DNPPb
D66
1991
012

HET MIDDEN-OOSTEN

NA DE GOLFCRISIS

BIBLIOTHECA ACADEMIAE GRONINGANAE

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN
2757 3043

DNPPb
D66
1991
012

Not Lendable

HET MIDDEN-OOSTEN
NA DE GOLFCRISIS

Een discussienotitie over het beleid van Nederland
en de Twaalf ten aanzien van het Midden-Oosten

Den Haag, juli 1991

Deze notitie is vervaardigd door een studiegroep van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 op verzoek van het hoofdbestuur van D66. De notitie werd besproken tijdens een workshop van deskundigen op 20 april 1991 en tijdens een symposium van partijleden op 8 juni 1991.

HET MIDDEN-OOSTEN NA DE GOLFCRISIS

I INLEIDING

De Golfcrisis die op 2 augustus vorig jaar begon met de Iraakse inval in Koeweit heeft ingrijpende gevolgen voor de situatie in het Midden-Oosten en daarmee voor de betrekkingen van het Westen met die regio. Nu de euforie over de bevrijding van Koeweit tot bedaren is gekomen, blijkt dat het oude beeld van het Midden-Oosten drastisch veranderd is. Er lijkt een tweedeling te zijn ontstaan tussen enerzijds staten (en groeperingen) die stelling hebben genomen tegen de Iraakse agressie en een daadwerkelijke bijdrage hebben geleverd aan de bestrijding daarvan en zij die, in verschillende mate, begrip hadden voor de Iraakse positie. De Golfcrisis doet met name zijn gevolgen gelden voor wat betreft kwesties als die van de Palestijnen en de Koerden.

Het is vooralsnog niet te overzien hoe de politieke verhoudingen zich zullen uitkristalliseren. Iedere analyse van het Midden-Oosten valt onverbiddelijk ten prooi aan die ene constante factor in het gebied: de veranderlijkheid. Toch hebben zich reeds zulke wijzigingen in de politieke constellatie voorgedaan dat Nederland en de Twaalf reeds nu moeten beginnen met het formuleren van, zij het vaak voorlopige, antwoorden op de vragen die de nieuwe situatie aan ons stelt.

De invloed die Nederland heeft op de ontwikkelingen is weliswaar beperkt, maar mag ook niet al te zeer onderschat worden. Nederland moet als Voorzitter van de EG zeker in staat zijn een aantal kwesties op de agenda van de Twaalf te krijgen en in grotere mate het gemeenschappelijke beleid mede vorm te geven. Natuurlijk doemen beperkingen op, zoals de gevoeligheid van de betrekkingen met het Midden-Oosten, de complexiteit van de materie en de verschillen van inzicht omtrent wenselijke en mogelijke oplossingen, maar dat mag geen reden zijn voor een schrikachtige houding.

Deze notitie is bedoeld om de geesten, binnen en buiten D66, rijp te maken voor een actieve en initiatiefrijke opstelling van de Nederlandse regering bij het opzetten van een hernieuwd Midden-Oosten beleid dat inspeelt op de veranderde situatie.

II OPZET

In deze notitie wordt de Midden-Oosten problematiek benaderd vanuit de politieke invalshoek. Onderwerpen worden behandeld al naar gelang hun relevantie voor de politieke discussie. Eerst komen onderwerpen aan de orde als de westerse belangen in

het Midden-Oosten, de hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid en een inventarisatie van problemen in de regio. Vervolgens worden een aantal mogelijke benaderingen van de verschillende problemen geformuleerd, ingedeeld in korte, middellange en lange termijn. Tenslotte worden voorstellen gedaan inzake het beleid van Nederland en de Twaalf.

III WESTERSE BELANGEN IN HET MIDDEN-OOSTEN

De oorlog tussen Irak en de anti-Irak coalitie o.l.v. de VS heeft wederom duidelijk gemaakt dat in het Midden-Oosten een groot aantal Westerse belangen in het geding is. Diverse (west-) Europese landen hebben militair of anderszins een bijdrage geleverd aan de coalitie die tegen de Iraakse bezetting van Koeweit op de been werd gebracht. Het is zinvol in algemene termen te schetsen welke de belangen zijn van het Westen, en Nederland in bijzonder, in het Midden-Oosten. Op basis van een dergelijke belangeninventarisatie kan dan vervolgens een strategie worden ontwikkeld die deze belangen het beste waarborgt en bevordert. Onderstaande opsomming is in willekeurige volgorde.

A. Internationale rechtsorde en Mensenrechten

Nederland heeft er, zeker als klein land, alle belang bij dat de internationale rechtsorde gewaarborgd is en dat de wereld niet vervalt tot anarchie waarbij slechts het recht van de sterkste geldt. Het begrip internationale rechtsorde dekt een ruime lading: territoriale integriteit, de eerbiediging van mensenrechten, het zelfbeschikkingsrecht van volkeren, non-interventie in binnenlandse aangelegenheden, de onaanvaardbaarheid van het gebruik van geweld in de relaties tussen staten en meer van dergelijke begrippen vallen er onder. Het moge duidelijk zijn dat de Iraakse inval in Koeweit een schending inhield van de internationale rechtsorde, die desnoods met gebruikmaking van geweld hersteld mocht worden. In het bijzonder de Veiligheidsraad dient op basis van de haar in het VN-handvest toebedeelde taak een belangrijke rol te spelen daar waar de internationale vrede en veiligheid in het geding is, maar ook in het geval van een zgn. "humanitaire interventie", die een uitzondering vormt op het non-interventie beginsel.

Heeft de internationale rechtsorde hoofdzakelijk betrekking op de verhouding tussen staten, het mensenrechtenvraagstuk heeft betrekking op het gedrag van de overheid jegens zijn burgers. Het is een algemeen humanitair belang dat de naleving van de mensenrechten wordt bevorderd. Het gebrek aan democratische structuren en beperkte politieke participatie lijken mede debet aan de instabiliteit en zorgwekkende mensenrechtensituatie in vele landen in het Midden-Oosten.
De zorgelijke situatie van met name de Koerden en Shi'iten in Irak en zij die naar de buurlanden zijn gevlucht, maakt duidelijk dat aandacht voor de mensenrechten en

daadwerkelijke pogingen deze te verbeteren op gespannen voet staan met het non-interventie beginsel. Daarmee is nog niet gezegd dat de mensenrechten het moeten afleggen tegen dit beginsel.
De humanitaire interventie in noord-Irak vormt een doorbraak in de tot dan toe geldende non-interventie doctrine. Het ware beter geweest indienhet militaire optreden in noord-Irak expliciet door de Veiligheidsraad was gesanctioneerd.

B. Veiligheid Europese staten en burgers

Het Midden-Oosten is een brandhaard die aan Europa grenst. In de eerste plaats is het een Europees belang de veiligheid van zijn zuid-oost flank te waarborgen. Dit wordt steeds belangrijker naarmate rakettechnologie en NBC-capaciteiten van de landen in het Midden-Oosten toenemen, terwijl Europa als gevolg van de Oost-West ontspanning ontwapent.
Voorts vormen extremistische groeperingen in het Midden-Oosten, al dan niet gesteund door bepaalde regeringen, een potentiële bedreiging voor Europese staten en hun burgers. Het is een direct belang voor het Westen om de veiligheid van haar burgers te beschermen. De kwestie van de Westerse gijzelaars in Irak (en eerder al in Iran), heeft aangetoond dat buitenlandse onderdanen niet veilig zijn voor regeringen zonder scrupules.

C. Economische betrekkingen

Twee-derde van de wereld-olievoorraden liggen in het Midden-Oosten. De Europese economieën zijn in grote mate afhankelijk van olie-import uit de Golfregio. Stagnatie in de olietoevoer en stijging van de olieprijs leiden wereldwijd tot economische problemen in de wereld. Dit belang heeft zeker een nadrukkelijke rol gespeeld bij de alerte reactie van met name het Westen op de Iraakse inval in het olierijke Koeweit.
Het in brand steken van de Koeweitse oliebronnen heeft tot een milieuramp van ongekende omvang geleid waarvan de gevolgen op lange termijn niet zijn te overzien. Waar mogelijk moet Nederland zijn expertise op het gebied van het bestrijden van milieurampen aanbieden aan de Golfstaten.
Het Midden-Oosten is tevens een relevante afzetmarkt voor Europese produkten en diensten. Het verschil in welvaart tussen Europa en m.n. de Noord-Afrikaanse landen leidt vanwege het verwachtingspatroon van de bevolking in met name de Maghrib tot grote interne spanningen. De over het algemeen goed georganiseerde moslim-fundamentalisten weten munt te slaan uitde onvrede met de economische malaise. Bij de bevolking, die aan de andere kant van de Middellandse Zee het rijke Europa ziet liggen, ontwaken latente anti-Westerse gevoelens. Dergelijke sentimenten worden overigens ook gevoed door de perceptie van het Westen als traditionele dominante macht in de regio. Een steeds groter wordend deel tracht naar het Westen te emigreren. De groep die daadwerkelijk Europa bereikt, komt veelal terecht in de

onderste lagen van de maatschappij en zal in verhevigde mate te maken krijgen met de culturele en politieke spanningen tussen het Westen en de Arabische wereld.

IV HOOFDDOELSTELLING VAN HET BELEID

Bovengenoemde belangen zijn het best te waarborgen in een situatie van stabiliteit, gebaseerd op rechtvaardigheid voor volken en individuen. Dit is tevens de hoofddoelstelling van het D66 beleid t.a.v. het Midden-Oosten. Het streven naar stabilisering heeft maar al te vaak geleid tot Westerse steun aan dictatoriale regimes die weliswaar (met harde hand) de rust handhaven, maar daarbij tegelijkertijd de gerechtvaardigde aspiraties van volken, groeperingen en individuen met voeten treden. Anderzijds kan juist het in de praktijk brengen van het recht op zelfbeschikking, zeker op korte termijn, grote instabiliteit in de regio veroorzaken.
Het beleid van Nederland en de Twaalf zou zich (voorzover dat niet al het geval is) in de eerste plaats dienen te richten op de gevolgen van de Golfcrisis, met name de humanitaire noodsituatie van de Iraakse vluchtelingen, de wederopbouw van Koeweit en het onder controle brengen van de milieuramp. Tevens dient een begin te worden gemaakt met het gelijktijdig op gang brengen van enerzijds een dialoog tussen Israel en de Palestijnen en anderzijds tussen Israel en zijn Arabische buurlanden. Het hieropvolgende vredesproces zou vorm moeten geven aan het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht en de gerechtvaardigde Israelische veiligheidseisen. Voorts dient gezocht te worden naar een bevredigende politieke oplossing voor het autonomie-streven van de Koerden. De problemen voortvloeiend uit de Golfcrisis en het Arabisch-Israelisch conflict dienen met even grote voortvarendheid te worden geattaqueerd. Op langere termijn zouden de Twaalf, in nauw overleg met de VS en waar mogelijk in het kader van de VN, een bijdrage dienen te leveren aan het wegnemen van een aantal andere onderliggende problemen, die de stabiliteit van de regio chronisch bedreigen).

V INVENTARISATIE VAN PROBLEMEN

De chronische instabiliteit in het Midden-Oosten wordt mede veroorzaakt door, of uit zich in:

- grote machtsverschillen tussen landen onderling en de afwezigheid van een veiligheidssysteem of bondgenootschappen die in staat zijn de macht van grote staten te compenseren;
- territoriale aanspraken (o.a. Libanon, Jemen, Oman, Golan, Bezette Gebieden, Koeweit, Westelijke Sahara)
- afwezigheid van perspectief op een oplossing van het Arabisch-Israelisch conflict, inclusief de Palestijnse kwestie;

- inter-Arabische rivaliteiten en conflicten;
- de Koerden-kwestie;
- Libanese crisis en de situatie in zuid-Libanon;
- bevolkingsexplosie en migratie; - overbewapening en proliferatie van NBC-wapens;
- ongelijke verdeling van welvaart (grondstoffen) over het Midden-Oosten;
- ongelijke interne welvaartsverdeling;
- gebrek aan democratische ontwikkelingen;
- problemen rond de grensoverschrijdende watervoorziening (Eufraat, Tigris, Jordaan en Nijl);
- Anti-Westerse sentimenten en fundamentalisme;

Voorts zijn er nog een aantal acute en concrete post-bellum problemen, zoals:
- veiligheidsarrangement Golfregio;
- wederopbouw van Koeweit en Irak;
- humanitaire noodsituatie Iraakse vluchtelingen.

Het voert in het bestek van deze notitie te ver om op al deze problemen in te gaan. Slechts die problemen worden besproken die wezenlijke consequenties hebben voor de verhouding van het Westen met de landen in het Midden-Oosten.

VI BIJDRAGE AAN GEWENSTE OPLOSSING

Voor wat betreft de subdoelstellingen kan in de tijd een onderscheid worden gemaakt in korte, middellange en lange termijn. De indeling in één van de categorieën is afhankelijk van een combinatie van urgentie en haalbaarheid.

Korte termijn

Het is nodig op korte termijn een aanvang te maken met het opzetten van een regionaal veiligheidssysteem, met name voor de Golfregio. Een aanzet daartoe is gegeven door de zgn. Groep van 8 (Egypte, Syrië, Saoedi-Arabië, Koeweit, VAE, Qatar, Bahrein en Oman) die in maart 1991 te Damascus een akkoord hebben ondertekend inzake militaire bijstand (zie verder onder middellange termijn).
Reeds is een aanvang gemaakt met de wederopbouw van Koeweit. Indien nodig zou Nederland hieraan ook op milieu-technisch gebied een bijdrage kunnen leveren. Hoewel de Koeweitse regering politieke hervormingen en verkiezingen heeft aangekondigd, dient het Westen aan te dringen op een grotere voortvarendheid bij de implementatie daarvan. Het is uiterst laakbaar dat de vele honderdduizenden personen die niet de Koeweitse nationaliteit bezitten na tientallen jaren in Koeweit gewoond en gewerkt te hebben, worden weggetreiterd of uitgezet.

Op het Iraakse leiderschap dient druk te worden uitgeoefend om zijn bevolking in overeenstemming met de internationale humanitaire standaarden te behandelen. Dit

geldt met name voor de Koerden in het noorden en de Shi'ieten in zuid-Irak. In de praktijk moet het handelsembargo tegen Irak niet worden opgeheven voordat op dit punt, conform VR resolutie 688, aanzienlijke vooruitgang is geboekt. Nederland en de Twaalf dienen hun toezeggingen aangaande een financiële bijdrage aan de "UN guard-operatie" in Irak gestand te doen. Een personele bijdrage zou eveneens wenselijk zijn.

Op korte termijn dient te worden bevorderd dat een dialoog tot stand komt tussen Palestijnen en Israel en de (regionale) Vredesconferentie van start gaat als eerste stappen in een vredesproces. Veel zal afhangen van de uitkomst van de huidige diplomatieke activiteiten van de VS en SU in het Midden-Oosten (zie voorts onder middellange termijn).

Eveneens op de korte termijn is het van belang dat de sociaal-economische en mensenrechtensituatie in de *Bezette Gebieden* wordt verbeterd. Op sociaal-economisch gebied dienen de bestaande ontwikkelingsprogramma's van Nederland en de EG verder te worden uitgebreid. Doel van deze programma's is het verbeteren van het levenspeil van de bevolking in deze gebieden enerzijds en anderzijds een verdergaande radicalisering (m.n. fundamentalisme), welke het bereiken van een politieke oplossing verder zal bemoeilijken, tegen te gaan. Economische hulp kan echter nooit een alternatief zijn voor een politieke oplossing.
De bescherming van de mensenrechten van de Palestijnse burgerbevolking in de Bezette Gebieden zou op basis van de Vierde Conventie van Genève (te implementeren aan de hand van VR-Resolutie 681) beter gegarandeerd moeten worden. Nederland zou zich actief moeten inzetten voor een bijeenkomst van de Verdragssluitende partijen van de Vierde Geneefse Conventie op een daartoe geëigend moment. Op korte termijn zou al een aantal landen bijeen kunnen komen om het idee verder uit te werken. Nederland lijkt hierbij een aangewezen kandidaat. De situatie in de Bezette Gebieden is explosief, en indien de uitvoering van de bestaande VR-resoluties niet actief ter hand wordt genomen, stelt het Westen zich bloot aan beschuldigingen uit de Arabische, Islamitische en Derde Wereld dat het met twee maten meet bij de uitvoering van VR-resoluties. Dit zou de geloofwaardigheid van het VN-systeem aantasten.

Middellange termijn

Inleiding

In het Midden-Oosten speelt een veelheid van problemen naast elkaar en door elkaar heen. Momenteel wordt de meeste aandacht opgeëist door enerzijds de situatie die is ontstaan na de Golfcrisis, met name de Koerdenkwestie, en anderzijds door het Arabisch-Israelisch conflict, inclusief de Palestijnse kwestie. Meer op de achtergrond spelen allerlei conflicten tussen Arabische landen en binnen deze landen. Gedeeltelijk

hebben deze problemen te maken met een moeizaam proces van "nationbuilding" binnen onnatuurlijke grenzen (conflicten over grensafbakening en interne machtsverdeling tussen ethnische, tribale en religieuze groeperingen).
Daarnaast hebben vele problemen een economische achtergrond: ongelijke verdeling van de welvaart en (te) snelle bevolkingsgroei. Veel conflictstof ligt besloten in de oliewelvaart van de relatief dunbevolkte landen (Golfstaten, Libië) tegenover een gebrek aan natuurlijke hulpbronnen in die landen die juist een grote bevolking (en bevolkingsgroei) hebben (Egypte, de overige Maghriblanden). De economische problemen hebben een destabiliserende werking die via emigratie ook steeds meer voelbaar wordt in West-Europa.
De economische en sociale problemen in een groot aantal landen, m.n. Syrië, Jordanië, Irak, Egypte en Israel, worden verder versterkt door de torenhoge uitgaven voor defensie. Het "Peace Dividend" voor deze landen zou op dit gebied zeer aanzienlijk zijn en zou een belangrijke beweegreden kunnen vormen voor een daadwerkelijke wil om tot een oplossing van conflicten te komen.
Voorts vormt het beheer van en de milieuvriendelijke omgang met de schaarse watervoorraden in het Midden-Oosten een heikel probleem dat slechts door interstatelijk overleg opgelost kan worden.

De grootste uitdaging voor de wereldgemeenschap ligt op dit moment echter in het vinden van een oplossing voor de politieke kernproblemen van het Midden-Oosten. Op middellange termijn dienen twee kwesties te worden aangepakt, die weliswaar onderlinge dwarsverbanden kennen, maar om pragmatische redenen beter apart kunnen worden behandeld:
A: de nasleep van de Golfcrisis, inclusief de Koerden-kwestie;
B: een oplossing van het Arabisch-Israelisch conflict, inclusief de Palestijnse kwestie.

A. Nasleep van de Golfcrisis en de Koerden-kwestie
In de praktijk is al een aanzet gegeven tot een *regionale veiligheidsstructuur* door het "Pact van de Acht", d.w.z. Egypte, Syrië en de zes landen van de Samenwerkingsraad voor de Golf (Saoedi-Arabië, Koeweit, Bahrein, Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Oman). De afspraak komt erop neer dat een aanzienlijke troepenmacht van met name Egyptenaren en Syriërs voor onbepaalde tijd in Koeweit gelegerd zal blijven. Overigens zijn de Golfstaten de laatste tijd enigszins teruggekomen op de afspraken van Damascus.
Nog onopgelost is het probleem van de deelname van andere Arabische landen, alsmede Turkije en Iran, aan een regionale veiligheidsstructuur. Met name het laatste land voelt zich door de "Acht" buitengesloten, terwijl het meent als grootste en potentieel sterkste land aan de Golf een belangrijke rol te moeten spelen. Een volledig negeren van Iran zou een hypotheek op de veiligheid van de Golf leggen. Duidelijk is dat dit land moet

worden betrokken bij een veiligheidssysteem voor het bereiken van werkelijke stabiliteit in de Golf. Als matigende factor en als tegenwicht tegen de invloed van m.n. Iran en Syrië in de regio, is de rol van Egypte van groot belang. De Egyptische positie in een mogelijke veiligheidsstructuur verdient dan ook politieke ondersteuning vanuit het Westen.
Naast de eventuele afspraken tussen landen in de regio, moeten ook de modaliteiten van een Westerse bijdrage aan het veiligheidsarrangement worden uitgewerkt. Het lijkt min of meer vast te staan dat er geen westerse grondtroepen in het Midden-Oosten zullen blijven, maar wel maritieme en luchtmachtondersteuning, wellicht aangevuld met gezamenlijke trainingen met Arabische legers en "prepositioning" van wapens om snelle interventie van grondtroepen in de toekomst mogelijk te maken. Een al te zichtbare westerse militaire presentie heeft het gevaar in zich dat Arabische landen zich onder curatele gesteld voelen, hetgeen anti-Westerse gevoelens kan aanwakkeren.

Op het gebied van *economische samenwerking* binnen de regio is de oprichting van een ontwikkelingsfonds door de "Acht" een goede aanzet tot een gestructureerde kapitaaloverdracht van de rijke oliestaten naar de minder bedeelde Arabische broeders. Het Fonds zou idealiter in de toekomst opengesteld moeten worden voor alle landen in de regio.

Het *systeem van de Verenigde Naties* dat zo'n belangrijke rol heeft gespeeld in de Golfoorlog door middel van de resoluties van de Veiligheidsraad, dient ook in de periode na de oorlog een centrale rol te spelen. Op deze manier kan ook voorkomen worden dat andere mondiale actoren (en wapenleveranciers) als de Sovjet-Unie en China zich buiten spel gezet voelen. Een concrete bijdrage van de VN op het gebied van de handhaving van de vrede de Golf is het sturen van VN-waarnemers (UNIKOM) die op de gemaakte afspraken dienen toe te zien (implementatie VR-res. 689).
De humanitaire interventie in Noord-Irak was noodzakelijk om de veiligheid van de vluchtelingen te kunnen garanderen. Nederland heeft hierop adquaat gereageerd.
Een langere aanwezigheid van geallieerde troepen in noord-Irak zou bij voorkeur expliciet door de VR moeten worden gesanctioneerd, aangezien de interpretatie van VR-resolutie 688 (veroordeling behandeling Koerden) als zou deze voldoende basis verschaffen voor de humanitaire interventie, juridisch zeer zwak is. De VN-bewakingstroepenmacht voor noord-Irak kan op basis van het Memorandum of Understanding dattussen de VN en Bagdad is getekend in noord-Irak worden gestationeerd. Na de instelling van de VN-bewakingsmacht kan de militaire presentie van de coalitie in noord-Irak worden afgebouwd. Om de VN-aanwezigheid geloofwaardig te doen zijn is de instelling van een Deterrence Force in zuid Turkije opportuun.

Meer in het algemeen is het nodig te werken aan "containment" van Irak totdat VR-resolutie 687 volledig is uitgevoerd. Van belang is dat in deze resolutie onder meer is bepaald dat de Iraakse massavernietigingswapens onder internationaal toezicht dienen te worden vernietigd, evenals de raketten waarmee deze wapens worden ingezet. Tevens dient er toezicht te komen op Irak om te beletten dat het land in de toekomst chemische, biologische of nucleaire wapens kan produceren. Voorkomen zal ook moeten worden dat Irak op conventioneel gebied wordt herbewapend. In dit kader dient ook aandacht te worden besteed aan de militaire opbouw van andere landen (m.n. Syrië). Neigingen tot expansionisme dienen in een vroegtijdig stadium onderkend en bestreden te worden.
Hoewel de meeste wapens door de vijf Permanente leden van de VR zijn geleverd, kan ook Nederland de hand in eigen boezem steken (Delft Instruments). In Europees kader moeten strikte regels worden uitgewerkt om conventionele wapenexport naar Irak aan banden te leggen, hoewel dit bij een aantal landen van de Twaalf wellicht veel overtuigingskracht zal vergen. Met name het Amerikaanse initiatief van 28 mei jl. op het gebied van de wapenexportbeperking biedt interessante aanknopingspunten, hoewel het niet haalbaar lijkt de bestaande Israelische nucleaire capaciteit onbesproken te laten en tegelijkertijd de ontmanteling van alle massavernietigingswapens aan Arabische zijde te vragen.

Irak dient zo kort mogelijk als een paria behandeld te worden om onnodig lijden van de burgerbevolking tegen te gaan en om het land in staat te stellen weer interne stabiliteit te verkrijgen en te beginnen aan de wederopbouw. Een voorwaarde voor de volledige herintegratie van Irak is de aanwezigheid van een meer pluriforme regering die zich houdt aan de elementaire mensenrechten. Het embargo tegen Irak (VR-res. 661) moet als hefboom worden gebruikt om politieke hervormingen binnen Irak te bewerkstelligen.

De Koerden-kwestie.
Na afloop van de Golfoorlog en de daarmee gepaard gaande vernietiging van een groot deel van het Iraakse leger, zijn een aantal bevolkingsgroepen in opstand gekomen, met name de Koerden in het noorden en de Shi'iten in het zuiden van het land.
In de eerste plaats gaat de aandacht uit naar het enorme menselijke leed dat is voortgekomen uit de massale vlucht van de Koerden in de richting van de grenzen met Iran en Turkije. Inmiddels is door een humanitaire interventie het ergste leed gelenigd. Wanneer echter de Koerden naar hun oorspronkelijke woonplaatsen zijn teruggekeerd, zijn daarmee hun politieke problemen echter nog niet opgelost.
Het zelfbeschikkingsrecht van het Koerdische volk dient centraal te staan. Dit kan gestalte krijgen in de vorm van regionale autonomie waarnaar ook de belangrijkste Koerdische organisaties streven en waarbinnen ze hun culturele rechten kunnen

uitoefenen. Mocht echter in een latere fase blijken dat ook autonomie niet voldoet aan de aspiraties van de overgrote meerderheid van de Koerden, dan dienen verdergaande vormen van zelfbeschikking te worden overwogen.
In dit verband zal veel afhangen van de uitwerking van het akkoord tussen de Koerdenleiders Barzani en Talabani en Bagdad. Voor een dergelijk akkoord, dat vanwege de ongelijkheid van de gesprekspartners kritisch dient te worden bezien, zullen garanties van buitenaf nodig zijn. Voorkomen dient namelijk te worden dat de geschiedenis van 1975, toen Saddam eenzijdig een eerder akkoord opzegde, zich herhaalt.
Zowel bij de terugkeer van de Koerden naar hun oorspronkelijke woonsteden, als bij de politieke oplossing van het Koerdische probleem dient de VN in principe een leidende rol te spelen. Zodra de terugkeer van de Koerden door de VN afdoende kan worden gegarandeerd, moeten de westerse troepen het noorden van Irak verlaten. Indien daarom verzocht, zou Nederland een bijdrage aan de VN-presentie in positieve overweging moeten nemen.

B. Het Arabisch-Israelisch conflict en de Palestijnse kwestie.

Het Arabisch-Israelisch conflict bestaat uit twee, nauw met elkaar verbonden, delen: het conflict tussen Israel en zijn Arabische buurlanden en de Palestijnse kwestie. Deze twee problemen dienen tegelijkertijd te worden aangepakt, zoals ook de Regering Bush van plan is met haar zgn. "two track approach". De basis voor de oplossing zijn Veiligheidsraadresoluties 242 en 338 en volgende, waarin het principe "land voor vrede" is vervat. Resolutie 242 bevat zowel een oproep aan Israel om (de) gebieden bezet in 1967 te ontruimen, als een oproep aan de Arabische landen om de staat van oorlog beëindigen. Daarnaast bevestigt de resolutie het recht van iedere staat in de regio om te leven binnen veilige en erkende grenzen.
Zoals is gebleken tijdens de reizen van Minister Baker tussen maart en mei, bestaat er overeenstemming tussen de VS, Europa en de Arabische landen (en PLO) dat de VR-resoluties en het daarin vervatte principe "land voor vrede" de basis moeten zijn voor de uiteindelijke regeling van het conflict. De Israelische regering geeft echter sterk de indruk eerst bilaterale vredesakkoorden met de Arabische landen te willen sluiten zonder tegelijkertijd uitzicht te bieden op een voor alle partijen aanvaardbare invulling van het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht. Opiniepeilingen in Israel wijzen overigens uit dat globaal de helft van de Israelische bevolking wel bereid is het principe "land voor vrede" te aanvaarden.
In het Nederlandse beleid staan het zelfbeschikkingsrecht van de Palestijnen en het Israelische recht om te leven binnen veilige en erkende grenzen terecht centraal.

Het plan van de VS, hierin gesteund door de Twaalf, te proberen een dialoog op gang te brengen tussen Palestijnen en Israel enerzijds en Israel en Arabische landen

anderzijds, lijkt momenteel de enige reële mogelijkheid te bieden tot een doorbraak. Bij het bevorderen van de dialoog dient zich de vraag aan wie namens de Palestijnen zal deelnemen. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat de Palestijnen zelf mogen bepalen wie hen vertegenwoordigt.
Een (indirecte) rol voor de PLO als de belangrijkste Palestijnse vertegenwoordiger ligt, ondanks de twijfelachtige opstelling in de Golfcrisis die de geloofwaardigheid van de organisatie heeft aangetast, voor de hand. Dit zal, zoals ook het geval was bij het Baker-initiatief van eind 1989, tot negatieve reacties leiden in Israel. Veel flexibiliteit lijkt er aan Israelische zijde niet te zijn over de samenstelling van een Palestijnse delegatie, noch over wat er besproken kan worden. Naast het probleem van de Palestijnse vertegenwoordiging dient de Amerikaanse diplomatie ook de barrières ten aanzien van het karakter van de eventuele regionale conferentie en VN-deelname daaraan te overwinnen.

Als echter niet snel een doorbraak wordt geforceerd door de VS, is het waarschijnlijk dat de "window of opportunity" zich weer zal sluiten en het Palestijns-Israelisch conflict in het moeras blijft vastzitten, en daarmee het Arabisch-Israelisch conflict, waardoor chronische instabiliteit in het Midden-Oosten voor onbeperkte tijd zal voortduren. Om partijen nader tot elkaar te brengen heeft Baker voorgesteld dat er vertrouwenwekkende maatregelen worden genomen, waarbij hij ondermeer het stopzetten van het Israelische nederzettingenbeleid en het heropenen van de Palestijnse universiteiten heeft genoemd.

De vraag dringt zich hier op of en in hoeverre pressie op Israel wenselijk en aanvaardbaar is om zijn regering te bewegen (ook voor Israels bestwil) zich meer coöperatief op te stellen in het zoeken naar oplossingen voor een van de gevaarlijkste conflicten in de wereld, terwijl er wereldwijde consensus bestaat over het kader van de oplossing (nl. resoluties 242 en 338). Een zorgvuldig gedoseerde en gerichte pressie lijkt gerechtvaardigd, indien zou blijken dat Israel het Vredesproces blokkeert. Voorbeelden van Europese pressie in het verleden zijn het uitstel van ratificatie van protocollen door het Europees Parlement in reactie op het bemoeilijken van de directe Palestijnse export en het opschorten van technische en wetenschappelijke samenwerking door de Europese Commissie in reactie op het gesloten houden van de Palestijnse universiteiten. Met name het provocerende nederzettingenbeleid, waardoor steeds meer voldongen feiten worden gecreëerd, en het gesloten houden van bijna alle universiteiten zouden aanleiding moeten zijn om zorgvuldig gedoseerde en gerichte pressie te overwegen. Indien Israel bereid is zich flexibeler op te stellen in het vredesproces dan zou de EG Israel tegemoet kunnen komen door b.v. nadere associatie met de Gemeenschap, versoepeling van het handelsregime of deelname aan Europese technologische programma's.

Indien vrede tussen Israel en de Arabische landen werkelijkheid zou worden, opent zich een veelheid aan mogelijkheden voor regionale economische samenwerking. Israel zou met zijn uitstekende infrastructuur een belangrijke doorvoerhaven kunnen worden tussen Europa en de Arabische wereld. De industrie van Israel en de Arabische landen is grotendeels complementair, zodat beide partijen erop vooruit zouden gaan. Israel zou aangesloten kunnen worden op een regionaal electriciteitssysteem waarvoor uitgewerkte plannen bestaan, waardoor produktiekosten zouden dalen en de exportpositie zou verbeteren. Ook op het gebied van de waterhuishouding zouden afspraken kunnen worden gemaakt waarvan beide zijden kunnen profiteren. In deze fase na de oplossing van de kernproblematiek in het Arabisch-Israelische conflict, nl. de Palestijnse kwestie en de veilige grenzen van Israel, zou de tijd rijp kunnen zijn voor de aanpak van een reeks veelsoortige problemen die de stabiliteit in het Midden-Oosten bedreigen, in een kader vergelijkbaar met de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Op dit moment valt nog moeilijk in te schatten hoe een CVSE-proces geconcretiseerd kan worden in het Midden-Oosten (zie ook onder lange termijn).

In dit kader dient ook een systeem voor *wapenbeheersing* in het Midden-Oosten te worden besproken, waarbij zij aangetekend dat niet gewacht dient te worden met maatregelen op dit gebied tot de oplossing van het Arabisch-Israelisch conflict, hoewel het uitblijven van een oplossing van dit conflict de zaak er niet gemakkelijker op maakt. De excessieve bewapening in de regio leidt op zich al tot instabiliteit en slokt bovendien onvoorstelbare sommen geld op die zeker in een aantal landen hard nodig zijn om de bevolking een menswaardig bestaan te geven. Met name de proliferatie van massavernietigingswapens is zorgwekkend. Steeds meer Arabische landen ontwikkelen dergelijke arsenalen en het valt moeilijk in te zien hoe deze landen daarvan te weerhouden zouden zijn zolang Israel over kernwapens beschikt, zonder dat dit land wil toetreden tot het Non-Proliferatie Verdrag. Een tweesporenbeleid zou kunnen worden overwogen, waarbij Israel wordt gevraagd zijn NBC-wapens op te geven, of in ieder geval tot de relevante internationale verdragen toe te treden, terwijl een export-regime wordt ingesteld of gehandhaafd tegen de overige landen in de regio. Nederland en de Twaalf moeten op dit punt een daadkrachtig beleid formuleren, waarbij er wellicht aanknopingspunten zijn te vinden bij Egyptische voorstellen in VN-verband voor een NBC-vrije zone in de regio.

De situatie in *Libanon* lijkt langzaam maar zeker ten goede te keren, hoewel voorzichtigheid geboden blijft. De Regering van President Hrawi is, in overeenstemming van het akkoord van Taif van september 1989, doende het staatsgezag uit te breiden door het leger delen van het land te laten overnemen die voorheen door milities werden gecontroleerd. Het grootste obstakel is de aanwezigheid van buitenlandse troepen. Syrië heeft in principe ingestemd zijn troepen stapsgewijze uit

Libanon terug te trekken, maar volledige terugtrekking hangt samen met de Israelische bereidheid hetzelfde te doen. Daarnaast hebben Libanon en Syrië in mei 1991 een akkoord gesloten over de normalisering van de bilaterale betrekkingen, waarbij Syrië voor het eerst de souvereiniteit van Libanon formeel erkent. Hoewel het nauwe politieke coördinatie die Syrië eist op gespannen voet staat met Libanese onafhankelijkheid, is het bilaterale akkoord niet in tegenspraak met het Taif-akkoord.
Voor de bezetting van zuid-Libanon door Israel (in weerwil van een aantal VR-resoluties, m.n. res. 425), is nog geen oplossing gevonden. de Regering in Beiroet eist het onmiddelijke vertrek van de Israelische troepen en overname van de "Veiligheidszone" door UNIFIL, maar Israel is van mening dat de bezetting nodig is voor de bescherming van zijn noordgrens. Voorts weigeren de anti-Israelische strijdgroepen en de door Israel gecontroleerde SLA de ontwapening van hun strijders in zuid-Libanon. Nu het Libanese leger tracht het staatsgezag naar het zuiden uit te breiden en de PLO grotendeels heeft ontwapend, ligt druk op Israel om zich achter de internationale grens terug te trekken voor de hand.

Lange termijn

Voor de lange termijn wordt hier en daar (m.n. in Zuid-Europese landen) het idee geopperd van een systeem in het Middellandse Zeegebied en in het Midden-Oosten naar het voorbeeld van het CVSE-mechanisme (Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa). Een dergelijke CVSM-MO zou zich bezighouden met de drie traditionele "volets" veiligheid, samenwerking en mensenrechten. Voordeel van een dergelijke aanpak is dat de onderlinge samenhang van bijv. veiligheidsproblemen en democratisering niet uit het oog worden verloren ("packagedeals" mogelijk). Nadeel is het op één hoop gooien van alle problemen in een zeer uitgestrekte regio en het gevaar dat ze elkaars oplossing bemoeilijken.

VII ROL VAN NEDERLAND EN DE TWAALF

A. De Golf

De Europese rol in een veiligheidssysteem voor de Golf zal beperkt zijn. Veiligheidsarrangementen zullen vooral gedragen moeten worden door de landen in de regio. De VN zal een leidende rol dienen te blijven spelen in het vinden van een duurzame oplossing van het huidige conflict, o.m. door toe te zien op de volledige implementatie van VR-resolutie 687 (o.m. grensmarkering, ontmanteling NBC-capaciteit en draagraketten) en d.m.v. de VN-waarnemersmacht langs de grens tussen Irak en Koeweit.
De humanitaire interventie in Irak en de overname daarvan door VN-eenheden dient bij voorkeur onder een expliciet VR-mandaat te worden gebracht. Het embargo tegen Irak kan niet worden opgeheven zolang geen aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt in

de uitvoering van VR-resolutie 687 en op het gebied van de mensenrechten in Irak (o.m. res. 688)

B. Arabisch-Israelisch conflict

De bal in het vredesproces ligt momenteel in het Amerikaanse kamp. Het Amerikaanse beleid is gericht op het simultaan vooruitgang boeken in het Arabisch-Israelisch conflict enerzijds en anderzijds het Palestijnse dossier. De Europese rol zal dan ook voor de voorzienbare toekomst vooral gezocht moeten worden in het in de gewenste richting bijsturen van Amerikaanse initiatieven. De Twaalf zullen als cosponsor van een eventuele vredesconferentie zich moeten richten op het nader tot elkaar brengen van partijen. Ook voor de VN dient een rol te worden ingeruimd. Mocht onverhoopt het Amerikaanse initiatief geen vruchten afwerpen, ligt een Europees initiatief in de rede, gebaseerd op de Verklaring van Madrid, d.w.z. gericht op het bijeenbrengen van een Internationale Midden-Oosten Conferentie onder auspiciën van de VN en met deelname van de PLO.

De EG kan Israel een nader te bepalen beloning te geven voor een coöperatieve houding in het vredesproces, b.v. nadere associatie met de Gemeenschap, versoepeling van handelsregime of deelname aan Europese technologische programma's. Indien Israel echter vooruitgang in het vredesproces blijft blokkeren, m.n. door de bouw van nieuwe nederzettingen, kan zorgvuldig gedoseerde en gerichte pressie (m.n. van Amerikaanse zijde) niet uitblijven. In dit verband kan worden gedacht aan conditionaliteit bij het afsluiten van toekomstige Financiële Protocollen tussen Israel en de Gemeenschap.

Nederland en de Twaalf zouden er bij de Arabische landen op aan moeten dringen bij wijze van vertrouwenwekkende maatregel de boycot tegen Israel op te heffen. Voorts zou Nederland zich moeten inspannen voor het intrekken van de "zionisme=rascisme" resolutie van de Algemene Vergadering van de VN teneinde het vertrouwen van Israel in de VN te herstellen. Anderzijds zou het stopzetten van zowel de bouw van nederzettingen in de Bezette Gebieden, als het uitbreiden van bestaande een vertrouwenwekkende maatregel naar de Arabische zijde zijn.

De EG zou de bestaande samenwerking met de Arabische wereld (Euro-Arabische dialoog, EG-GCC samenwerking, Middellandse Zee beleid) verder kunnen verdiepen en uitbreiden. Op deze wijze kan wellicht de kloof tussen Europa en de Arabische wereld worden verkleind.

C. Palestijnse kwestie

Centraal staat het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht, dat uiteindelijk mogelijk vorm kan krijgen in een onafhankelijke Palestijnse staat, al dan niet in confederatie met Jordanië, en het Israelische recht om te bestaan in vrede en veiligheid. Nederland zou zijn, ook tijdens de Golfoorlog weer gebleken, goede band met Israel kunnen gebruiken om te

ijveren voor een dialoog tussen Palestijnen en Israeli's. Sterker dan in het verleden zouden contacten tussen Israelische en Palestijnse personen en organisaties dienen te worden gestimuleerd, gefaciliteerd en gefinancierd.

De Twaalf dienen ten aanzien van de Bezette Gebieden een beleid te volgen waarbij enerzijds druk wordt uitgeoefend op Israel om de toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie op de Bezette Gebieden te aanvaarden en de Conventie daadwerkelijk toe te passen (VR-res. 681, bijeenkomst verdragssluitende partijen) en anderzijds de sociaal-economische situatie te verbeteren door het uitbreiden van de bestaande hulpprogramma's, mede via UNRWA. Meer specifiek zouden de Twaalf zorgvuldig gedoseerde en gerichte pressie moeten uitoefenen om de sluiting van de Palestijnse Universiteiten ongedaan te maken.

Onlangs heeft de Europese Gemeenschap ECU 60 mln ter beschikking gesteld voor de Bezette Gebieden. Gezien de schamele institutionele infrastructuur van deze gebieden is het niet eenvoudig dit bedrag verantwoord te besteden. Een EG-vertegenwoordiger ter plaatse is dringend gewenst met het oog op een goede besteding van Gemeenschapshulp aan de Palestijnen.
Sociaal-economische maatregelen mogen overigens niet worden gezien als een alternatief voor een politieke oplossing, maar als een vertrouwenwekkende maatregel jegens de Palestijnse bevolking, mede om verdere politieke radicalisering, die een dialoog met Israel schier onmogelijk zou maken, te voorkomen.

D. Koerden en Shi'ieten in Irak

Nederland en Twaalf dienen zich in te spannen om de Koerden bescherming van mensenrechten en culturele rechten te garanderen. Het zelfbeschikkingsrecht van de Koerden is evident, maar zou wellicht in een eerste fase beter in de vorm van regionale autonomie binnen bestaande landsgrenzen gestalte kunnen krijgen, in gebieden waarin zij de overgrote meerderheid van de bevolking uitmaken. Nederland zou, zo mogelijk in het kader van de Twaalf, het autonomiestreven en de strijd voor minderheidsrechten van de Koerden moeten ondersteunen. Overigens dient niet de eveneens erbarmelijke situatie van de Shi'ieten in zuid-Irak uit het oog te worden verloren. Ook deze bevolkingsgroep dient adequate internationale bescherming te krijgen d.m.v. UN-Guards en vrije toegang van UNHCR en ICRC. Nederland en de Twaalf kunnen pas volledig hun militairen uit de regio terugtrekken indien de VN afdoende de veiligheid van de Iraakse burgerbevolking, m.n. Koerden en Shi'ieten, kan waarborgen en een bevredigend akkoord tussen Bagdad en de Koerden tot stand is gekomen.
Zolang Irak VR-resoluties 678 en 688 niet volledig naleeft, kan het handelsembargo niet worden opgeheven. Nederland en de Twaalf moeten de Iraakse oppositie steunen in hun streven naar een democratisch Irak.

E. Situatie in Koeweit

Door het verzet van de Koeweitse bevolking tijdens de bezetting door Irak en hun meer geprononceerde rol na de bevrijding, is een nieuwwe impuls gegeven aan het democratiseringsstreven. De Koeweitse bevolking neemt terecht geen genoegen met een volledige terugkeer naar de autocratische regeerstijl van de al-Sabah familie. Onder druk van de bevolking heeft de Emir democratische hervormingen toegezegd. De Twaalf dienen bij de Koeweitse autoriteiten aan te dringen op het daadwerkelijk doorvoeren van hervormingen. Voorts is het niet aanvaardbaar dat grote groepen ingezetenen die geen Koeweitse nationaliteit bezitten, worden gedwongen te vertrekken. De Twaalf dienen krachtig stelling te nemen tegen deze bevolkingspolitiek. Tenslotte blijft de mensenrechtensituatie in het land, met name die van de grote Palestijnse minderheid, zeer zorgwekkend. Ondanks recente verbeteringen is voortgezette aandacht en kritiek op zijn plaats.

F. Wapenexportbeperking

Europa kan en moet bijdragen aan de beperking van de wapenwedloop in het Midden-Oosten. Strikte exportregimes dienen door de Twaalf te worden opgezet voor conventionele en NBC-wapens, alsmede relevante technologie. Ook de VN zou moeten worden ingeschakeld om met name op het gebied van toezicht op conventionele wapenoverdrachten een rol te spelen. Mochten grote wapenexporteurs daar niet voor voelen dan dient Nederland een harde opstelling te kiezen en zijn argumenten publiekelijk kracht bij te zetten.

10008452