijen, Israël en de Palestijnse Autoriteiten, de laatste jaren niet nader tot elkaar gekomen. De EU concludeerde in mei 2012 dat lokale ontwikkelingen de twee-staten oplossing onmogelijk dreigen te maken. Desalniettemin geven de prille contacten tussen de partijen zoals in het voorjaar van 2012 opnieuw geïnitieerd, de impressie dat de partijen bereid zijn te werken aan de opbouw van onderling vertrouwen.

De achterliggende gedachte van het vredesproces is ongewijzigd: Israël heeft recht op veiligheid (en behoud van de eigen staat), Palestijnen hebben recht op een eigen staat (en veiligheid) overeenkomstig de twee-staten oplossing zoals verwoord in de Routekaart voor de Vrede (zie onder meer S/RES/1515, 2003). Echter, de regionale context is sindsdien sterk veranderd. De turbulente gebeurtenissen in de Arabische regio laten hun sporen na in het Midden-Oosten Vredesproces. Zoals de AIV in een eerder advies heeft aangegeven, is het zeer goed denkbaar dat



Datum 23 oktober 2012

Nummer 151390.01u

blad 2

democratisering in de Arabische regio in eerste instantie een negatief effect kan hebben op de Arabisch-Israëliëse betrekkingen (AIV-advies nr. 79 "De Arabische regio, een onzekere toekomst"). Er bestaat onzekerheid over de relatie tussen respectievelijk Egypte, Iran en Israël. Ook bestaat de angst dat regionale ontwikkelingen, met name het slepende conflict in Syrië, de positie van Hezbollah en andere expliciet anti-Israëliëse groeperingen zouden kunnen versterken. In het eerder genoemde advies over de Arabische regio heeft de AIV aangegeven van mening te zijn dat het Midden-Oosten Vredesproces om een nieuwe benadering vraagt en dat de veranderende context uitnodigt tot een bezinning op nieuwe initiatieven. Dit uiteraard wel op basis van internationaal breed gedeelde uitgangspunten, zoals onder meer verwoord in het in 2004 uitgebrachte advies van het Internationaal Gerechtshof inzake de Israëlische scheidingsmuur op de Westelijke Jordaanoever.

Adviesvragen zijn:

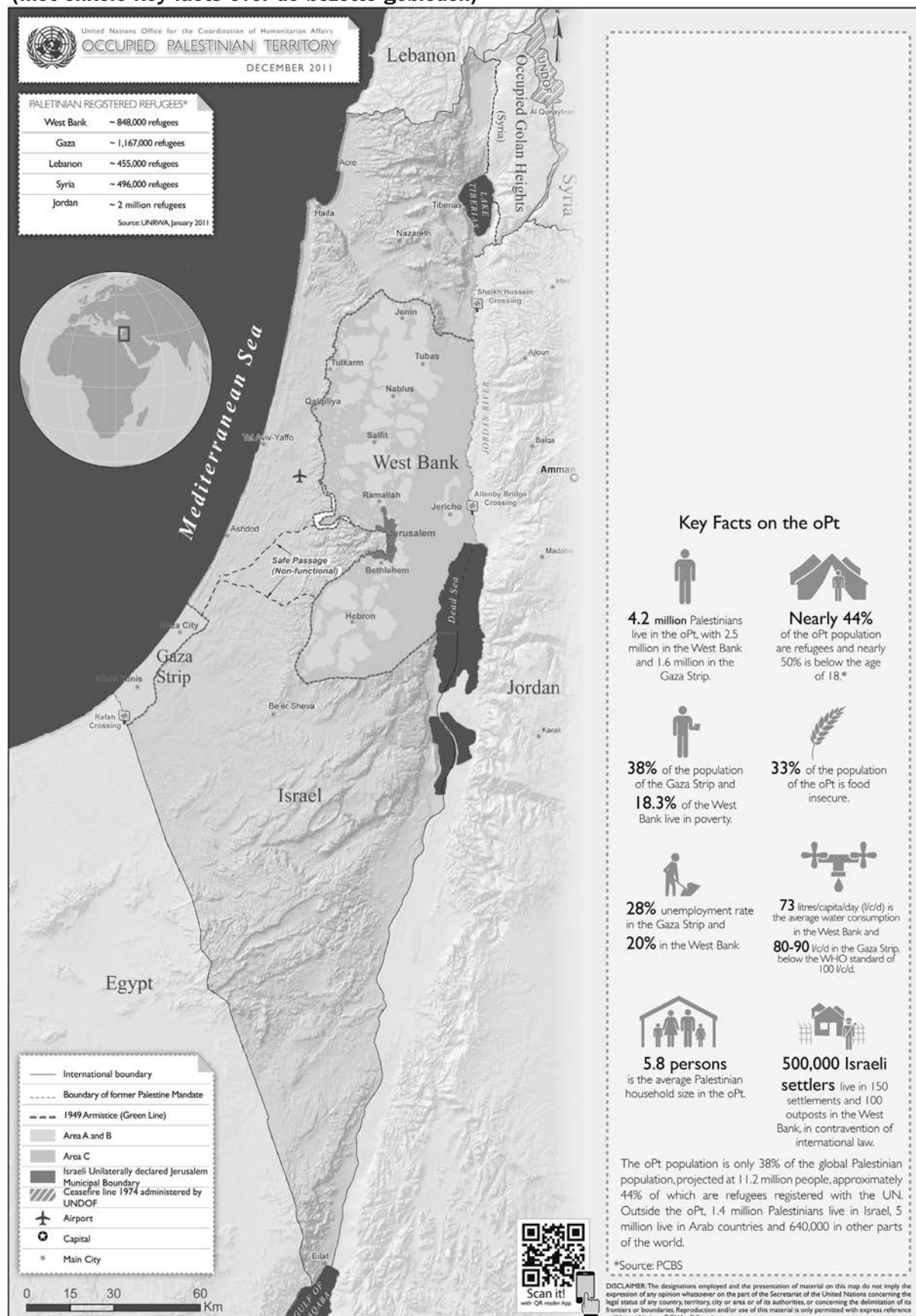
- In hoeverre beïnvloeden de veranderingen in de regionale en mondiale politieke context de onderhandelingsposities van de direct betrokken gesprekspartners alsook de opstelling van betrokken derden?
- Gezien eventuele veranderingen in uitgangspunten, wat zijn denkbare scenario's voor de ontwikkeling van het Midden-Oosten Vredesproces? Waar in deze scenario's zouden nieuwe mogelijkheden voor toenadering en het op gang brengen van vredesbesprekingen bestaan?
- Welke organisaties, landen of partijen zijn het best gepositioneerd om nieuwe initiatieven aan te dragen? Wat zouden die initiatieven concreet kunnen inhouden?
- Hoe kan Nederland, op basis van de beginselen van het internationaal recht, bijdragen aan vooruitgang in het Midden-Oosten Vredesproces? Wat kan Nederland zelf ondernemen en waar zou het in Europees en ander internationaal verband op kunnen aansturen?

De Eerste Kamer ziet uit naar uw advisering.

Hoogachtend,

Mr. G.J. de Graaf

Kaart van Israël en de bezette Palestijnse gebieden (met enkele key facts over de bezette gebieden)



Bron: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (oPt) van de Verenigde Naties, december 2011

Lijst van gebruikte afkortingen

AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South-Africa
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
DOP	Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements
EDEO	Europese Dienst voor het Externe Optreden
EU	Europese Unie
EUPOL COPPS	European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support
IGH	Internationaal Gerechtshof
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
PA	Palestijnse Autoriteit
PLO	Palestine Liberation Organization
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
US	United States
USSC	United States Security Coordinator
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*

- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*

- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*