

Een Superstatebuilder aan de slag in het Heilige Land

**In hoeverre draagt EU-statebuilding in Palestina bij
aan een voor Palestijnen legitieme oplossing voor
het Israëliisch-Palestijns conflict?**

**Lisa van der Hulst
S0914959
I. Boog
Bachelorscriptie CA/OS
Juli 2013
15.571 woorden, incl. citaten**

Inhoudsopgave	Pagina
Inleiding	3
Theoretisch kader	5
Eerder antropologisch onderzoek	5
Legitimiteit en succes	6
Statebuilding	7
Nationale identiteit	9
Conclusie	10
1: Willen de Palestijnen een eigen staat?	12
Nergens thuis: gezien als lastpost in gastlanden & gediscrimineerd in Israël	14
2: Wat doet de EU met betrekking tot statebuilding?	19
EUBAM Rafah	21
EUPOL COPPS	21
Seyada	21
3: In hoeverre is EU statebuilding in Palestina succesvol te noemen volgens de endogene statebuildingtheorie van Whaites en de exogene statebuildingtheorie van Wolff?	23
<u>Endogeen</u>	23
Bestaat er een Palestijnse nationale identiteit?	23
Is er bij de EU-missies voldaan aan Whaites' eisen voor succesvolle statebuilding?	26
<u>Exogeen</u>	27
Willen de Palestijnen de EU als statebuilder?	27
In hoeverre zijn de EU-missies consociationalistisch?	28
Conclusie	29
4: In hoeverre zijn de EU-missies legitiem voor Palestijnen, volgens de legitimiteitstheorie van Aoi?	31
EUBAM Rafah	31
EUPOL COPPS	33
Seyada	35
Conclusie	36
Conclusie: In hoeverre draagt statebuilding door de EU bij aan een voor Palestijnen legitieme oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict?	38
Literatuurlijst	41
Bijlage: Achtergrond tweestatenoplossing	46

Inleiding

Terwijl Nederland de troonswisseling vierde, werd op 30 april 2013 in de Garden of Nations in Ramallah, de administratieve hoofdstad van de Palestijnse gebieden, een cadeau van de Nederlandse regering onthuld. ‘An Angel of Unity’, een beeld van het Nederlandse kunstenaarsduo Huub en Adelheid Kortekaas, is niet het enige kunstwerk dat solidariteit van Europa met Palestina symboliseert. Ook EU-lidstaten Malta, Polen, Frankrijk en Spanje hebben symbolen van vriendschap met de Palestijnen gedoneerd aan de Garden of Nations. Wat zijn de intenties van Europa hiermee?

Aan de ene kant zet Superstatebuilder Europa zich actief in om een staat voor de Palestijnen te ontwikkelen door middel van statebuilding. Het doel waarnaar de EU en de hele internationale gemeenschap toewerken, is het bestaan van twee natiestaten in Palestina (Oslo Akkoorden 1993.) De Europese Commissie en de Europese Raad hebben drie civiele missies lopen in de bezette Palestijnse gebieden: EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), EU Border Assistance Mission Rafah (EUBAM Rafah, een missie waarbij de douaneactiviteiten bij de grenspost Rafah ondersteund en gecontroleerd worden) en Seyada, een project dat de juridische sector in Palestina hervormt met de ‘internationale standaard’ voor mensenrechten als uitgangspunt. Daarnaast heeft de EU ook talloze programma’s opgezet om de mensenrechtensituatie en de economie te verbeteren. In november 2012 heeft van alle Europese landen alleen Tsjechië tegen de upgrade van Palestina’s juridische status voor de Verenigde Naties¹ gestemd.

Aan de andere kant gaan er stemmen op die twijfelen aan de intenties van de EU. Bij de VN-vergadering van november 2012 waren er relatief veel Europese landen die niet vóór de upgrade wilden stemmen, maar neutraal bleven. Israël ontvangt van de EU onvoorwaardelijk financiële en politieke steun via het EU-Israël Association Agreement. Het gedrag van Europa in het Israëlisch-Palestijns conflict is volgens sommige Palestijnen op zijn zachtst gezegd inconsequent te noemen.

In dit essay wil ik uitzoeken in hoeverre interventie vanuit Europa nu bijdraagt aan een voor Palestijnen legitieme oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict. Er bestaat een positieve correlatie tussen legitimiteit en succes van een missie, zoals ik in het theoretisch kader uit zal leggen. Legitimiteit wordt bepaald door onder meer de variabele ‘steun’ van de bevolking voor een missie. Ik wil dus onderzoeken in hoeverre Palestijnen tevreden zijn met de EU-statebuilding en in hoeverre de missies succesvol te noemen zijn.

Mijn deelonderzoek naar nationale identiteit in deelvraag 1 draagt bij aan de theoretische en maatschappelijke discussie omtrent nationbuilding: is gedwongen aanpassing effectiever bij het ontwikkelen van een saamhorigheidsgevoel, of werkt het beter als we mensen hun eigen identiteit laten behouden? Bovendien wil ik met mijn onderzoek bijdragen aan theorievorming omtrent statebuilding. Er is een wetenschappelijke discussie gaande over de effectiviteit van exogene en

¹ De Algemene Vergadering besloot in november 2012 dat Palestina een waarnemende niet-lidstaat van de VN mocht worden, als gevolg waarvan Palestina gebruik kan maken van VN-organisaties als het Internationaal Strafhof. Aljazeera 2012 *Palestinians Celebrate Status Upgrade at UN*.

endogene statebuilding. De EU-statebuildingmissies zijn een buitenlandse interventie (en daarmee exogeen, zoals ik in het theoretisch kader uit zal werken.) Legitimiteit van EU-statebuilding voor Palestijnen zegt dus wellicht iets over de effectiviteit van exogene statebuilding.

Theoretisch kader

Om de hoofdvraag in dit literatuuronderzoek: ‘In hoeverre draagt statebuilding door de Europese Unie bij aan een voor Palestijnen legitieme oplossing voor het Israëliësch-Palestijns conflict?’ te kunnen beantwoorden, zal ik eerst inspirerend antropologisch onderzoek aanhalen en vervolgens zal ik de relevante begrippen uiteenzetten: legitimiteit & succes, statebuilding en nationale identiteit. Voor een achtergrond van het internationaal beleid omtrent de tweestatenoplossing, verwijs ik naar de bijlage.

Eerder antropologisch onderzoek

Als inspiratie voor mijn eigen onderzoek heb ik eerder antropologisch onderzoek naar nationbuilding en legitimiteit opgezocht. Hoe hebben antropologen dit soort onderzoek aangepakt? Grof ingedeeld lijken er twee soorten antropologisch onderzoek te bestaan op dit gebied: onderzoek dat op één groepering of kenmerk focust en onderzoek dat breed gebruik maakt van allerlei bronnen.

Onuoha heeft onderzoek gedaan naar nationbuilding en legitimiteit van een eigen staat voor de Igbo in Nigeria. Hij heeft gekeken naar de politiek van collectieve herinnering van de nieuwe generatie Igbo-separatisten. Hij beredeneert dat collectieve herinnering een nationale identiteit creëert en versterkt (Onuoha 2012: 1.) Zijn onderzoeksgegevens haalt hij uit de uitspraken en activiteiten van leden van MASSOB, de nationale verzetsbeweging van de Igbo. De MASSOB-leden hebben de oorlog en genocide van de Igbo nooit meegemaakt, maar door de reconstructie van collectieve herinnering zijn de bereidheid tot geweld en het nationale saamhorigheidsgevoel groter dan ooit (*ibid.*) Onuoha gaat na hoe de collectieve herinneringen van de Igbo ontstaan zijn, linkt deze aan de politiek van onafhankelijkheidsstrijd en bekijkt de invloed die dit heeft op de legitimiteit van de Nigeriaanse staat en op de nationale identiteit van Nigeria en van Biafra, de toekomstige staat van de Igbo.

Ook de bekende Balkan-onderzoekster Sabrina Ramet heeft in haar werk ‘The Three Yugoslavias’ onderzoek gedaan naar de legitimiteit, in dit geval naar legitimiteit van het voormalig Joegoslavië voor haar inwoners. Zij deed dit met behulp van interviews, krantenartikelen, beleidsdocumenten en onderzoeken van andere wetenschappers (Stokes 2008: 470.) Haar werk wordt goed ontvangen², onder andere vanwege haar veelheid aan bronnen. Hoewel de ruimte in mijn eigen onderzoek beperkt is, zijn zowel gegevens nodig over beleid van een internationale organisatie als over identiteit en daaruit volgend de wensen van een volk. Daarom zal ik een voorbeeld nemen aan Ramet door zo veel mogelijk bronmateriaal te gebruiken. Bovendien zal ik, geïnspireerd door het werk van Onuoha, collectieve herinnering van de Palestijnen en vooral hun nationale identiteit die dit versterkt, bestuderen in het kader van nationbuilding.

² Zij heeft al veel prijzen ontvangen. CV Ramet 2011: 25-6.

Legitimiteit en Succes

Legitimiteit is een begrip waarover in zowel het filosofische domein als het politieke en het sociologische domein veel is gepubliceerd; onder andere door Badie (Badie in Smelser & Baltes 2001), Bjola (2005) en Aoi (2011.) Voor mijn onderzoek zal ik voornamelijk gebruik maken van Aoi's sociologische legitimiteitstheorie, waarmee ze voortbouwt op het werk van James Gow (Aoi 2011: 2.)

De eerste reden voor deze keuze is dat ik voor mijn onderzoek een theorie nodig heb die focust op legitimiteit van interventies, daar EU statebuilding een interventie is.³ Aoi heeft bovendien het breedste theoretische spectrum van legitimiteit; ze behandelt het hele proces van interventie en ondervangt daarmee eventuele veranderingen die in legitimiteit kunnen optreden gedurende een interventie. Bovendien heeft Aoi het concept legitimiteit duidelijk geoperationaliseerd.

Aoi heeft onderzoek gedaan naar de legitimiteit van internationale stabiliteitsmissies en heeft haar theorie hierop toegespitst. Bijna alle militaire missies van tegenwoordig zijn internationale stabiliteitsmissies, met als einddoel het verbeteren van internationale relaties door middel van het 'bouwen van een legitieme staat' (British Ministry of Defense 2003.) Als dit doel bereikt is, spreekt Aoi van succes, waarbij het succes groter wordt naarmate de interventie legitiemer is (Aoi 2011: 3.) Legitimiteit definieert zij als een eigenschap die een machtsrelatie rechtvaardigt (*op. cit.*: 10). De machtsrelatie is in dit geval de macht die de Europese Unie door middel van haar projecten uitoefent op de Palestijnse regering en bevolking.

Buitenlandse autoriteiten hebben al een aantal keer ingegrepen in het Israëliisch-Palestijns conflict en wellicht zal dit in de toekomst nog een aantal keer gebeuren. De Palestijnse autoriteiten hebben hulp gevraagd aan buitenlandse autoriteiten bij statebuilding, –waardoor we spreken van exogene statebuilding– omdat in de praktijk erkenning door andere staten nodig is om als een staat behandeld te worden en doordat Palestijnen nooit ervaring hebben kunnen opdoen met het besturen van hun gebied (Bouris & Reigeluth 2012: 181-2.) De tweestatenoplossing voor het Israëliisch-Palestijns conflict is dus een buitenlandse interventie. Het doel van dergelijke buitenlandse interventies is gelijk aan het doel van een stabiliteitsmissie en ook een groot deel van de werkwijzen komt overeen. Zo bestaat een stabiliteitsmissie volgens de Joint Warfare Publication (JWP) uit een combinatie van enkele van de volgende activiteiten: peace support operations, conflict prevention, peace support force, peacemaking, peace enforcement, peacekeeping en peacebuilding. Hiervan omvatten conflict prevention, peacemaking en peacebuilding volgens de JWP vaak geen militaire interventie, maar zijn diplomatieke processen (JWP 2003: 1-2.) Dit komt overeen met het rijtje processen van de Europese Commissie om statebuilding-activiteiten te beschrijven: peace keeping operations, peace processes, peace negotiations and reconciliation efforts, demobilization, disarmament, reintegration and rehabilitation, security sector reform, civilian administration and good governance, democratization, strengthening of the rule of law, justice reform, ensuring respect for human rights en institution

³ Dit zal ik verderop in het theoretisch kader beargumenteren.

building (Bouris& Reigeluth 2012: 179.) Een interventie op het gebied van statebuilding in Palestina kan daarom beschouwd worden als een stabiliteitsmissie uit Aoi's onderzoek.

Legitimiteit van een interventie bestaat volgens Aoi uit drie aspecten (Aoi 2011: 216.) De *grondslagen* zijn de beweegredenen vooraf die een statebuilder doen beslissen om een missie al dan niet te starten. Deze grondslagen hebben een ethische dimensie en een machtspolitieke dimensie. De ethische argumenten zijn gebaseerd op (inter)nationaal recht en menselijke normen zoals een algemene zorg om het welzijn van de mensheid. De machtspolitieke argumenten bestaan uit eigenbelang van de organen die de missie ondernemen, bijvoorbeeld versterken van allianties, of economisch voordeel (*op. cit.:* 8-9.) De *uitvoering* van de missie beoordeelt men door te letten op succes in bijvoorbeeld het beveiligen van de burgerbevolking, of juist het niet behalen van de doelstellingen en het sneuvelen van medewerkers (*op. cit.:* 10.) *Steun* moet er zijn van zowel de lokale burgers en autoriteiten als van de interveniërende autoriteiten (en hun burgers in het geval dat de interveniërende autoriteiten staten zijn) als van de internationale gemeenschap (*ibid.*) Omdat het in mijn onderzoek alleen gaat om legitimiteit voor de Palestijnen, neem ik steun en machtspolitieke grondslagen van de EU en internationale gemeenschap niet mee in mijn analyse. Door de indicator 'steun' toe te voegen aan haar theorie, laat Aoi in het midden of statebuilding als buitenlandse interventie (exogene statebuilding, waarop ik later terugkom) gewenst is door de lokale bevolking: dit kan verschillen per missie.

Statebuilding

Statebuilding is het vergroten van de bekwaamheden van een staat, door middel van het verbeteren van instituties. Fukuyama beschrijft het proces als volgt:

'State-building implies institutional capacity-building at the state level, either by improving existing public institutions or establishing new ones. This can be done through an expansion of the functions of the state (its 'scope') or of public institutions' capacity to project their authority across the territory ('strength')' (Fukuyama in Pogodda 2012: 537.)

In onderzoek naar statebuilding is sprake van twee stromingen die elk een andere definitie geven aan het begrip. Sommige wetenschappers, bijvoorbeeld Wolff (2011), zijn van mening dat we vanuit het 'Westen' statebuilding kunnen 'doen' in andermans gebied (zoals Palestina): exogene statebuilding. Wolff probeert gangbare problemen bij statebuilding te voorkomen door onderzoek te doen naar de praktische invulling van een statebuildingmissie in (post-)conflictgebied: welke instituties moet je ondersteunen als buitenlandse statebuilder? Hij komt tot de conclusie dat statebuilding gemiddeld succesvoller is, wanneer instituties gesteund worden die consociationalistisch georganiseerd zijn. Dat betekent dat alle minderheden autonoom vertegenwoordigd zijn in de institutie, ook gewelddadige rebellen (Wolff 2011: 1779.) Alle groepen hebben evenveel beslissingskracht, waarmee men voorkomt dat de grootste groep automatisch de gang van zaken bepaalt. De minderheden kunnen hun leefgebied onafhankelijk besturen op enkele gebieden, binnen het kader van de nationale wet (*op. cit.:* 1796-

1798.) Het is geen garantie voor succesvolle statebuilding, want de minderheden moeten wel de wil hebben om concessies te doen (McGarry & O'Leary in Wolff 2011: 1798.) Toch heeft deze werkwijze al zo vaak succes opgeleverd, dat Wolff er een algemene regel van wil maken (Wolff 2011: 1796.)

In een werkdocument van het Britse ministerie van Internationale Ontwikkeling in 2008 zien we een andere houding: men kan geen statebuilding doen in het buitenland; het is een nationaal proces dat weliswaar beïnvloed kan worden door hulp van buitenaf, maar slechts tot op zekere hoogte (Whaites 2008: 4.) Ook het Development Assistance Committee van de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD DAC) ziet statebuilding als iets wat van binnenuit komt: “an endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations.” (2008) Zij ziet daarbuiten een rol voor buitenlandse hulp, hetzij puur ondersteunend: “supporting and facilitating the political and institutional processes that can strengthen the foundations of a resilient state and society” (*ibid.*) Binnenlandse elites houden hun politieke macht immers in stand door bestaande structuren te versterken doordat de rest van de samenleving hier klaarblijkelijk gelegenheid toe biedt.

Waar het Brits ministerie van Internationale Ontwikkeling en OECD DAC vinden dat buitenlandse statebuilders alleen beperkt ondersteunend werk kunnen doen, verliezen deelnemers aan militaire missies zich juist vaak in eeuwigdurende statebuildingprojecten. Dit hebben we gezien in zowel VN-missies als NAVO-missies als EU-missies. De Afghanistanmissie vanaf 2003 en die in Somalië in het begin van de jaren negentig zijn goede voorbeelden van missies die hun legitimiteit verloren op het moment dat statebuilding in het programma werd opgenomen (Aoi 2011: 214.) Dit heeft te maken met de legitimiteitsparadox (Van Doorn 2008.) Het van buitenaf opleggen van een legitiem bestuur bevat een interne tegenstelling, die socioloog Van Doorn beschreef als de ‘fuik’ van stabiliteitsmissies (Van Doorn in Van der Meulen 2010.) Als de grondslagen van een missie eenmaal steun gekregen hebben en de VN, NAVO of EU van buitenaf een staat gaat opbouwen, moet men er rekening mee houden dat men lang genoeg blijft om vertrouwen te creëren en om de nieuwe staat door verschillende stadia heen te helpen. Aan de andere kant moet men op tijd vertrekken óf met een *light footprint* werken om ergernis bij de lokale bevolking te voorkomen en om de staat de kans te geven zelfstandig proberen te overleven. De balans is in de praktijk niet eenvoudig te vinden en de legitimiteitsparadox kan er dus voor zorgen dat exogene statebuilding faalt. Staten zijn nooit ‘af,’ maar blijven zich net als haar inwoners altijd ontwikkelen (Whaites 2008: 6.) Een uitgewerkt, wetenschappelijk onderzocht en praktisch alternatief voor exogene statebuilding is er echter nog niet.

Voorstander van de endogene theorie Whaites hanteert drie eisen waaraan voldaan moet worden, wil statebuilding succesvol zijn:

1. Politieke overeenstemming. Verschillende politieke elites sluiten formeel of informeel een coalitie, waarin de structuur van de staat ligt besloten (*op. cit.:* 7.)

2. Overlevingsfuncties. Het vermogen om controle te hebben over veiligheid, inkomsten en rule of law.⁴ Veiligheid moet bestaan uit zowel handhavende (respect afdwingende) als beschermende (vertrouwen van de burgers in de staat vergrotende) veiligheid. Als deze twee uit balans zijn, is het destructief voor een staat (Whaites 2008: 21.) Over het rule of law-onderdeel bestaat discussie: moet er eerst een nieuwe wet komen waarna de politieke elite zich aanpast of moet de politieke elite veranderen vóór zij zich aan een nieuwe wet zullen houden? (*op. cit.*: 9.)
3. Verwachte functies. Doelen die een staat zichzelf stelt voor in de toekomst; dit verschilt per staat. De verwachtingen vormen het stappenplan voor statebuilding (*op. cit.*: 6-10.)

Een succesvolle (responsieve) staat is niet per se een democratie volgens Whaites. Ook bijvoorbeeld nationalisme, autocratie of monarchie kan een responsieve staat opleveren. ‘Externe spoilers’ zoals smokkel of bezetting kunnen een staat onresponsief maken, net als gebrek aan ervaring met zelfstandig bestuur (*op. cit.*: 14.)

Elke politieke elite heeft volgens Whaites een zekere mate van legitimiteit nodig om aan de macht te blijven en een staatselite krijgt deze legitimiteit door middel van nationbuilding: de inwoners het gevoel geven dat zij een gemeenschappelijke identiteit hebben. Het hebben van een natiegevoel geeft volgens hem geen garantie op succesvolle statebuilding, maar is wel een voorwaarde (*op. cit.*: 5.)
Wat is nationale identiteit echter precies?

Nationale identiteit

De indeling van de wereld in staten is nog altijd dominant en volgens het ideaal zijn staten ook naties: landen waarvan de bevolking één nationale identiteit heeft (Ray & Kaarbo 2008: 97.) Dit heeft te maken met het feit dat mensen zich socialer gedragen ten opzichte van mensen met min of meer dezelfde identiteit (Tajfel 1970 in Georgiadis& Manning 2012: 1.) Volgens Kymlicka komt dit doordat een gezamenlijke identiteit vertrouwen en solidariteit bewerkstelligt en dit komt van pas in tijden van conflict (Kymlicka 2002 in Georgiadis& Manning 2012: 1.) Gezamenlijke etniciteit, collectieve herinnering en mythes, economie, rechten en plichten, religie, taal, hechting aan territorium en politieke waarden zijn componenten waaruit nationale identiteit is opgemaakt, volgens Smith (Smith 1991 in Moran 2011: 2155; Smith in Triandafyllidou 1998: 595.) Connor meent dat er ook een ‘sense of belonging’ vereist is (Connor 1978 in Triandafyllidou 1998: 595.)

Er is echter discussie gaande of nationale identiteit sterker is wanneer verschillende groepen binnen een staat hun eigen cultuur behouden (zodat men zich op zijn gemak voelt door de ongedwongenheid) of wanneer iedereen zich aanpast aan één modelcultuur (om fragmentatie (Sen 2006 in Georgiadis& Manning 2012: 2) te voorkomen (Georgiadis& Manning 2012: 2.)) Dit is in het geval van Palestina van belang om te weten, daar aanhangers van Fatah en Hamas wezenlijk andere

⁴ Rule of law staat voor de mate waarin een staat zich aan haar eigen wetten houdt.

politieke en religieuze waarden hebben. Bovendien hebben zij, over het algemeen, banden met een ander stuk territorium binnen Palestina. Zou het beter zijn om één superieure identiteit te kiezen en de volksvertegenwoordiging hierop aan te passen (zoals nu gebeurt met de PA als vertegenwoordiger van Fatah?) In het empirisch onderzoek van Georgiadis & Manner naar welke van de twee strategieën effectiever is bij het creëren van een nationale identiteit in een staat met dergelijke verschillen onder de bevolking, komt naar voren dat de diversiteitsvariant effectiever is. Het gevoel getolereerd te worden in een maatschappij laat mensen zich welkom voelen en dit vergroot solidariteit, vertrouwen en gevoel van *belonging*, terwijl het gevoel dat men moet veranderen tegenstand oproept. Hoewel dit onderzoek is uitgevoerd in alleen Groot-Brittannië en de conclusies niet noodzakelijkerwijs toepasbaar zijn op de bevolking van andere staten, is het volgens de onderzoekers wel waarschijnlijk dat de conclusie breder toepasbaar is (*op. cit.*: 19.)

Conclusie

Door middel van bovenstaande discussie over de kernbegrippen weten we nu hoe we legitimiteit van statebuilding voor Palestijnen kunnen onderzoeken. Omdat we grofweg twee soorten theorie hebben over succesvolle statebuilding, zal ik de EU-statebuilding analyseren volgens een van elk van de soorten. Voor zowel de endogene als de exogene theorie moet aan de voorwaarde voldaan worden dat de Palestijnen wel een eigen staat moeten willen. Dit zal ik onderzoeken in deelvraag 1. Om de inhoud van de EU-missies te kunnen analyseren, zal ik daarna in deelvraag 2 de inhoud van drie missies uiteenzetten. Vervolgens ga ik analyseren: in deelvraag 3 bekijk ik eerst of de EU statebuilding in Palestina succesvol is volgens de endogene theorie van Whaites. Volgens hem moet er sprake zijn van een nationale identiteit voordat statebuilding legitiem kan zijn. Aan de hand van Sayigh's etnografie onderzoek ik of er een Palestijnse nationale identiteit is. Daarna controleer ik of aan Whaites eisen voor statebuilding is voldaan. In dezelfde deelvraag zal ik, Wolff's exogene theorie volgend, nagaan in hoeverre Palestijnen de EU als statebuilder willen en of we de EU statebuilding in Palestina consociationalistisch kunnen noemen. Ten slotte ga ik in deelvraag 4 met behulp van de legitimiteitstheorie van Aoi—de enige legitimiteitstheorie die toepasbaar is op een interventieproces en die toch in het midden laat of statebuilding endogeen of exogeen moet zijn—ter controle na in hoeverre de EU-missies legitiem zijn voor Palestijnen.

Doordat er nog geen gegevens bestaan over Palestijnse steun voor de missies, zal ik hiervoor andere indicatoren meenemen in mijn onderzoek. Allereerst bestaan er polls over het gevoel van veiligheid dat Palestijnen hebben over hun leefomgeving. Dit duidt op het succes van de EUPOL COPPS-missie, daar het doel van deze missie het instellen van een effectief veiligheidsapparaat is waarmee de Palestijnse Autoriteit haar geloofwaardigheid als centraal bestuur verdient. Verder hebben de onderzoekscentra het vertrouwen in de democratie van de PA bekeken, het orgaan dat de EU probeert te versterken met haar statebuildingactiviteiten. Vertrouwen hierin zegt iets over legitimiteit van het bestuur en daarmee ook over legitimiteit van Europese steun aan dit bestuur. Een verbeterde

democratie kan een gevolg zijn van een succesvol *rule of law*- of mensenrechtenproject. Ten slotte is er onderzoek gedaan naar de houding van Palestijnen tegenover de Europese Unie op verschillende gebieden. Deze gegevens gebruik ik om te bekijken of Palestijnen de EU de aangewezen organisatie vinden om hun staat te 'bouwen'.

1: Willen de Palestijnen een eigen staat?

Wanneer we onderzoek doen naar Palestijnse opinies moeten we eigenlijk niet alleen onderzoek doen naar bewoners van Gaza en de Westoever, maar ook naar Palestijnen in Israël en naar de Palestijnse vluchtelingen. Er zijn meer Palestijnen die in Libanon, Syrië of Jordanië, ‘de drie gastlanden’, wonen dan in de Westoever of Gaza, doordat zij vanaf 1948 massaal zijn gevlucht in de verschillende oorlogen. De UNWRA⁵ spreekt van ongeveer vijf miljoen Palestijnse vluchtelingen. Dit aantal is in werkelijkheid wat hoger, daar vluchtelingen van na 1950 daar niet meer geregistreerd zijn (Sayigh 2007 [1979]: 100; Handmaker 2011: 200.) De Palestijnen vormen de grootste groep gedwongen verplaatste personen op de wereld (Handmaker 2011: 197.) Op de Westoever leven nu ongeveer 2,1 miljoen Palestijnen (en 0,5 miljoen Joodse kolonisten.) (CIA World Factbook 2013) Op de Gazastrook leven nog eens 1,7 miljoen Palestijnen (*ibid.*) De leden van de Palestijnse bovenklasse hadden de middelen om tijdens de oorlog naar verre bestemmingen te emigreren, zoals naar Europa of Amerika. Hun mening moet bekeken worden met in het achterhoofd de gedachte dat zij een nieuw leven hebben kunnen opbouwen in deze bestemmingen, waardoor de noodzaak om terug te keren aanzienlijk minder groot is. De onderzoekscentra waarvan ik polls gebruik in dit onderzoek, interviewen alleen maar Palestijnen uit de Westoever en Gaza.

In een poll uitgevoerd door Jerusalem Media & Communications Centre van 20 december 2012 kwam naar voren dat een meerderheid (74,9%) van de Palestijnen het ermee eens dat Abbas naar de VN is gestapt om een statusupgrade naar soevereine niet-lidstaat aan te vragen. Volgens de meest recente poll van het Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) is 55% vóór de tweestatenoplossing en 44% tegen. Uit PCPSR-onderzoek blijkt dat 56% denkt dat een tweestatenoplossing op dit moment praktisch niet mogelijk is, onder andere vanwege de nederzettingen, en 68% verwacht dat er de komende vijf jaar geen Palestijnse staat komt (PCPSR 2 april 2013.)

Een eenstaatoplossing waarbij deze staat een democratische seculiere staat is, op basis van gelijkheid voor Arabieren en Joden, wordt volgens de meest recente peiling van PCPSR door slechts 29% gesteund, terwijl 70% hierop tegen is (*ibid.*) In september steunde ook slechts 31% van de Israëli's deze oplossing (PCPSR 20 sept 2012.) Van beide kanten worden religieuze argumenten gebruikt om aanspraak te maken op Palestina. Daarnaast is er sprake van trauma bij alle partijen; verzoening met de ‘vijand’ wordt lastiger naarmate er meer mensen sneuvelen. Bovendien is er weinig hoop op gelijkheid voor Arabieren en Joden in één staat. Israëlische burgers merken over het algemeen minder van het conflict in het dagelijks leven en daardoor leeft het minder in de maatschappij.

42% van de Palestijnen steunt een tweestatenoplossing waarbij Israël een Joodse staat is en Palestina de Arabische, terwijl 56% hierop tegen is. Deze vorm houdt officiële etnische segregatie in, met een zo hoog mogelijk percentage Joden in een Israël dat volgens Joodse belangen bestuurd wordt

⁵ United Nations Works and Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East.

en zo veel mogelijk Arabieren in Palestina. Een etnisch afgebakende tweestatenoplossing kent dus meer Palestijnse oppositie dan een tweestatenoplossing zonder natiestaten.

Uit 'Palestinian Public Opinion Poll No 45' van het Center for Opinion Polls and Survey Studies blijkt dat 38,8% van de Palestijnen denkt dat de Oslo-akkoorden intussen aangepast zouden moeten worden, nu de afspraken al 19 jaar niet nagekomen worden. 47,6% heeft zo weinig vertrouwen in de akkoorden dat ze nietig verklaard zouden moeten worden volgens hen en slechts 5,1% vindt dat de akkoorden goed zijn zoals ze zijn. Meer dan twee derde is van mening dat Israël de enige partij is die profiteert van Oslo (COPSS⁶ 13 okt 2012.)

De Palestijnse vluchtelingen zijn nooit partij geweest in het vredesproces; zij zijn hier bewust buiten gelaten, gezien de praktische problemen die verbonden zijn aan terugkeer van de vluchtelingen (Handmaker 2011: 198.)

Hoe kan het dat de Palestijnen tot nu toe zelf geen staat hebben kunnen formeren? Aan de ene kant stelden Palestijnen die politiek actief werden het terugkrijgen van Palestina nooit vóór partijbelangen en persoonlijke machtslust (Sayigh 2007 [1979]: 102), waardoor we kunnen zeggen dat zij een eigen staat tot nu toe niet belangrijk genoeg hebben gevonden om zich ervoor in te zetten. Bovendien hebben Palestijnen vlak na de Nakba, doordat zij andere Arabieren nodig hadden om hen te helpen een Palestina terug te krijgen, de ideologie panarabisme aangehangen in plaats van nationalisme.

Aan de andere kant hebben de omstandigheden het tot nu toe niet mogelijk gemaakt. In het nieuwe Israël in 1948 woonden nog maar 60.000 Palestijnen in plaats van 900.000, en twee derde daarvan was vluchteling: zij hadden hun huis en of land verloren (*op. cit.*: 100.) Door de verspreiding van Palestijnen over verschillende landen, waarin zij allemaal een minderheid vormden, hadden zij nergens meer macht en waren gemakkelijk te overheersen. Deze grote verspreiding vergrootte ook de neiging van de Palestijnen om kleine groepjes te vormen; geen grote allianties (*op. cit.*: 101.) Een deel van hun sociale netwerk was gestorven tijdens de stichting van de staat Israël (zo'n 15.000 personen.) Reisdocumenten waren zelden verkrijgbaar, dus elkaar opzoeken was vrijwel onmogelijk, als men al had weten te achterhalen waar familie en vrienden zich bevonden. In de landen die de Palestijnse vluchtelingen opnamen, verstoorden de vluchtelingen de politieke balans, waardoor de Arabische leiders besloten om politiek actieve Palestijnen uit te sluiten en te vervolgen. Klassenverschillen zijn door de Nakba uitgediept, waardoor de verdeling onder de Palestijnen is toegenomen: de Palestijnse middenklasse heeft het makkelijker gehad na de Nakba, daar zij in andere delen van de Arabische wereld gemakkelijk opgenomen werden en minder kinderen verloor in de strijd (*op. cit.*: 103.) Doordat de middenklasse-Palestijnen minder hebben geleden tijdens en na de Nakba, zijn zij toleranter met betrekking tot Arabische anti-Palestijnse sentimenten. Zij zien hun reputatie aangetast door militante Palestijnen uit de arbeidersklasse en geven Palestijnse leiders steeds vaker de schuld van Arabische

⁶ Center for Opinion Polls and Survey Studies.

aanvallen op hen. De arbeidersklasse ziet deze houding van de middenklasse als het gevolg van Westerse invloeden (*op. cit.*: 104.)

Nergens thuis: gezien als lastpost in gastlanden & gediscrimineerd in Israël

Na de verdrijving van de Palestijnen uit hun *watan*, hun vaderland, kwamen de overlevenden deels terecht in de drie Arabische omringende landen: Jordanië, Syrië en Libanon. Een ander deel van de bevolking viel nu onder Israël. Beide leidden tot ontevredenheid bij Palestijnen. De gastlanden bleken verre van gastvrij en in Israël werd discriminatie van Arabieren in de wet vastgelegd. Palestijnse vluchtelingen en intern ontheemde Palestijnen vallen niet onder het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (Handmaker 2011: 211-2), doordat de definitie van een vluchteling die recht heeft op hulp vereist dat de personen in kwestie niet al verlichtende hulp ontvangen van een ander VN-orgaan dan de UNHCR.⁷ Palestijnse vluchtelingen ontvangen officieel hulp van UNWRA, al hebben de meeste Palestijnse vluchtelingen in de praktijk geen toegang tot de UNWRA-hulp die ze nodig hebben. Palestijnse vluchtelingen zijn daardoor extra kwetsbaar en extra afhankelijk van de gastvrijheid van hun gastlanden.

De Arabische landen steunden Palestina in theorie, maar in de praktijk vormden de vluchtelingen een last en een probleem. Onwetendheid en desinteresse heersten onder de bevolking van de Arabische staten. De pers bleef stil, terwijl de Israëlische pers overuren draaide. Daardoor overheerste zelfs in de Arabische staten vaak het zionistische verhaal over het vrijwillig verkopen en verlaten van hun grond door de Palestijnen (Sayigh 2007 [1979]: 111.)

Een van de grootste belemmeringen voor een normaal bestaan voor de vluchtelingen in zowel Israël als de gastlanden, was de bureaucratie die de gastlanden instelden om zo min mogelijk Palestijnen te hoeven ontvangen. Vluchtelingen konden nergens heen. Zelfs als zij dachten de juiste papieren geregeld te hebben, was dit om vaak onduidelijke redenen ‘niet geldig.’ (*op. cit.*: 105.)

De Arabische staten vonden dat zij niet genoeg budget hadden om de vluchtelingen op te vangen; vandaar dat zij de internationale gemeenschap bleven oproepen om verantwoordelijkheid te nemen voor hen. Opvallend is dat de VN (en de UNWRA daarbinnen) besloten dat de verantwoordelijkheid voor de vluchtelingen zo snel mogelijk naar de nieuwe gastlanden moest, en dat het beschikbare geld gebruikt moest worden om integratie in deze landen te bevorderen (*op. cit.*: 111.) Zo zou een Palestijnse staat ook eigenlijk niet nodig zijn: Israël en de Arabische staten zouden de Palestijnen opvangen. Maar de Arabische staten wilden dat niet, mede doordat de Palestijnen een eigen identiteit meebrachten die het politieke landschap in hun staat ongewenst zou veranderen als zij staatsburgers zouden worden.

In de kampen in de drie gastlanden werden de Palestijnen volgens Sayigh economisch gemarginaliseerd en daarmee gediscrimineerd ten opzichte van de autochtone bevolking. In Libanon

⁷ United Nations High Commissioner for Refugees.

was dit het ergst van de drie gastlanden. Jordanië liet de vluchtelingen grondig integreren; Palestijnen mochten hun eigen identiteit zo min mogelijk behouden. Ze mochten niet naar radiozenders luisteren die activisme of politiek bewustzijn konden bevorderen, zoals *Sawt al- 'arab* vanuit Cairo (*op. cit.:* 114.) In Syrië hadden de Palestijnen het nog het best. Zij werden het minst gediscrimineerd en mochten hun identiteit behouden. Palestijnen konden hier ook relatief betere banen krijgen, daar zij gemiddeld beter opgeleid waren dan de Syrische plattelanders. Er was hierdoor ook minder concurrentie op de arbeidsmarkt. In Libanon had men ongeveer hetzelfde opleidingsniveau als de Palestijnen, waardoor de concurrentie hier wel groot was. Het gevolg hiervan en van de angst dat de politieke balans in Libanon (in feite vooral veel macht voor de maronitische christenen) onder de vluchtelingen zou bezwijken, zorgde in Libanon voor verregaande discriminatie. Palestijnen mogen nog steeds zo'n 30 beroepen niet uitoefenen en worden blootgesteld aan de willekeur van verschillende regeringen en instanties. Een Palestijnse advocaat, geïnterviewd door Sayigh, vertelt dat zij moesten meebetalen aan de nationale arbeidsongeschiktheidsverzekering, op grond van gelijkheid van Palestijnen en Libanezen voor de wet. Zij konden bij ongelukken of ziekte echter geen gebruik maken van het potje waaraan zij zelf meebetaald hadden, daar zij geen staatsburgers waren van Libanon (*op. cit.:* 116.)

Ook in Europa is het lastig voor Palestijnen om een werk- of verblijfsvergunning te krijgen. Mundus ontdekte tijdens zijn studie van een vluchtelingenkamp dat het grootste deel (meer dan de helft van de 900) van de arbeidsmigranten naar Duitsland gaat. Door het werk daar kunnen zij hun situatie niet radicaal veranderen. Het zijn allemaal banen die uitgevoerd kunnen worden door ongeschoolden. De meesten krijgen geen werkvergunning en kunnen dan alleen werken via een bureau dat de helft van het loon achterhoudt (*op. cit.:* 129.)

De allerarmsten kunnen het vluchtelingenkamp niet uit en zijn volledig afhankelijk van UNWRA-hulp (\$0,20 per geregistreerde vluchteling per dag (*op.cit.:* 118)) en geld van de verzetsbeweging.

De tendens in de drie gastlanden was dat de Palestijnen bewaakt werden, om geweldsuitbarstingen te voorkomen. Echter, in de praktijk zorgden de gastlanden ook dat de Palestijnen geen politieke beweging gingen vormen binnen de gastlanden, of een activistische beweging om Palestina terug te krijgen. Palestijnen die ervan verdacht werden dat zij politiek actief waren, kregen per definitie geen reisdocumenten. Een door de UNWRA opgeleide oud-leraar denkt dat de VN dit met opzet deden: 'UNWRA and the host governments intended that we should be absorbed in seeking our daily bread and never have time to work seriously to regain our country.' (*op. cit.:* 113)

Palestijnen zijn door hun vluchtelingenstatus de *Tabaqat al-Muwazzafeen* geworden, de klasse van ambtenaren, onzelfstandigen. Waar 76,4 % van hun grootvaders en 59,4% van hun vaders zelfstandig ondernemers waren, is 79% van de respondenten in Ayoub's onderzoek nu in dienstverband werkzaam (Ayoub in Sayigh 2007 [1979]: 127.) Dit betekent dat Palestijnen tegenwoordig afhankelijk zijn van een economie die zij zelf niet direct beïnvloeden (Sayigh 2007

[1979]: 128.) Een andere interessante uitkomst van dit Libanese onderzoek is dat 88% dacht dat het niet mogelijk was voor hen om van sociale klasse te veranderen (Ayoub in Sayigh 2007 [1979]: 128.) Voor de Palestijnen is het duidelijk dat zij in deze staat verkeren omdat zij Palestijnen zijn, niet door de structuur van de Arabische staat waarin zij te gast zijn.

Syrië als enige van de gastlanden hielp Palestijnen in hun strijd om hun land terug te krijgen: ze kregen er training en wapens. Ook Egypte, Algerije en Irak kwamen in de praktijk op voor het Palestijnse doel. De andere gastlanden beweerden dat zij wel zouden zorgen voor een Palestijnse staat, dat de Arabische legers de Palestijnen zouden helpen, om hen maar stil te houden. In de praktijk werd elke vorm van nationalisme er neergeslagen (Sayigh 2007 [1979]: 141.) Een activist uit kamp Nahr al-Bared vertelt hoe de Palestijnse identiteit onderdrukt werd in Libanon:

‘... in 1952 there was a demonstration in the camps and I was there, a boy, walking in the demonstration, and shouting “Syria, make us soldiers! We want to fight!” (...) they acted with great thoroughness. They gathered all the men in the camp, threw them into the barracks, and beat them. They wanted to crush the Palestinian voice and show that there’s no more connection between us and our land. They beat us so that we would feel that it was dangerous to talk about Palestine.’ (*op. cit.*: 140)

Een andere man vertelt hoe Palestijnen bang gemaakt werden als preventief middel tegen activisme:

‘They used to throw a siege around anyone who worked in politics. For instance if they know Saleh is a friend of Walid and Walid works in politics, they’d tell Saleh to stay away from Walid. That way, they’d stop the ‘epidemic’ from spreading. (...) If a teacher was a nationalist they’d have him lose his job. This was part of their work, also beating, shaving heads, and imprisonment. These were all daily problems for us.’ (*op. cit.*: 142)

Sayigh beschrijft hoe de kampen in de loop der jaren steeds strenger werden gecontroleerd. Regelmatig werden verdachten van politieke activiteiten (zo onschuldig als het inzamelen van geld voor de verzetsbeweging) zo in elkaar geslagen dat zij blijvend letsel hadden en op andere manieren gemarteld werden tijdens politieverhoor (*op. cit.*: 144.) Palestijnen hadden in tegenstelling tot Libanezen geen recht op een proces vóór veroordeling.

Van de Arabische landen hoeven de Palestijnen dus geen hulp te verwachten. Is Europa misschien hun enige kans? Aan de andere kant is het in het voordeel van de leiders van de PA om Palestina afhankelijk van westerse steun, zoals statebuildingprojecten, te houden. Zij profiteren financieel van de hulp, terwijl de lagere klasse niet altijd iets merkt van de projecten.

Een van de redenen dat Palestijnen een eigen staat willen naast Israël, is de discriminatie waaraan Arabieren blootgesteld zijn in een land dat zichzelf ‘Joodse staat’ noemt. Het doel om een natiestaat te creëren, brengt altijd etnische discriminatie met zich mee, zo merkt Michael Neumann op. Als Israël een Joodse staat is, betekent dit dat de staat geregeerd moet worden door een meerderheid van Joden, die vervolgens de Joodse belangen kan behartigen (Neumann 2005: 35.) Dit is vanaf de geboorte van het zionisme altijd het doel geweest en zionistische leiders noemden deze intentie in hun publieke verklaringen (*op. cit.*: 59.) In Israël bestaat alleen ‘joodse nationaliteit’; niet de Israëlische. Palestijnse

Israëli's hebben daardoor geen nationaliteit en hebben dientengevolge niet de beschermende rechten die staatsburgerschap hun zou kunnen geven.

Juridisch centrum 'Adaala heeft een lijst opgesteld met alle discriminerende wetten die in Israël gelden.⁸ Ook in 2011 heeft de Israëlische regering nog nieuwe wetten ontworpen die de mensenrechten niet respecteren. 'Adaala merkt in deze publicatie op dat de wetten op een dergelijke manier ontworpen lijken te zijn om tegenspraak van het Hooggerechtshof te kunnen omzeilen of omverwerpen ('Adaala 2011.)

Zo kan land van Arabieren gemakkelijker geconfisceerd worden voor 'publieke doelen' dan het bouwen van Joodse wijken. Door het Joods Nationaal Fonds⁹ (JNF) worden vanaf het jaar 1920 al grote aantallen gebouwen aangekocht in Palestina, mogelijk gemaakt door de 'archaische' Ottomaanse wet die Groot-Brittannië bleef hanteren tijdens de Mandaatperiode (Handmaker 2011: 202.) De JNF-gebouwen worden geregistreerd als Joods en deze mogen dan niet aan Arabieren verkocht of verhuurd worden (lezing Naftaniel 20 maart 2013.) Islamitische *awqaaf* kennen dezelfde verkooprestricties, maar de gebouwen van een *waqf* staan niet op geconfisceerd gebied, daar de Palestijnse families al decennialang woonden waar ze woonden. Het belangrijkste verschil is dat publiek bezit nooit in een *waqf* opgenomen wordt¹⁰; het moet aantoonbaar eigendom zijn van de donor. Aaraf Muharab, een Palestijn van de *jeel Falasteen* die zijn verhaal bij Israëlische NGO Zochrot vertelt, meent dat er in Israël en de bezette gebieden geen wetten zijn tegen racisme; slechts een wet tegen aanzetting tot racisme: antisemitisme. 'In my view the government is aware of it because the moment there will be a law against racism, the essence of the state of Israël will change.' (Zochrot 11 jan 2003 *Fayeq Abu Mana and Aaraf Muharab.*) Hij vertelt dat constructiebedrijf Migdal Hazohar in zijn stad Lod in Israël voor een appartement 170.000 dollar rekent als een Arabier het wil kopen en 130.000 als een Jood het koopt. In Lod wonen veel collaborerende Arabieren, maar de Joden willen ook hen weg hebben uit de stad. Muharab zegt dat ook zij behandeld worden als tweederangsburgers (*ibid.*)

Ex-directeur van CIDI, Ronny Naftaniel, beweert dat, ook al koopt het Joods Nationaal Fonds gebied op zeer grote schaal, (de stad Tel Aviv is zelfs bijna volledig in haar handen) dit geen bewijs is van geïnstitutionaliseerde discriminatie, want het JNF is geen overheidsinstantie. Er is echter nauwe samenwerking tussen JNF en de overheid. Het uitroepen van de staat Israël gebeurde in 1948 op het hoofdkwartier van het JNF. 233 van de 305 Joodse gemeentes stonden toen al op door JNF aangekochte grond. Na de oorlog ging het JNF verder met ondernemen, door belangrijke staatsinstituties op te zetten. De overheid geeft het JNF op dit moment de absolute

⁸ Dit wetboek geldt dus niet voor Gaza en voor de Westelijke Jordaanoever, want daar geldt een wetgeving die door Israëlische topjuristen speciaal is ontworpen voor deze bezette gebieden (documentaire Alexandrowicx 2010 *The Law in These Parts.*)

⁹ In 1901 opgericht door zionist Theodor Herzl.

¹⁰ Wel wordt een *waqf*-gebouw na opname in het fonds juist vaak gebruikt voor publieke belangen, bijvoorbeeld als scholen, ziekenhuizen, et cetera.

verantwoordelijkheid voor bodemconservatie, verantwoordelijkheid voor archeologische projecten, het aanleggen van infrastructuur en waterwinning (JNF 2013 *Our Projects in Israel*.)

Andere discriminatie is er in de vorm van voortrekking van ex-soldaten in het Israëliëse leger. Ex-soldaten krijgen na hun dienstplicht voorrang op huisvesting, enkele jaren gratis onderwijs, ‘recht op een baan’ in de publieke sector. Israëliëse Palestijnen, die niet tegen hun eigen volk willen vechten en bovendien niet dienstplichtig zijn, genieten deze voordelen niet (‘Adaala 2011: 7-8.)

Een ander voorbeeld van een discriminerende wet is de Nakba-wet, waaruit blijkt dat er geen vrijheid van meningsuiting is. Instanties die een activiteit organiseren die de Onafhankelijkheidsdag van Israël betreft, kunnen gekort worden op staatsfinanciering. Palestijnen, voor wie de dag van de stichting van Israël een dag is waarop zij de duizenden doden herdenken die ten koste van de Israëliëse staat zijn gevallen en waarop ze meeleven met de miljoenen vluchtelingen die nog altijd wachten om terug te keren naar hun huis en stukje land, komen op deze dag vaak samen en vallen daarmee ten prooi aan de Nakba-wet (*op. cit.:* 9.)

Door de ongastvrije behandeling in de gastlanden en doordat in Israël als Joodse staat per definitie etnische discriminatie plaatsvindt, zijn de Palestijnen nergens thuis. Daar Israël erop staat een Joodse staat te zijn, zal gelijkheid voor Arabieren en Joden ook in de toekomst niet mogelijk zijn. De enige oplossing die dan nog overblijft is een tweestatenoplossing, al kan dit uitgevoerd worden in de vorm van twee natiestaten of als een condominium.

2: Wat doet de EU met betrekking tot statebuilding in Palestina?

Al sinds het maken van de Oslo-afspraken in 1993 heeft de Europese Unie projecten in de Palestijnse gebieden om de veiligheidssector te hervormen. Daar de ‘deal’ land in ruil voor veiligheid voor de Israëliische burgers was¹¹, moest de nieuw te vormen Palestijnse staat wel haar veiligheidsapparaat onder controle hebben. Deze veiligheid vormt samen met het creëren van een democratisch rechtssysteem het belangrijkste onderdeel van statebuilding voor de EU (Bouris& Reigeluth 2012: 180.) Uit een onderzoek van Bratton & Chang naar statebuilding in Afrika blijkt dat *rule of law* meestal het effectiefste onderdeel is bij statebuilding, indien de statebuilder erop toeziet dat de leiders zich aan de nieuwe wetten houden (Bratton& Chang 2006 in Wolff 2011: 1790-1.)

De EU heeft een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd in het uitvoeren van de tweestatenoplossing. Het feit dat er een *Council for European Palestinian Relations* (CEPR) is opgezet, is veelzeggend. De voorzitter stelt op de website dat CEPR is opgericht om te zorgen voor meer Europese *interventie* in het conflict en om daarmee het gat te vullen dat de Verenigde Staten achtergelaten hebben.

‘The Council for European Palestinian Relations (CEPR) is a new organization which has been established to encourage greater European intervention to secure a just and enduring peace settlement to the Israel-Palestinian conflict. As the conflict enters its seventh decade, the need for a more assertive European policy has become abundantly clear after the collapse of the US-brokered ‘roadmap to peace.’ (CEPR 2011 *Director’s Welcome Statement*)

De NGO vindt de tijd rijp voor Europa om de tweestatenoplossing van de ondergang te redden. Dit hebben EU-medewerkers voor een groot deel zelf in de hand: niet alleen moeten we streven naar meer eenheid in de Palestijnse binnenlandse politiek, ook moeten we op een conditionelere manier hulp geven. CEPR beweert dat Israël sinds 2011 al zo’n zestig EU-projecten heeft vernield of gestopt op de Westoever. Sinds 1967 heeft Israël ook 88 Palestijnse instituties gesloten en er nog eens 32 vanuit Oost-Jerusalem naar elders verplaatst (Euractiv 2012) In combinatie met het voorzetten van de nederzettingenbouw ondermijnt dit gedrag van de opeenvolgende Israëliische regeringen de opbouw van een Palestijnse soevereine staat.

Het orgaan ‘Common Security and Defense Policy’ bepaalt of er internationale stabiliteitsmissies worden uitgevoerd binnen de Europese Unie. In haar handleiding Europese Veiligheidsstrategie van 2003 is opgenomen dat de EU zich, onder meer voor haar eigen veiligheid, zal inzetten om andere staten stabiel en democratisch te helpen maken. Niet alleen hebben afzonderlijke lidstaten het in hun grondwet opgenomen dat een van de kerntaken van de krijgsmacht het verbeteren van de internationale rechtsorde is¹²; het staat ook als gezamenlijk doel in de Europese Veiligheidsstrategie. De EU hanteert dus de exogene definitie van statebuilding.

¹¹ In VN Veiligheidsraad resolutie 242 en 338 vastgelegd.

¹² In de Nederlandse Grondwet bijvoorbeeld, is in artikel 90 en 97 vastgelegd dat Nederland de internationale rechtsorde bevordert en dat dit een kerntaak van de krijgsmacht is.

‘The quality of international society depends on the quality of the governments that are its foundation. The best protection for our security is a world of well-governed democratic states. Spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.’ (Europese Commissie 2003: 9.)

In totaal is de EU aan 27 stabiliteitsmissies begonnen, binnen Europa, in Azië en in Afrika. Een deel van deze missies is intussen afgerond, maar op dit moment zijn er nog zestien in gang, waaronder EUPOL COPPS en EUBAM Rafah in de Palestijnse gebieden. Als we kijken naar het aantal projecten dat de EU heeft en het geld dat zij eraan uitgeeft¹³, kan de EU zich met recht een Superstatebuilder noemen (Trauner 2009; Grabbe 2006; Leonard 2005 in Bouris & Reigeluth 2012: 179.)

De Europese Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana—tevens degene die namens de EU zijn handtekening zette onder de EUBAM Rafahmissie—schreef samen met EU-Commissaris voor Externe Betrekkingen in het “Statebuilding for Peace in the Middle East” Action Strategy paper van 2008 dat de EU in het bijzonder in de Palestijnse gebieden aan het in de Veiligheidsstrategie gedefinieerde statebuilding wil doen, in samenwerking met de Palestijnse Nationale Autoriteit.

‘Only an independent, democratic and viable Palestinian state can be a reliable neighbour for Israel. The EU’s commitment will therefore focus on assisting Palestinian state building efforts as well as providing support for the transition period.’ (Solana & Ferrero-Waldner 2008: 2)

Uit dit statement kunnen we afleiden dat het beveiligen van Israël ook een doel is van statebuilding in Palestina.

De missies houden de EU’s reputatie van mensenrechtenexpert en verbeteraar van de internationale rechtsorde in stand en bovendien zijn de missies veilig en goedkoop vergeleken bij de missies in Irak, Uruzgan en Kunduz. De rationele motivaties, ook wel het belang of de machtspolitieke grondslagen genoemd in Aoi’s theorie, zijn er en dragen daarmee bij aan legitimiteit van de missies voor de EU.

De EU investeert relatief veel in haar statebuildingprojecten in Palestina. Dat zien we terug in het feit dat de EU behalve de civiele missies EUBAM Rafah en EUPOL COPPS ook verschillende mensenrechtenprojecten heeft, een juridische missie Seyada en de Interim Association Agreement on Trade and Cooperation om de economie te hervormen. De EU is de PA’s grootste donor (Europese Commissie 2011) en ze is ambitieus: ze hoopt dat deze hulp kan bijdragen aan oplossing van het Israëlijs-Palestijns conflict en het uitvoeren van de tweestatenoplossing (Solana & Ferrero-Waldner 2008: 3) en uiteindelijk aan vrede in de rest van het Midden-Oosten (Europese Commissie, *European Security Strategy* 2003: 8.) De EU is ook de grootste multilaterale bijdrager aan de UNWRA. Tussen 2000 en 2012 heeft de EU, nog los van bijdragen van de aparte lidstaten, 2 miljard euro gespendeerd

¹³ Bijvoorbeeld 108 miljoen euro in alleen al 2013 voor EUPOL Afghanistan en 111 miljoen jaarlijks voor EULEX Kosovo. Factsheets van alle missies zijn te vinden bij European Union External Action 2013 *EU Operations* <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>.

aan het helpen van Palestijnse vluchtelingen (UNWRA 2013 *UNWRA and Partners Celebrate EU day in the West Bank.*)

EUBAM Rafah

EUBAM (EU Border Assistance Mission) Rafah is in 2005 begonnen, omdat er een extra partij nodig was naast de Palestijnse Autoriteit en Egypte om de grensovergang tussen Egypte en Gaza te hanteren. De voornaamste taken zijn het assisteren van de PA in het bemannen van checkpoint Rafah, douanewerkzaamheden uit te voeren en hierop te reflecteren; *capacity building* om de PA in de toekomst zelfstandig hindernissen te helpen overwinnen en de gewenste resultaten te kunnen boeken en ten slotte vertrouwen scheppen tussen de PA, Egypte en Israël (EUBAM Rafah 2010 *Mandate.*)

De EU heeft zelf aangegeven dat zij zou willen assisteren bij het openen en bedienen van alle grensovergangen met Gaza, maar tot nu toe is er nog geen gehoor gegeven aan die wens (Europese Commissie 2011: 3.)

EUPOL COPPS

EUPOL COPPS staat voor European Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support en begon op 1 januari 2006. De EU wil met deze missie de veiligheid van de Palestijnse bevolking vergroten door de PA advies te geven over (straf)recht en door de zes verschillende soorten veiligheidstroepen van de PA op te leiden en te trainen. Zodoende bestaat de missie uit twee onderdelen: het Politietrainingsdeel en vanaf juni 2008 het Rule of Law-deel, ook wel afgekort tot ROL.

Tijdens de politietraining wordt er les gegeven in het doen van onderzoek naar criminaliteit. Ook de Verenigde Staten werken mee, via het USSC¹⁴ project, door middel van trainingskampen en donatie van materiaal.

ROL omvat een hervorming en ondersteuning van onder meer rechtbanken, het ministerie van justitie, de rechtenfaculteiten en de beroepsvereniging van advocaten (EUPOL COPPS *Rule of Law Section.*)

Seyada

Het derde project van de Europese Unie in Palestina is Seyada –“soevereiniteit” in het Arabisch. In tegenstelling tot de twee projecten in de veiligheidssector, is dit programma van de Europese Commissie en niet van de Europese Raad. De eerste fase liep van 2005 tot 2009.

De belangrijkste taken zijn het hervormen van de rechterlijke macht, het opzetten van permanente opleidingscentra voor juristen, het automatiseren van rechtbanken door massale invoer

¹⁴ United States Security Coordinator for Israel and the Palestinian Authority.

van computers en ECDL-computercursussen¹⁵ voor al het personeel in Palestijnse rechtbanken (Bouris & Reigeluth 2012: 190.) In 2009 kwam er een Seyada II met een mandaat voor 3 jaar, met als aanvullende taken het nalopen en zo nodig aanpassen van de Palestijnse grondwet en het verzorgen van juridische hulp voor alle Palestijnen, hoe arm ook (*op. cit.*: 191.) Het was de bedoeling dat Seyada en het ROL-deel van EUPOL COPPS elkaar zouden aanvullen.

¹⁵ Het European Computer Driving Licence, een erkend diploma waaruit blijkt dat iemand goed met standaardprogramma's op de pc om kan gaan.

3: In hoeverre is EU statebuilding in Palestina succesvol te noemen volgens de endogene statebuildingtheorie van Whaites en de exogene statebuildingtheorie van Wolff?

In deze deelvraag zoek ik uit hoe succesvol de EU-statebuildingmissies zijn volgens de endogene en de exogene theorieën. Voor Whaites' endogene theorie onderzoek ik of er een Palestijnse nationale identiteit bestaat, of er politieke overeenstemming was voor men met statebuilding begon en of de overlevingsfuncties en verwachte functies van de staat in orde waren. Voor Wolff's exogene theorie onderzoek ik of de Palestijnen de EU als statebuilder willen en of de missies consociationalistisch georganiseerd zijn. Daarna kijk ik wat dit zegt over de wenselijkheid van beide vormen van statebuilding.

Endogeen

Bestaat er een Palestijnse nationale identiteit?

Een van de meest uitgebreide etnografische werken over het Palestijnse volk is dat van Rosemary Sayigh. Deze etnografie is gebaseerd op interviews met Palestijnse vluchtelingen in kampen in Libanon. De respondenten zijn van verschillende sociale klassen en generaties. Sommigen zijn van de *jeel Falasteen*, de generatie die nog in Palestina is opgegroeid; anderen hebben de wereld buiten het kamp nooit gezien (*jeel an-nakba*). Zij hebben echter een nauwkeurig beeld van hoe hun 'thuisland' eruit zou zien, doordat de oudere generatie Palestina opnieuw creëert voor haar kinderen, dag in dag uit herinneringen vertellend (Sayigh 2007 [1979]: 3.) Het zijn vooral 'gewone mensen' zonder bestuurlijke posities die Sayigh geïnterviewd heeft en dit zijn ook de mensen die voor mijn eigen onderzoek van belang zijn (*op. cit.*: xxiii.)

Sayigh benadrukt dat het Palestijnse volk in de eerste helft van de twintigste eeuw vooral bestond uit zelfvoorzienende boeren. Het is deze bevolkingslaag van kleine boeren die gedurende de geschiedenis van het Israëlijsch-Palestijns conflict het meest actief is geweest in haar verzet en in haar nationalisme (*op. cit.*:xxiv.)

Voor deze grootste bevolkingslaag betekende de grond van Palestina alles voor haar identiteit. Bovendien liet het collectivisme van de Palestijnse boerensamenleving het toe dat iets als een nationalistische verzetsbeweging op kon komen en stand kon houden (*op. cit.*: xxv.) Sayigh beschrijft hoe een verschil opvalt tussen Egyptische boeren en Palestijnse: de Egyptenaar noemt zijn provinciehoofdstad, als hij al wil zeggen waar hij vandaan komt; de Palestijn noemt eerst de naam van zijn dorp (*op. cit.*: 5.) Migratie was zeldzaam in een Palestijns dorp. Een gemiddeld dorp bestond uit vijf families, die een geschiedenis deelden en die door huwelijken op talloze manieren met elkaar verbonden waren. De enige buitenstaander vormde de leraar. Elk dorp had karakteristieken die over grote afstand bekend waren, alsmede een eigen dialect, wat ook in de vluchtelingenkampen behouden is gebleven. Ook de sociale banden die voortkwamen uit de kleine boerendorpen zijn behouden

gebleven in de vluchtelingenkampen. Voor de Palestijnse kleine boeren was deze dorpsolidariteit hetgeen waar zij hun gevoel van *belonging* kregen (*op. cit.:* 2.) De scheiding van een Palestijnse boer van zijn dorp is alsof zijn lichaam zelf uiteengereten wordt; de indeling van een dorp met haar specifieke identiteit weerspiegelt het levensritme van haar bewoners (*op. cit.:* 108.) Oudere mensen eisen vaak van hun kinderen dat zij hen in Palestina (her)begraven ooit. Palestijnen die terug zijn gegaan naar hun thuisland, worden *hajji* genoemd, naar mensen die de bedevaart naar Mekka hebben gemaakt (*op. cit.:* 109.)

Er was sprake van een Palestijnse nationale identiteit vanaf eind 19^e eeuw, op basis van gezamenlijke banden met bepaalde religieuze plekken, volgens historicus Rashid Khalidi (Khalidi in Badil Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights 2012: 10.) De traumatische gebeurtenissen tijdens de Joodse immigratie in de 20^e eeuw hebben deze nationale identiteit alleen maar versterkt (Farsoun; Aruri in Badil Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights 2012: 10.) Een teken van hoe belangrijk de nationale identiteit was voor Palestijnen, is dat veel vluchtelingen zich niet door de VN aan tickets naar Amerika of Australië lieten helpen en ook niet aan een baan in een gastland. Dat zou betekenen dat de distributiebonnen afgenomen werden; een teken dat geen Palestijnen meer waren, maar klaar voor de nieuwe omgeving (Sayigh 2007 [1979]: 112.)

Tussen 1948 en 1967 was er ondanks alles nog geen wanhoop bij de vluchtelingen; zij hielden elkaar op de been door constant te zeggen: volgende maand zijn we weer thuis. De hoop werd gevoed door veelbelovende VN-resoluties, zoals resolutie 194, waarin staat dat Palestijnse vluchtelingen op de eerst mogelijke dag dat het praktisch mogelijk is, kunnen terugkeren (Handmaker 2011: 204.) Tegelijk hielpen de boerennormen van geduld en optimisme en hun acceptatie van Gods wil om vol te houden onder de harde omstandigheden.

De vluchtelingen ervoeren voor het eerst een nieuwe cultuur in de gastlanden, daar zij ervoor zelden hun dorp verlaten hadden. Opvallend in Sayigh's interviews met vluchtelingen zijn de steeds terugkomende irritaties wat betreft hygiëne, medische zorg en voedsel. Een Palestijnse man die door Sayigh geïnterviewd werd, beschrijft de grote verschillen die hij opmerkte tussen de Palestijnen en de inwoners van Zuid-Libanon.

'There were dirt and lice and bugs filling the village. In Palestine, if we had parasites we'd find a way to get rid of them. But they were used to it. Their clothes were filled with fleas and lice, but they didn't notice them. We knew that they cause illnesses, but they didn't know this. Their water was stagnant water from the rain, and it made people ill. So did their soap, which was made from tree bark instead of from olives. To eat, there was only *burghul* –they had no vegetables except tomatoes. Summer and winter they ate burghul.' (Sayigh 2007 [1979]: 107)

Deze 'lage' gewoontes van de bevolking van Zuid-Libanon, dankten zij volgens de Palestijnen aan hun godsdienst, het shiisme. De meeste Palestijnen waren sedentaire boeren en soennitische moslims, de rest bestond uit christenen en druzen (een vorm van shiisme). In Jordanië waren relatief veel nomaden; in Libanon en Syrië waren er maronieten (een vorm van christendom) en alevieten (een vorm van shiisme): religieuze sektes waar de Palestijnen niet mee bekend waren (*op. cit.:* 133.)

Ook onderwijs in de gastlanden was onderontwikkeld volgens de Palestijnen (*ibid.*) Palestijnse boeren hebben altijd veel waarde gehecht aan onderwijs en zij gaven veel op om school voor hun kinderen te kunnen betalen. Kinderen zelf waren ook gemotiveerd om te leren. Zij leenden boeken van vrienden en familie om toch deel te kunnen nemen aan schoolexamens. Sayigh's onderzoek wijst uit dat Palestijnen onderwijs zien als de sleutel tot welvaart en zeggenschap over hun eigen lot. Dit zou een belangrijk onderdeel van statebuilding in Palestina moeten zijn (*op. cit.*: 33-4.)

Ook de tijd van de Mandaatperiode van vóór 1948 is in de Palestijnse collectieve herinnering een tijd van onderdrukking. De nationalistische militanten plaatsen hun strijd in deze context van onderdrukkend regime na onderdrukkend regime, waarvan het laatste hun ook heeft ontdaan van al hun bezit en vaak een deel van hun familie (*op. cit.*: 4.) De eeuwige slachtofferrol maakt dus deel uit van de Palestijnse nationale identiteit.

De *jeel an-nakba* denkt dat dit te maken heeft met een gebrek aan politiek bewustzijn van de vorige generaties. Zelfopoffering, volharding en goedhartigheid als traditionele waarden van de boerensamenleving zijn niet genoeg om hun land terug te krijgen (*op. cit.*: 5.)

Volgens de zionisten konden de Palestijnen terecht in alle omliggende staten, daar zij Arabieren waren. Maar ten eerste waren de andere Arabische staten het daar niet mee eens en ten tweede wilden de Palestijnen nog steeds terug naar huis, naar hun *watan*, te meer doordat zij door zo veel geweld waren gevlucht.¹⁶ Zoals een vrouw in een interview met Sayigh opmerkt: 'Every time I see a fruit tree I think that there must be one like it in my village in Palestine.' (*op. cit.*: 138) Zij bleven zich *Abnaa' al-balad* voelen: de zonen van hun land. De collectieve beleving en herinnering van lijden en marginalisering heeft bijgedragen aan de Palestijnse nationale identiteit.

Palestijnen hebben een gezamenlijke etniciteit; gezamenlijke collectieve herinnering; hadden vóór de Nakba een gezamenlijke boereneconomie; hebben dezelfde taal (met lichte variatie in dialect per dorp); hechting aan hetzelfde territorium en hebben een gevoel van 'belonging' in hun dorp. Qua religie en politieke waarden zijn er kleine verschillen per dorp en per generatie, maar volgens het onderzoek van Georgiadis & Manner maakt dit niets uit voor de sterkte van nationale identiteit, zolang men elkaar niet tot verandering dwingt. We kunnen dus stellen dat er duidelijk sprake is van een Palestijnse nationale identiteit. Deze is misschien zelfs sterker geworden¹⁷ in de vluchtelingenkampen, waar collectieve herinneringen aan Palestina dag in dag uit gedeeld worden.

¹⁶ Er heerst discussie over de manier waarop de Palestijnen in 1948 zijn vertrokken. Uit het werk van de Nieuwe Historici (o.a. Morris 1988; Pappé 1994) blijkt dat het nationale verhaal van Israël niet klopte en dat de Palestijnen zijn verjaagd in plaats van vrijwillig weggegaan.

¹⁷ Afgeleid uit Onuoha 2012.

Is er bij de EU-missies voldaan aan Whaites' eisen voor succesvolle statebuilding?

Het bestaan van een nationale identiteit noemt Whaites als randvoorwaarde en in het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat er sprake is van een Palestijnse nationale identiteit. In het theoretisch kader zagen we dat Whaites politieke overeenstemming, overlevingsfuncties en verwachte functies heeft gedefinieerd die van belang zijn voor het slagen van statebuilding. Ook noemt hij afwezigheid van externe spoilers en bestuurservaring als criteria voor succesvolle statebuilding. Ik zal de drie EU-missies tegen het licht van deze eisen houden en bekijken of aan Whaites' eisen voldaan is.

De EU-missies zijn geen voorbeeld van endogene statebuilding en dit maakt het enigszins lastiger om de missies te beoordelen volgens de endogene theorie. Voor de vraag of er een Palestijnse nationale identiteit is, was het irrelevant of statebuilding endogeen of exogeen is. Voor de drie bovengenoemde eisen is wél relevant of statebuilding endogeen of exogeen is.

Er was geen sprake van politieke overeenstemming in Palestina voorafgaand aan de EU-missies en deze is er sindsdien ook niet gekomen. De EU steunt de PA, terwijl binnen de PA Fatah aan de macht is en dan nog vooral de vrienden en familieleden van president Abbas. De EU-missies bestrijden Hamas, dat na democratische verkiezingen gekozen is als machthebber op de Gazastrook. Daar Hamas door de missies wordt buitengesloten, is er geen sprake van een coalitie maar van een alleenheerschappij van één politieke partij. Op het punt van politieke overeenstemming faalt EU-statebuilding dus. Zouden Palestijnen zelfstandig wel politieke overeenstemming bereikt kunnen hebben? Dit kunnen we niet zeker weten, maar we weten wel dat de EU Hamas bewust buiten heeft gesloten en de EU had wetgevende en uitvoerende macht over Hamas op het gebied van de statebuildingmissies. Zonder leiding van buitenaf had een van de partijen misschien niet de macht gehad om andere partijen buitenspel te zetten.

Ook met de overlevingsfuncties is het niet goed gesteld. De PA heeft tot op zekere hoogte macht over de veiligheidssituatie in Palestina. Enerzijds worden er successen geboekt op het gebied van handhavende veiligheid. Aan de andere kant werken de veiligheidstroepen tegen de zin van Palestijnen samen met Israëlische veiligheidstroepen. De samenwerking van EUPOL met Israël verkleint het gevoel van beschermende veiligheid voor Palestijnse burgers, want zij verdenken het project ervan vooral voordelig te zijn voor Israël, de tegenpartij in het conflict. Uit de opiniepeilingen blijkt bovendien dat Palestijnen weinig vertrouwen hebben in de beschermende veiligheid in Palestina. In april 2013 voelde 54% op de Westoever en 67% in Gaza zich over het algemeen veilig (PCPSR 2 april 2013.) 72% van de Palestijnen voelt zich in het dagelijks leven echter nog steeds bedreigd door Israëlisch geweld, waaruit blijkt dat beschermende veiligheid tekortschiet (PCPSR 20 sept 2012.) Hoewel het rule of lawproject in principe goede resultaten zou kunnen bereiken, pakt de EU het probleem niet bij de wortel aan. Israël's militaire zones met bijbehorende militaire wet voor de bezette gebieden blijven bestaan als externe spoiler voor veiligheid, economie en rule of law. In het geval van Palestina moet de politieke elite zich dus eerst aanpassen alvorens de wet gehandhaafd kan worden.

Als Palestijnen zelfstandig of met minimale hulp een statebuildingproject hadden ondernemen, zouden zij waarschijnlijk niet voor samenwerking met Israël op het gebied van veiligheid hebben gekozen.

Op de plannen van de PA en de EU over de toekomst is weinig aan te merken. De PA werkt nauw samen met de EU op het gebied van andere zaken die in de nabije toekomst opgelost moeten worden, zoals handel, binnenlandse markt, landbouw, educatie, cultuur, sociale zaken, energiekwesties en waterkwesties (EU Neighbourhood Info Centre 2012.) Palestina is de eerste van alle landen waarmee de EU het Neighbourhood Policy-verdrag heeft, die al een nieuw *Action Plan* heeft opgesteld met de EU (*ibid.*) Echter, zonder goede politieke overeenstemming en overlevingsfuncties hebben goede verwachte functies geen zin.

Volgens de endogene theorie van Whaites zou statebuilding in Palestina dus waarschijnlijk iets succesvoller zijn geweest als de statebuilding endogeen was geweest.

Exogeen

Willen Palestijnen de EU als statebuilder?

Het was de Palestijnse Autoriteit zelf die de EU had gevraagd haar te helpen bij het hervormen van de veiligheidssector en de rule of law. De PA is echter niet representatief voor het Palestijnse volk, daar zij zich niet aan de democratische principes houdt. In hoeverre vertrouwt het Palestijnse volk zelf de EU?

58,9% van de Palestijnen gaf in een poll op 20 december 2012 aan dat zij ontevreden was met de EU wat betreft solidariteit tijdens de Gaza-oorlog van die winter, terwijl 35,1% tevreden was met de EU (AWRAD¹⁸ 2 feb 2011.) De VN scoren vrijwel exact dezelfde percentages in deze poll. Dit klinkt weinig enthousiast, maar feit is dat andere Westerse instituties en staten een stuk slechter scoren. Over de VS was 93,4% ontevreden. Ook Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland als losse staten hebben volgens de Palestijnen niet goed opgetreden in de Gaza-oorlog. Egypte is het land waarover Palestijnen het meest tevreden zijn; dit zou een goede onderhandelaar zijn tussen hen en Israël.

Begin 2011 zagen Palestijnen de grootste rol in het vredesproces nog voor de VS weggelegd, omdat de VS de meeste invloed op Israël hebben volgens hen. 58% dacht dat een VS-erkenning van Palestina als onafhankelijke staat de grootste positieve invloed op het Israëliësche beleid zou hebben, 23% dacht dat de EU dit verschil het beste zou maken, terwijl de Arabische Liga respectievelijk 13% kreeg (*ibid.*) Sinds de VS in maart 2011 een Veiligheidsraadresolutie om de nederzettingen te veroordelen veto'de, wil een groot deel van de Palestijnen (69%) hen weg uit het vredesproces, in het voordeel van EU-projecten. In de poll van 2 april 2013 is de houding weer milder geworden en zijn er evenveel voorstanders als tegenstanders van de VS als bemiddelaars (PCPSR 2 april 2013.)

Uit een onderzoek van april 2006 blijkt dat 73,9% van de Palestijnen de VS en de EU opriep om hen te financieel te blijven steunen en 79,8% is bang dat zij zonder VS- en EU-hulp niet kunnen

¹⁸ Arab World for Research and Development

overleven, onder meer doordat Israël Palestijnse belastinginkomsten achterhoudt (PCPO 20 april 2006.)

Het lijkt er dus op dat de Palestijnen eerder Egypte en de VS als sleutel tot een oplossing zagen, maar zij zijn gaandeweg teleurgesteld geraakt in de VS. Egypte heeft tot nu toe ook nog weinig laten zien naast korte bliken van solidariteit zoals in de Gaza-oorlog van 2012, en heeft tegenwoordig de handen vol aan de situatie in eigen land. De gewillige EU blijft als laatste optie over voor de wanhopige Palestijnen.

In hoeverre zijn de EU-missies consociationalistisch?

Wolff beschrijft in zijn pleidooi voor consociationalisme als (overgangs)staatsvorm in (post-) conflictgebieden de eisen waaraan voldaan moet worden. Het kenmerk van consociationalistische statebuilding is het steunen of opzetten van instituties waarin alle etniciteiten, religies en politieke partijen autonoom en op gelijke basis vertegenwoordigd zijn, niet op basis van een meerderheid (Wolff 2011.) Wolff haalt Lijphart aan, een vroege consociationalist, die een veto voor elke minderheid noemt als kenmerk van alle klassieke, succesvolle consociationalistische samenlevingen, waar volgens hem ook Nederland en België onder vallen (Lijphart in Wolff 2011:1782.) Ook *territorial self-government*, het decentraliseren van de macht op bepaalde gebieden, is een essentieel kenmerk (Wolff 2011: 1784.) Dit betekent dat een deel van de te ondersteunen staat zelfbeschikkingsrecht krijgt, maar niet volledig soeverein wordt. Dat komt overeen met de aanbeveling van Georgiadis& Manner voor succesvolle nationbuilding (Georgiadis& Manner 2012.) Consociationalisme is dus een vorm van democratie, maar gaat dieper dan een conventionele democratie, daar het per definitie een zo breed mogelijke coalitieregering en regionale autonomie omvat.

In 2005 vond 22,6% van de Palestijnen dat er een goede democratie in hun land was, terwijl 26,3% vond dat er niet genoeg democratie was. 29% dacht wel dat Palestina op de goede weg was wat betreft het opbouwen van een democratische staat. Over het respect van de PA voor mensenrechten was slechts 23,5% tevreden en 29,6% vond dat Palestina goed op weg was mensenrechten te respecteren (COPSS 19 sept 2005.)

Mahmoud Abbas van de Fatahpartij werd in januari 2005 voorzitter van de PA. Officieel is hij gekozen voor een periode van 4 jaar en verliet zijn termijn al in januari 2009. Hij besloot zelf om daarna aan te blijven als voorzitter voor nog een jaar en tot op de dag van vandaag is hij nog niet vertrokken. Doordat de EU haar statebuildingmissie ondernomen heeft met de PA als basis voor een Palestijnse staat en ondanks Abbas' machtsgreep de PA blijft helpen, steunt zij deze ondemocratische gang van zaken en geeft daarmee het verkeerde voorbeeld. In januari 2011 vond 36% van de bewoners van de Westoever dat Abbas zijn werk niet goed genoeg had gedaan om 'herkozen' te worden; in Gaza was dit zelfs 53% (AWRAD 2 feb 2011.) Uit een poll van juni 2012 blijkt dat slechts 29% van de Palestijnen de PA durft te bekritisieren (PCPSR 25 juni 2012.)

Na de status-upgrade van Palestina in november 2012 en na de Gaza-oorlog van december 2012 zei 83% van de ondervraagden dat hun visie van Abbas was verbeterd en 82% zei dat hun beeld van de PA was verbeterd (AWRAD 21 feb 2013.) In die tijd zei ook 65% van de ondervraagden dat de PA moest blijven bestaan en 27,8% vond dat de PA in zijn geheel afgeschaft moest worden; een jaar eerder vond 22,2% dat (JMCC 12 nov 2012.) In de JMCC poll van 20 december komt opvallend naar voren (86,2%) dat de PLO met Abbas nu aan het hoofd hervormd zou moeten worden aan de hand van nieuwe verkiezingen. 43% zou op hem stemmen als hij en Haniyeh van Hamas de enige kandidaten waren en daarmee zou hij wel winnen (*ibid.*) Als er op dit moment meerdere kandidaten mee zouden mogen doen aan presidentsverkiezingen, zou Marwan Barghouti als winnaar uit de bus komen, ten koste van Abbas (PCPSR 2 april 2013.) In de poll van 2 april 2013 was 40% vóór het opheffen van de PA (PCPSR 2 april 2013.) De meningen over de PA schommelen dus, maar de EU zou de ondemocratische gang van zaken niet mogen negeren als zij een geloofwaardige statebuilder wil blijven.

Voor de Palestijnse vluchtelingen, die uit praktisch oogpunt niet meetellen bij de meeste opiniepeilingen, is de PA al zeker niet de rechtmatige leider van de Palestijnen (Handmaker 2011: 212.) Onder leiding van de PA is terugkeer van de vluchtelingen een ‘final status issue’ geworden in plaats van een voorwaarde voor welke oplossing dan ook.

Volgens Bouris & Reigeluth ontbreekt het democratische aspect in EUPOL COPPS en EUBAM Rafah door de onvoorwaardelijke steun aan de PA. Wellicht kan de checklist van Wolff voor democratische statebuilding meer houvast geven aan de EU (Wolff 2011: 1779.) De EU zou ook de conclusies van Georgiadis & Manner, dat nationbuilding succesvoller is wanneer minderheden hun eigen identiteit mogen behouden, in acht kunnen nemen. Zonder de steun van de EU zou de PA misschien niet zo stevig in het zadel hebben gezeten. Aan de andere kant voelen Palestijnen zich toch al in de steek gelaten door de internationale gemeenschap, doordat zij door Israël begane misdaden slechts afkeurt en niet bestraft.

Conclusie

Voor beide theorieën geldt dat er niet is voldaan aan alle eisen om statebuilding succesvol te maken. Wanneer we de situatie bestuderen met behulp van Whaites' theorie, zien we dat er wél een Palestijnse nationale identiteit is en dat er op de verwachte functies van de Palestijnse staat (nog) niets op te merken is, maar dat er geen politieke overeenstemming was toen men begon met statebuilding en dat de beschermende veiligheid in Palestina niet in orde is. Mogelijk was statebuilding in Palestina succesvoller geweest volgens Whaites' theorie als er sprake was geweest van endogene statebuilding. Ook als we Wolff's theorie als kader nemen, is de statebuilding niet succesvol te noemen. Palestijnen willen de EU weliswaar als statebuilder, maar de EU was niet hun eerste keuze en de EU-projecten zijn niet consociationalistisch. Voor beide theorieën geldt dat er wel voldaan is aan de voorwaarde

(aanwezigheid van nationale identiteit en de gewenstheid van EU-hulp) voor succesvolle respectievelijk endogene en exogene statebuilding, maar in de uitvoering is het verkeerd gelopen.

Aan de ene kant is de EU (of een andere buitenstaander) nodig om wereldwijd erkende cursussen te geven zoals die uit het programma Seyada en om bepaalde materialen en kennis over te dragen en verder als symbolische steun. Echter, dit zou de EU als pure ondersteuning kunnen doen: endogene statebuilding. De overige onderdelen van statebuilding zouden theoretisch gezien door Palestijnse talentvolle politici en succesvolle zakenmannen georganiseerde kunnen worden.¹⁹ Wellicht is het effectiever wanneer de EU de Palestijnen helpt door internationaal recht toe te passen, door Palestina officieel een staat te noemen en zo te behandelen door bijvoorbeeld handel te drijven met Palestina zonder tussenkomst van Israël en Palestina verder zo veel mogelijk vrijlaat in de invulling van statebuilding.

¹⁹ Zo bouwt miljonaar Bashar Masri de eerste geplande stad op de Westoever: Rawabi. Deze stad wordt modern in alle opzichten: groen, met luxe voorzieningen en duurzame technologieën (overal in de stad komen oplaadpunten voor elektrische auto's.) Dit voorbeeld laat zien dat niet alle Palestijnen hulpbehoevend en hopeloos zijn.

4: In hoeverre zijn de EU-missies legitiem voor Palestijnen, volgens de legitimiteitstheorie van Aoi?

In de vorige deelvragen hebben we het succes van EU-statebuilding in Palestina onderzocht. We hebben nog niet kunnen bepalen of endogene dan wel exogene statebuilding succesvoller is in Palestina, al zijn er aanwijzingen dat juist de exogene kenmerken van de missies hebben gezorgd voor de misstappen die genomen zijn. In het volgende hoofdstuk wil ik ter controle de legitimiteit van de EU-missies onderzoeken. Legitimiteit is volgens Aoi positief gecorreleerd met succes. Volgens Aoi's operationalisering ga ik de *grondslagen*, *uitvoering* en *steun* van de drie EU-missies evalueren.

EUBAM Rafah

Grondslagen

Het document dat de juridische grondslag vormt voor het ontstaan van de missie EUBAM Rafah was de Agreement on Movement and Access (AMA), op 15 november 2005 overeengekomen tussen de PA en Israël, met op papier het doel om 'vreedzame economische ontwikkeling te bevorderen en om de humanitaire situatie te verbeteren.'²⁰ De PA en Israël zijn zelf met de EU overeengekomen dat zij een geschikte derde partij zou zijn.

Israël had Gaza gelijk na de overwinning van 1967 benoemd tot gesloten militaire zone. Na 1991 konden de inwoners alleen nog buiten Gaza komen als zij een speciale toestemming van Israël hadden gekregen –de regels voor welke niet vast stonden– want het was Israël dat het bevolkingsregister van Gaza beheerde (Bisharat in Sterio 2010: 233.) Israël had, zelfs na de officiële terugtrekking van haar leger in 2005, controle over alle mogelijkheden om het stukje land te verlaten, van vliegverkeer tot scheepvaart tot checkpoints op het land (Btselem 2012 *Rafah Crossing*.) De restricties op de bewegingsvrijheid hebben grote gevolgen voor de bevolking van Gaza, die ook het land niet mag verlaten voor medische hulp (Sterio 2010: 234.) Deze vorm van bezetting is illegaal volgens het internationaal recht, want een bezetter moet het fundamentele welzijn van de bevolking die hij bezet, garanderen. In de Vierde Conventie van Genève staat dat een bezetter moet zorgen dat de bezette bevolking voldoende voedsel en medicijnen krijgt, en wanneer de bezetter dit niet meer zelf kan waarborgen, is hij verplicht om humanitaire hulp toe te laten. Daar Israël door middel van het dichthouden van Gaza het internationaal recht onder bezetting heeft geschonden, is er voor de EU een wettelijk legitieme grondslag om bij te dragen aan de opening van Gaza.

Toen Israël's leger Gaza verliet, heerste er eerst hoop en opluchting onder de Gazanen. De prioriteiten die zij zagen voor de regering was het *opbouwen* van de economie, corruptiebestrijding, juridische hervorming en andere statebuildingactiviteiten (COPSS 28 sept 2005.) De stemming in Gaza leek de inhoud van een EU-statebuildingmissie dus te verwelkomen. Zij dachten ook dat het ging

²⁰ Letterlijk vertaald uit de Engelse tekst van *Agreement on Movement and Access*.

lukken: 64% dacht dat de economie zou verbeteren; 57% dacht dat het vredesproces vooruitging; 60% dacht dat Israël haar leger nu op meer plekken zou terugtrekken (*ibid.*)

Echter, het doel van het vertrouwen scheppen tussen Israël en de Palestijnen zoals deze beschreven staat in het takenpakket van EUBAM, is op zijn zachtst gezegd niet gepast in deze situatie van bezetting. Er is sprake van een zekere hypocrisie wanneer men een volk door middel van statebuilding probeert te beschermen tegen de bezetter zonder de bezetter sancties op te leggen, en men tegelijk probeert om vertrouwen te scheppen tussen deze bezetter en het onderdrukte volk. Het goedbedoeld lijkende ‘verzoenen’ van de partijen is daarom een onethische grondslag.

Het steunen van de PA is in alle EU-statebuildingprojecten dubieus te noemen: 87% van de Palestijnen zag de PA vlak voor de besluitvormingsperiode van EUBAM in 2005 als corrupt en 61% dacht dat die corruptie in de toekomst zou blijven of erger worden (*ibid.*) Hoewel Hamas en Fatah een vredesakkoord hebben getekend, is er geen stabiele coalitie tussen de verschillende politieke elites. Aan de andere kant was de PA nu eenmaal in het leven geroepen naar aanleiding van Oslo, een akkoord dat in het Westen nog altijd beschouwd wordt als de handleiding voor het vredesproces. Wanneer er onderhandeld wordt tussen Israël en de Palestijnen, is de PA sinds Oslo altijd de vertegenwoordiger voor de Palestijnen geweest.

Uitvoering

EUBAM Rafah had een mandaat voor een jaar, wat daarna elk jaar verlengd is. In het begin werd EUBAM als de succesvolste missie van de Europese Raad gezien. Er was gelijk veel resultaat te zien: een veelvoud aan Palestijnen die Gaza konden verlaten en weer terug konden komen (Bouris & Reigeluth 2012: 185.)

In juni 2006 echter, sloot Israël Rafah voor alle niet-uitzonderlijke gevallen, na de ontvoering van soldaat Gilad Shalit door Palestijnse radicalen (Yezid Sayigh in Bouris & Reigeluth 2012: 185), hoewel een Israëlische krant juist beweert dat de missie gestaakt werd door Hamas die in 2007 in Gaza de macht opeiste (Haaretz 2011.) Tussen juni 2006 en juni 2007 is Rafah 265 dagen volledig gesloten geweest, met medeplichtigheid van Egypte (Btselem 2012 *Rafah Crossing.*) In juni 2007 pas zijn de werkzaamheden van EUBAM Rafah officieel voor onbepaalde tijd gestaakt. De EU wilde zich niet terugtrekken, dus houdt dertien man personeel paraat. De blijvende aanwezigheid heeft een symbolische waarde: de EU staat nog steeds achter de missie en wacht op groen licht van de twee partijen die de Agreement on Movement and Access getekend hebben én van Egypte. Het personeel houdt intensief contact met de andere partijen, om het doel van vertrouwen scheppen nog te kunnen behalen (EUBAM Rafah 2010 *Activities.*) Hamas, de machthebber in Gaza, is het echter met Israël eens dat EUBAM Rafah afgebroken kan worden. Volgens Hamas hebben de Palestijnse veiligheidstroepen al bewezen dat zij zelf capabel genoeg zijn om Rafah te bemannen. Egypte heeft intussen in mei 2011 eenzijdig besloten om Rafah te heropenen, iets wat Hamas toejuicht en wat Israël en woordvoerder van EUBAM Rafah Benoit Cusin betreuren.

Volgens onderzoek van het Palestinian Center for Human Rights (PCHR) is de huidige staat van checkpoint Rafah niet uitstekend (PCHR 2012 *State of Gaza Strips Border Crossings*.) Hoewel er in september 2012, de laatste maand waarin het checkpoint geëvalueerd is, verbetering is gemaakt, is de grens nog steeds onregelmatig open. Er zijn vaak lange vertragingen, Palestijnse mannen tussen de 18 en 40 mogen de grens nog helemaal niet over, en op vrijdagen en vakantiedagen is de grens altijd dicht. PCHR en andere mensenrechtenorganisaties menen dat de problemen van de EU met Rafah ontstaan doordat de EU de politieke oorzaak van de blokkade (bezetting door Israël) ontkent en het in plaats daarvan behandelt als een humanitaire noodsituatie (Handmaker 2011: 216; De Leeuw (PCHR) 2013: persoonlijke communicatie.) Op deze manier wordt de oorzaak niet aangepakt en is EUBAM dweilen met de kraan open. De PCHR roept opvallend genoeg de Egyptische regering op om zich in te zetten voor een beter bestuur van Rafah, zonder iets te zeggen over een taak voor de Europeanen (PCHR 2012 *State of Gaza Strip Border Crossings*.)

Steun

Hamas, die in 2007 de democratische verkiezingen in Gaza won, is tegen hervatting van EUBAM Rafah, aangezien Palestijnen het zelf afkunnen. De Agreement on Movement and Access is namens Palestina echter getekend door de PA, niet door Hamas. Het moeten volgens de EU-doelen ook veiligheidstroepen van de PA zijn die de grensovergang bemannen.

In een onderzoek van 23 november 2005, enkele dagen na het ondertekenen van de Agreement on Movement and Access tussen de PA en Israël, bleek dat 54,5% ondervraagde Palestijnen het eens waren met de AMA en met de clausule daarin over het openen van Rafah in samenwerking met de EU. Het Palestijnse enthousiasme is nu weg, doordat de EU altijd naar Israël luisterde wanneer Israël kenbaar maakte dat ze Rafah wilde sluiten (Elektronic Intifada 2008.)

EUPOL COPPS

Grondslagen

De ethische grondslagen van EUPOL zijn afgezien van twee zaken legitiem. De missie is volledig in overeenstemming met de doelen zoals beschreven in artikel 28, 42(4) en 43(2) van het Verdrag van de Europese Unie en met het voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger van de EU op gebied van Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid Javier Solana (Europese Raad 2012.) Het hervormen van de veiligheidstroepen was het speerpunt van minister-president Fayyad's statebuildingplan. De Palestijnse Autoriteit heeft zelf gevraagd of de EU haar wilde helpen bij het verbeteren van haar veiligheidssector. Tijdens de tweede intifada in 2000 waren de ongecontroleerde veiligheidstroepen eerder gewapende bendes geworden dan beschermers van de orde (IRIN 2012.) Zo begon de missie met een mandaat van 3 jaar, maar is daarna al vele keren verlengd en loopt op dit moment nog tot 30 juni 2013. De missie besloeg eerst zowel de Westoever als Gaza, maar sinds het aantreden van de Hamasregering in 2007, moest de missie weg uit Gaza (*ibid.*)

Twee van de grondslagen bedreigen de legitimiteit van de missie. De ene is het eerdergenoemde instellen van de PA als regering van Palestina. Daarnaast moet het Palestijnse veiligheidsapparaat volgens de Roadmap to Peace afgestemd worden op het Israëliësch, om te voorkomen dat Israël om 'veiligheidsredenen' vredesbesprekingen kan staken (*ibid.*) Aan de Roadmap to Peace hebben zowel de VS als de EU hebben meegewerkt. De EU doet dit via EUPOL COPPS; de VS doen het via USSC. Het verenigen van het veiligheidsapparaat van bezetter en onderdrukte is onethisch te noemen.

Uitvoering

EUPOL heeft haar doelen ruimschoots behaald: er waren in 2012 reeds 7000 manschappen van de PA opgeleid en aan de slag gegaan (Bouris & Reigeluth 2012: 188.) Volgens EUPOL zelf hebben de door haar opgeleide Special Police Forces al talloze keren succesvol opgetreden.

Op de nieuw opgeleide troepen is veel kritiek geweest vanuit de Palestijnse bevolking. Begin 2012 organiseerden Palestijnse jongeren demonstraties tegen hun wrede optreden. Tijdens deze demonstraties bevestigden de troepen het beeld dat de bevolking van hen had gevormd en sloegen de opstand zonder pardon neer. Volgens omstanders ging het om civiele politiemannen en om mannen van de Special Police Forces die niet in uniform waren (*ibid.*) Het installeren van een geweldsmonopolie voor de vertegenwoordigers van de toekomstige staat kan eigenlijk alleen uitgevoerd worden wanneer er niet zo veel groeperingen zijn die deze 'vertegenwoordigers' afkeuren en het geweld tegen Israël in eigen hand nemen (International Crisis Group 2012.)

Een ander probleem met de veiligheidstroepen is de macht van Fatah hierbinnen. Vrienden en familieleden van Abbas krijgen hoge rangen en ook de rest van de posities wordt vervuld door leden van Fatah (IRIN 2012.) De EU werkt zelfs samen met Fatah tegen de 'fanatiekelingen' van Hamas. Op deze manier wordt de Palestijnse samenleving verder gepolariseerd in een antiwesters, Islamistisch Gaza en een prowesters en in zekere mate zelfs pro-Israëliësch Westoever.

De veiligheidssector is nog steeds niet ondergebracht bij het Palestijnse ministerie van Binnenlandse Zaken, waardoor de gewenste civiele controle miniem is (Europese Commissie 2011.) EUPOL zegt bezig te zijn met technieken om dit te verbeteren (IRIN 2012.)

Voor ROL werden 20 experts ingezet, maar zij hadden niet de opdracht gekregen om samen te werken met de Palestijnen zelf (Bouris & Reigeluth 2012: 191.) De EU-medewerkers hebben hun westerse beeld van politietraining geprobeerd op te leggen aan de PA-veiligheidstroepen (*op. cit.:* 189.) Bovendien was er niet genoeg materiaal en geld ingezet om ROL goed uit te voeren (*op. cit.:* 191.)

De EU heeft haar aanpak niet genoeg intern geïntegreerd, ROL en het hervormen van de veiligheidssector eerder concurrenten van elkaar waren dan dat ze samen de centrale staat ondersteunden (*ibid.*) In 2010 kwam er echter een nieuwe baas voor EUPOL COPPS, Henrik Malmquist, die zich inzette voor meer samenwerking met Seyada.

Steun

In 2005, voordat EUPOL COPPS van start ging, vond 51,4% de veiligheidssector incapabel en 66,3% vond zelfs dat de veiligheidstroepen bijdragen aan de chaos in de openbare ruimte (COPSS 19 sept 2005.) Slechts 36% van de Palestijnen dacht dat zij en hun families veilig waren (PCPSR 29 sept 2012.) Het gevoel van veiligheid in het algemeen is op dit moment 54% op de Westoever en 67% in Gaza (PCPSR 2 april 2013.)

72% van de Palestijnen voelt zich in het dagelijks leven echter nog steeds bedreigd door Israëliisch geweld, bijvoorbeeld het gewelddadig in beslagnemen van hun grond en huis of het rooien van hun boomgaarden. De Palestijnse veiligheidsdiensten kunnen volgens hen geweld dus vaak niet tegenhouden (PCPSR 20 sept 2012.)

Israël is blij met de resultaten van de missie. In de woorden van Haim Assaraf, hoofd van het departement Palestijnse Zaken, hebben deze goede resultaten ertoe geleid dat Israël al enkele checkpoints heeft kunnen sluiten op de West Bank (Assaraf in Bouris & Reigeluth 2012: 188.) Dit heeft onder andere te maken met de sterke mate van samenwerking met Israëliische veiligheidstroepen²¹ en met de anti-Hamasaanpak (Thrall 2010.)

Hamaswetgever Mansour, weduwe van een vermoord hooggeplaatst Hamaslid, merkt op: ‘The PA has succeeded more than the Israelis in crushing Hamas in the West Bank’ (*ibid.*) EUPOL COPPS behartigt daarmee de belangen van Israël.

EUPOL-medewerkers zelf, alsmede Palestijnse medewerkers, reageren gemixt. Er zijn nu wel resultaten, maar de missie was niet aangepast aan de situatie in Palestina. Statebuilding in de veiligheidssector in dit bezette gebied is onderhevig aan de grenzen van wat de bezetter toelaat.

Ook de PA noemt de samenwerking met Israël eenzijdig: het opvolgen van Israëliische bevelen zou een betere omschrijving zijn (International Crisis Group 2010.)

Sevada

Grondslagen

Het programma is volledig in overeenstemming met het Palestinian Reform and Development Plan (PRDP), opgesteld door de PA in 2007.

Men kan zich afvragen in hoeverre het zin heeft om een juridisch systeem te hervormen van een land dat blootgesteld is aan twee juridische systemen tegelijk. Vanaf 1967 heeft Israël haar meest gerenommeerde juristen de taak gegeven wetten te ontwerpen die alleen in de bezette gebieden zouden gelden (documentaire Alexandrowicz 2011.) Vanzelfsprekend kan de EU niet het door Israël ontworpen wetboek voor de bezette gebieden aanpassen. En daar er volgens deze wetten geen rechter nodig is om recht te kunnen spreken, slechts Israëliische militairen, is het amper mogelijk om te monitoren wie er illegaal vastzit vanwege dit tweede opgelegde systeem.

²¹ In 2009 alleen al waren er 1297 gezamenlijke operaties (Thrall 2010.)

Uitvoering

In de praktijk hebben Seyada en EUPOL COPPS tot 2010 langs elkaar heen gewerkt. De projecten overlappen elkaar, maar Seyada's takenpakket was breder dan ROL (Bouris & Reigeluth 2012: 191.) Het lijkt erop dat de Europese Raad en de Europese Commissie niet goed genoeg gecommuniceerd hebben.

In juni 2010 werd er met EU-hulp een gezamenlijk project opgezet van het ministerie van Justitie, de Hoge Juridische Raad en het kantoor van de procureur-generaal. Het ministerie heeft intussen al meerdere succesvolle projecten opgezet: onder andere een mensenrechteneenheid binnen het ministerie en het aanpassen van het wetboek van strafrecht.

Echter, de Palestijnse Wetgevende Raad, die wetten zou moeten controleren alvorens ze goed te keuren, staat op de Westoever nog steeds buitenspel, terwijl Abbas het voor het zeggen heeft. Officieel wordt de PA gecontroleerd door NGO's, maar in de praktijk maakt dit geen verschil. De Palestijnse Wetgevende Raad in Gaza beweert dat het er daar wél democratisch aan toe gaat (Europese Commissie 2011.) Hoewel dat op zichzelf positief is, is het een indicator van grote verschillen tussen Gaza en de Westoever.

Steun

Bouris en Reigeluth quoten in hun kritische evaluatie van de EU-missies een Palestijnse beambte over Seyada: 'Seyada is the best project ever taken by the international community which seriously takes into consideration the institutional building in the Palestinian Territories' (Bouris & Reigeluth 2012: 190.)

Hoewel Palestijnen het ROL-project in theorie aanmoedigen, is het voor hen een verwarrende situatie. Wat betreft nederzettingen, de Veiligheidsmuur en confisceren van land kan de Palestijnse wet niet gehandhaafd worden, doordat de Israëlische regering boven de wet leeft. Bij aanvang van het project was er wel hoop dat de EU de situatie kon verbeteren (Elektronic Intifada 2004.)

Ondanks de grondige aanpak van de EU heerst er nog steeds verwarring onder Palestijnen: welk wetboek geldt in welke situatie? In zone B en C overheerst de Israëlische wet voor de bezette gebieden, waardoor de Palestijnse wet daar soms wel maar vaak niet nageleefd kan worden. Het is daardoor voor hen niet duidelijk of ze Seyada nu moeten steunen of niet.

Conclusie

Hoewel er successen geboekt zijn tijdens de EU-missies, maken twee belangrijke grondslagen (gebrek aan politieke overeenstemming en samenwerking met Israël) en een groot deel van de uitvoering de EU-missies illegitiem. De fouten die gemaakt zijn in de grondslagen en de uitvoering van de missies zijn voor een deel te wijten aan de macht die de EU had bij het bepalen hoe de statebuilding eruit kwam te zien. Er is steun voor de EU als Superstatebuilder. Echter, een groot deel van de Palestijnen

steunt de EU-missies niet. Het gebrek aan steun van een bepaalde groep Palestijnen, Hamasaanhangers, heeft te maken met het gebrek aan politieke overeenstemming.

Conclusie: In hoeverre draagt statebuilding door de EU bij aan een voor Palestijnen legitieme oplossing van het Israëliisch-Palestijns conflict?

De staat is nog steeds de centrale eenheid in ons ontwikkelingsdenken. Dit beïnvloedt onze manier van conflicten oplossen. Zoals Whaites zegt: ‘The international architecture for economic, political and development cooperation are all based on assumptions about state capability and structure.’ (Whaites 2008: 3) Wat in Palestina gebeurt is echter statebuilding zonder daadwerkelijke stichting van een staat. Het Palestijnse vertrouwen in het internationale gemeenschap is gering en dat is misschien ook terecht, gezien het gebrek aan resultaat sinds 1967. Het vertrouwen in de mogelijkheid dat de EU de geplande staat in Palestina ook daadwerkelijk bouwt, zou toenemen als Europa formeel vastlegt wat ze reeds doet.

Volgens PCPSR is de tweestatenoplossing de oplossing die nog altijd de meeste steun krijgt van Palestijnen (en Israëli’s) –al is de meerderheid op dit moment maar 55% en heeft 68% geen *hoop* dat de tweestatenoplossing binnen vijf jaar uitgevoerd wordt. Wellicht moet de internationale gemeenschap de tweestatenoplossing zoals deze nu gedefinieerd wordt in heroverweging nemen en deze niet meer als standaardoplossing meenemen naar de onderhandelingstafel (Handmaker 2011: 221-2.)

De grote groep die behoort tot de lagere sociale klasse ziet zichzelf met haar kenmerkende Palestijnse identiteit echter niet opgaan in andere Arabische landen en is altijd bezig met het terugkrijgen van haar *watan*. Vooral de oudere generatie focust daarbij eerder op het terugkrijgen van het geboortedorp dan op het geheel. Dit reflecteert volgens Palestijnse jongeren het gebrek aan politiek bewustzijn bij de oudere generaties. Misschien heeft de aanwezigheid van de nationalistische jonge generatie positieve invloed op nationbuilding en statebuilding in de toekomst.

Het lukte de Palestijnen zelf destijds niet om een staat te vormen, door hun verspreiding, hun beperkte mogelijkheid tot contact onderling en hun politieke en economische uitsluiting. De internationale steun voor het zionisme en het feit dat elite de Nakba minder intens beleefde en daardoor minder noodzaak zag tot een eigen staat, droegen ook bij aan het mislukken van staatsformatie. Op hulp vanuit de Arabische staten rekenden Palestijnen allang niet meer. Zonder hulp denken ze het niet te redden; vanwege tegenwerking door Israël zouden zij dit tegen de stroom in zwemmen op eigen kracht niet lang volhouden. De PA vond het een goed idee als Superstatebuilder EU zou helpen.

Deze uitnodiging door de PA als grondslag dreigt de missies echter in het geheel illegitiem te maken. De PA als basis voor een Palestijnse staat was niet legitiem voor de EU om te steunen, want er was geen sprake van politieke overeenstemming in de Palestijnse gebieden. Al was er geen andere optie dan de PA en al was dit ook de autoriteit die de Oslo Akkoorden had getekend,²² de EU had ervoor kunnen kiezen om nieuwe democratische PA-verkiezingen te eisen vóór zij met statebuilding-

²² Echter, dat een groot deel van de Palestijnen de Oslo-akkoorden niet meer steunt, is veelzeggend.

activiteiten zouden beginnen én om erop toe te zien dat de PA Hamas niet zou aanvallen. De antidemocratische aanpak van de EU ten opzichte van Hamas ondermijnt het behoud van een sterke nationale identiteit, zoals we zagen in het onderzoek van Georgiadis & Manner. Bovendien kiest de EU met name bij EUBAM en EUPOL voor een nauwe samenwerking met Israël, wat volgens Palestijnen vooral voordelig is voor Israël. De EU moet dus uitkijken dat door deze illegitieme grondslagen haar missies niet averechts werken.

In de uitvoering van de missies zijn bovendien verschillende dingen misgegaan. De samenwerking tussen de verschillende missies was ver te zoeken, waardoor de mandaten elkaar hier overlaptten en daar juist gaten lieten. Dit is onder meer te wijten aan het feit dat binnen de EU zowel de Europese Commissie als de Europese Raad missies kan ondernemen. Iets meer dan de helft van de Palestijnen op de Westoever en iets meer dan twee derde van de Gazanen voelt zich over het algemeen veilig. Men is angstiger voor Israëlish geweld dan voor ander geweld en dit zien we terug in het feit dat er in Gaza, waar minder Israëlish inmenging op dagelijkse basis plaatsvindt, minder angst heerst. Tot op zekere hoogte bereikt de EU haar doel van het creëren van een effectief veiligheidsapparaat in Palestina. Echter, de EU heeft in de uitvoering van EUPOL COPPS de Israëlish wet voor de bezette gebieden als bovengrens voor haar activiteiten gekozen om machtspolitieke redenen. Het gevolg is dat EUPOL vooral sterk bijdraagt aan handhavende veiligheid voor Israël, in plaats van aan beschermende veiligheid voor Palestina.

De uitvoering van EUBAM Rafah begon goed, maar de EU is in de loop der tijd buiten spel gezet en niemand lijkt dit te betreuren, behalve de Europeanen zelf. Hamas staat achter het doel van vergroten van bewegingsvrijheid, maar is van mening dat de Palestijnse ambtenaren snel hebben geleerd van de EU en het nu zelf af kunnen.

Israël treedt op als ‘externe spoiler’ van de EU-statebuilding op het gebied van veiligheid, ROL en economie en de EU geeft hierop te weinig openlijke kritiek of sancties. Dit zorgt ervoor dat de uitvoering van Seyada onhaalbaar is, hoewel deze missie legitieme grondslagen had.

We zien dat Palestijnen openstaan voor exogene statebuilding, al was de EU niet de eerste keuze van de Palestijnen en al heeft de EU door een illegitieme grondslag én falende uitvoering de Palestijnen teleurgesteld. De fouten die de EU gemaakt heeft—voornamelijk gelegen in een ondemocratische houding en onvoorwaardelijke steun aan Israël—waren niet onvermijdelijk en zijn dus ook niet inherent aan exogene statebuilding. Volgens dit onderzoek kunnen we exogene statebuilding dan ook niet afschrijven als succesvolle vorm van statebuilding in Palestina.

Echter, de fouten die de EU gemaakt heeft, zijn mogelijk gemaakt doordat de EU zo veel macht had in het statebuildingproces. Als Palestijnen zelf het proces in de hand hadden gehad (als er sprake was geweest van endogene statebuilding), zouden deze fouten minder snel gemaakt zijn. Wellicht zou het beter zijn als er nieuwe verkiezingen gehouden zouden worden in Palestina en de EU vanaf dat moment een meer ondersteunende rol zou vervullen bij statebuilding in Palestina. Misschien moet de EU in plaats van een Superstatebuilder eerder een statebuildingknecht zijn in Palestina.

Voor een duidelijker beeld van wanneer behoefte is aan hulp bij statebuilding vanuit het buitenland, zou een vergelijkend onderzoek gedaan moeten worden waarbij meer dan alleen legitimiteit en succes in beschouwing wordt genomen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat een ‘wanhopig’ volk of een staat die al lang moeite heeft met zelfstandige statebuilding, meer openstaat voor exogene statebuilding dan een volk of staat waarin buitenlandse hulp altijd beschikbaar is geweest. Deze naar aanleiding van dit onderzoek ontstane hypothese en andere hypothesen zouden getest moeten worden in vervolgonderzoek.

Literatuurlijst

Al-Haq (2013) *Water for One People Only, Discriminatory Access and 'Water-Apartheid' in the OPT* bezocht op 28 april 2013, <http://www.alhaq.org/publications/Water-For-One-People-Only.pdf>.

Alexandrowicz, R. (2010) Documentaire: *The Law in These Parts*.

Aoi, C. (2011) 'Stability Missions in the Post-Cold War Era: Legitimacy and Success' Presented at the Annual Meeting of Inter-university Seminar on Armed Forces and Society.

Arab World for Research and Development (2 feb 2011) *Results of an Opinion Poll in The West Bank & Gaza Strip: The Peace Process & Internal Politics* geraadpleegd op 1 mei 2013,

<http://www.awrad.org/pdfs/Report-%20english%20jan%202011.pdf>

Arab World for Research And Development (21 feb 2013) *The Public Mood, UN Vote, Gaza Confrontation, Elections, Reconciliation, Government Performance, Evaluation of Leadership, Popular Protests* geraadpleegd op 26 april 2013,

<http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=26017&CategoryId=5>.

Bjola, C. (2005) 'Legitimizing the Use of Force in International Politics: A Communicative Action Perspective' *European Journal of International Relations* 11-2: 266-303.

Bouris, D. & S. Reigeluth (2012) 'Introducing the Rule of Law in Security Sector Reform: European Union Policies in the Palestinian Territories' *Hague Journal on the Rule of Law* 4 Special Issue 01: 176-193.

Brandon, P. (2012) *Workshop: Israel and Palestine - The Political Economy of the Conflict*, lezing 12 december 2012.

Brits Ministerie van Defensie (2004) Joint Warfare Publication 3-50: *The Military Contribution to Peace Support Operations, 2nd Edition* Swindon, The Joint Doctrine & Concepts Centre.

Btselem (2012) *Rafah Crossing* geraadpleegd op 29 april 2013,

http://www.btselem.org/gaza_strip/rafah_crossing.

Center for Opinion Polls and Survey Studies (19 sept 2005) *Results of Palestinian Public Opinion Polls No 14* geraadpleegd op 16 april 2013,

<http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=8479&CategoryId=17>

Center for Opinion Polls and Survey Studies (28 sept 2005) *Palestinian Public Opinion Poll No 17: On the Eve of the Israeli Withdrawal From the Gaza Strip* geraadpleegd op 1 mei 2013,

<http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/p17a.html>.

Centrum Informatie en Documentatie Israël, lezing Naftaniel, R. (20 maart 2013) *Het Israëlsche Beleid ten Aanzien van Vredesopties*. (opname op te vragen)

Central Intelligence Agency (2013) *The World Factbook* geraadpleegd op 17 mei 2013,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

Council for European Palestinian Relations (2011) geraadpleegd op 29 april 2013,

http://thecepr.org/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=11&lang=en.

China Radio International (2013) *Hebron–Divided City, Divided Opinions* bezocht op 11 maart 2013, <http://english.cri.cn/6966/2013/03/10/2821s752849.htm>.

Delegation of the European Union to Israel (2013) *Political & Economic Relations* bezocht op 13 juni 2013, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/eu_israel/political_relations/index_en.htm.

Doorn, J.A.A. van (2008) 'In de fuik van een gewelddadig avontuur met neokoloniale ambities' *NRC Handelsblad*, 19 januari.

Elektronic Intifada (2004) *A Case for the Rule of Law in Palestine* geraadpleegd op 1 juni 2013, <http://electronicintifada.net/content/case-rule-law-palestine/1548>.

Elektronic Intifada (2008) *How the EU helps Israel to Strangle Gaza* geraadpleegd op 9 juni 2013 <http://electronicintifada.net/content/how-eu-helps-israel-strangle-gaza/7359>.

EU High Representative Javier Solana & EU Commissioner for External Relations Benita Ferrero-Waldner (2008) *Statebuilding for Peace in the Middle East: An EU Action Strategy*.

EUBAM Rafah (2012) geraadpleegd op 27 april 2013, <http://www.eubam-rafah.eu/>.

EU Neighbourhood Info Centre (2012) *EU and Palestinian Authority discuss future plans in bilateral relations* geraadpleegd op 9 juni 2013, http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=31536&id_type=1&lang_id=450.

EUPOL COPPS (2013) geraadpleegd op 3 april 2013, <http://www.eupolcopps.eu/>.

Euractiv (2012) *Can the EU Save the Two-State Solution?* geraadpleegd op 7 mei 2012, <http://www.euractiv.com/global-europe/europe-save-middle-east-peace-pr-analysis-513281>.

Europese Commissie (2003) *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*.

Europese Commissie (2011) *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Occupied Palestinian Territory*.

Europese Raad (25 juni 2012) *Raadsbesluit 2012/324/CFSP* geraadpleegd op 29 april 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:165:0048:0048:EN:PDF>.

Gardner, D. (2011) F. Volders (vertaling) *Laatste Kans, het Midden-Oosten in de Waagschaal* Amsterdam, van Gennep.

Georgiadis, A. & A. Manning (2012) 'One nation under a groove? Understanding national identity' *Journal of Economic Behaviour and Organization* (nog in druk).

Haaretz (2007) *U.S. withdraws UN Annapolis resolution after Israel objects* geraadpleegd op 4 april 2013, <http://www.haaretz.com/news/u-s-withdraws-un-annapolis-resolution-after-israel-objects-1.234282>.

Haaretz (2011) *European observers: No request to return to Gaza border crossing* geraadpleegd op 22 april 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/european-observers-no-request-to-return-to-gaza-border-crossing-1.364214>.

Haaretz (2012) *Palestinian Authority: Israel violating Oslo deal on water prices* geraadpleegd op 28 april 2013 <http://www.haaretz.com/news/features/palestinian-authority-israel-violating-oslo-deal-on-water-prices.premium-1.469290>.

Handmaker, J. (2011) 'Beyond Exclusion: Assessing Palestinian Refugees' Struggle for Protection and Recognition and their Potential Contribution to a Peace Settlement' in Koen Byttember & Kim Van der Borgh (red.) *Imagining a Shared Future: Perspectives on Law, Conflict and Economic Development in the Middle East* Londen, CMP Publishing 197-222.

International Crisis Group (2010) *Squaring the Circle: Palestinian Security Reform under Occupation* geraadpleegd op 3 juni 2013, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx>.

IRIN (2012) *Analysis: Between Security Reform and Occupation in the West Bank* geraadpleegd op 12 maart 2013, <http://www.irinnews.org/Report/95809/Analysis-Between-security-reform-and-occupation-in-the-West-Bank>.

Jewish National Fund (2013) *Our History* geraadpleegd op 2 mei 2013 <http://www.jnf.org/about-jnf/history/>.

Jerusalem Media and Communication Centre (12 november 2012) *Poll no.077, Increase for Percentage of Supporters for Dissolving the PNA* geraadpleegd op 2 mei 2013, <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=25450&CategoryId=17>.

Jerusalem Media and Communication Centre (20 december 2012) *Poll no. 078, Following the Gaza War and the UN Status Upgrade* geraadpleegd op 2 mei 2013, <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=25616&CategoryId=17>.

Levidow, L. (1990) 'Holding the Green Line: Israeli Ecological Imperialism' in *Midnight Notes 10: The New Enclosures* New York, Autonomedia.

Meulen, J. van der (2010) 'De fuik van militaire avonturen, Indië, Bosnië, Afghanistan' in: Hoof, J. van, D. Houtman, P. Mascini, R. Moelker & S. Soeters (red.), *J.A.A. van Doorn en de Nederlandse sociologie. De erfenis, het debat en de toekomst*, Amsterdam: Pallas Publications-Amsterdam University Press: 129-152.

Mondoweiss (2010) *Ahmed Moor Wants to Make Aliyah* geraadpleegd op 3 mei 2013, <http://mondoweiss.net/2010/02/ahmed-moor-wants-to-make-aliyah.html>.

Moor, A. (2012) 'One State for Palestinians and Israelis' in *The Washington Post* geraadpleegd op 9 maart 2013, http://articles.washingtonpost.com/2012-03-02/opinions/35450512_1_israeli-army-restrictions-on-palestinian-movement-west-bank.

Moran, A. (2011): 'Multiculturalism as nation-building in Australia: Inclusive national identity and the embrace of diversity' *Ethnic and Racial Studies* 34-12: 2153-2172.

Morris, B. (1988) *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949* Cambridge, Cambridge University Press.

Near East Consulting 2007 *Survey: 70 percent of Palestinians support one-state solution* geraadpleegd op 5 juni 2013 <http://electronicintifada.net/content/survey-70-percent-palestinians-support-one-state-solution/6773>.

Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (3 december 2012) *Evaluation of Dutch Support to Human Rights Projects 2008-2011* geraadpleegd op 26 april 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/12/03/evaluation-of-dutch-support-to-human-rights-projects-2008-2011.html>.

Nieli, R. (2009) 'Toward a Permanent Palestinian/Israeli Peace—the Case for Two-State Condominialism' *Tikkun Magazine* juli/augustus: 1-54.

OECD DAC (2008) *State Building in Situations of Fragility: Initial Findings* geraadpleegd op 29 april 2013, <http://www.oecd.org/development/incf/41212290.pdf>.

One Voice, 14 maart 2011 *Mohamed Asideh Gets Practical to Build for the Future* geraadpleegd op 1 mei 2013, http://blog.onevoicemovement.org/one_voice/2011/03/mohammad-asideh-gets-practical-to-build-for-the-future.html.

Onuoha, G. (2012) 'The presence of the past: youth, memory making and the politics of self-determination in southeastern Nigeria' *Ethnic and Racial Studies* 1-18.

Oppenheim, L. & R. Roxburgh (2005 [1953]) *International Law: A Treatise* Londen, Longman.

Oslo Akkoorden 1: Declaration of Principles On Interim Self-Government Arrangements (1993).

Oslo Akkoorden 2: The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West-Bank and Gaza Strip (1995).

Palestinian Centre for Human Rights (2012) *State of Gaza Strips Border Crossings* geraadpleegd op 29 april 2013, <http://www.pchrgaza.org/files/2012/Closure%20report%209%20-%20Sep.pdf>

Palestinian Center for Policy and Survey Research (20 september 2012) *Joint Israeli Palestinian Poll* geraadpleegd op 21 april 2013, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2012/p45ejoint.html>.

Center for Opinion Polls and Survey Studies (13 okt 2012) *Palestinian Public Opinion Poll no 45* geraadpleegd op 1 mei 2013, <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=25361&CategoryId=17>.

Palestinian Center for Policy and Survey Research (2 april 2013) *Palestinian Public Opinion Poll no. 47* geraadpleegd op 21 april 2013, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2013/p47e.html>.

Palestinian Center for Public Opinion (20 april 2006) *Poll 153 The Impacts of Suspending the European and American Financial and Economical Aid on the Palestinian Government* geraadpleegd op 1 mei 2013, <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=10034&CategoryId=17>.

Pappé, I. (1994) *The Making of the Arab-Israeli Conflict* Londen, I.B. Tauris Ltd.

Pehar, D. (2001) *Use of Ambiguities in Peace Agreements* geraadpleegd op 4 april 2013, http://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Language_Diplomacy_Chapter11.PDF.

Ramet, S. P. (2011) *CV* bezocht op 4 juni 2013, www.prio.no/utility/Download.ashx?x=283.

Ray, J. L. & J. Kaarbo (2008) *Global Politics, Ninth Edition* Boston, Houghton Mifflin Company.

Smelser, N. J. & P. B. Baltes (red.) (2001) Badie, B. 'Sociology of Legitimacy' *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 8706-8709.

Sterio, M. (2010-2011) 'The Gaza Strip: Israel, its Foreign Policy and the Goldstone Report' *Case Western Reserve Journal of International Law* 43: 229-254.

- Stokes, G. (2008) 'The Three Yugoslavias: State Building and Legitimation' in *The Journal of Modern History* 80-2: 470-1.
- Thrall, N. (2012) *Our Man in Palestine* geraadpleegd op 9 april 2013, <http://www.israeli-occupation.org/2010-09-26/nathan-thrall-our-man-in-palestine/>.
- Triandafyllidou, A. (1998): 'National identity and the 'other'' *Ethnic and Racial Studies* 21-4: 593-612.
- Watson, G. (2000) *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements* Oxford, Oxford University Press.
- Whaites, A. (2008) *States in Development, Understanding State-Building* Londen, Department for International Development.
- Wolff, S. (2011) 'Post-Conflict State Building: the debate on institutional choice' *Third World Quarterly* 32-10: 1777-1802.
- Zochrot (11 jan 2003) Fayeq Aby Mana and Aaraf Muharab geraadpleegd op 2 mei 2013, <http://zochrot.org/en/testimony/fayeq-abu-mana-and-aaraf-muharab>.
- 'Adaala (2011) *New Discriminatory Laws and Bills in Israel* geraadpleegd op 25 februari 2013 http://adalah.org/upfiles/2011/New_Discriminatory_Laws.pdf.

Bijlage: Achtergrond tweestatenoplossing

Als verschillende vormen om vrediger samen te leven in Palestina zijn onder andere genoemd: één staat waarin Joden en Arabieren gelijk zijn, Israël; twee natiestaten, Israël en Palestina; twee staten die werken als condominium; of één Joodse staat, waarbij de Palestijnen een onderkomen vinden in de Arabische staten. Hieruit heeft de internationale gemeenschap sinds 1967 de tweestatenoplossing gekozen als de juiste, waarbij twee natiestaten gemaakt zouden moeten worden van het Heilige Land.

Deze tweestatenoplossing is in verschillende akkoorden verder uitgewerkt. De basis waarvan alle afspraken uitgaan, zijn de Oslo Akkoorden. In tabel 1 is een overzicht te zien van de belangrijke akkoorden die een tweestatenoplossing schetsen. In de nieuwere afspraken wordt telkens terugverwezen naar Oslo: de onderhandelaars bevestigen hun intenties van tijdens de Oslo Akkoorden.

In deel 1 van Oslo Akkoorden staat dat de onderhandelingen de stichting van een Palestijnse soevereine staat als doel hebben (Oslo Akkoorden deel 1, artikel I.) Er moesten per direct verkiezingen plaatsvinden (Oslo Akkoorden deel 1, artikel III) en de gekozen 'Palestijnse Nationale Autoriteit' (afgekort PA) mocht rechtspreken over de Westoever en Gaza²³, terwijl Israël zich volledig terug moest trekken uit Gaza en het gebied van Jericho binnen vier maanden na het tekenen van de akkoorden (Volgens Oslo Akkoorden deel 1, Annex II.)

In deel 2 van de akkoorden is de Westoever tot 1998 in drie gebieden opgedeeld: A (17,7% Westoever) mag de PA volledig zelf besturen, in B (21,3%) zorgt Israël voor alle veiligheid gerelateerde zaken en mag de PA de civiele klussen doen en in C (61%) heeft Israël volledige controle (Bouris & Reigeluth 2012: 182.) Het Israëlische leger diende zich 22 dagen voor de Palestijnse verkiezingen terug te trekken uit zone A en uit 450 dorpen in zone B. Binnen anderhalf jaar moest het Israëlische leger ook weg zijn uit grote delen van zone C. Israël bleef tijdens de overgangperiode wel overal de Egyptische en Jordaanse grens bewaken en was verantwoordelijk voor buitenlandse zaken (Oslo Akkoorden deel 2, artikel X, XI.)

De uiteindelijke grenzen van de staat Palestina zouden hierbij ongeveer moeten liggen op de plek waar de grens in 1967 lag vóór de Zesdaagse Oorlog tussen Israël, Jordanië, Egypte en Syrië. Dat betekent dat de staat Israël 78% van het oorspronkelijke Mandaat Palestina zou beslaan en Palestina 22%.

Naam	Datum	Status
Declaration of Principles "Oslo I"	13 sep 1993	Bevestigd, uitvoering ten dele uitgesteld
Israeli-Palestinian Interim-Agreement "Oslo II"	28 sep 1995	Bevestigd, uitvoering ten dele uitgesteld
Protocol Concerning the Redeployment of Hebron	17 jan 1997	Ten dele uitgevoerd
Wye River Memorandum	23 okt 1998	Fase 1 uitgevoerd
Camp David	Juli 2000	mislukt
Clinton Parameters	23 dec 2000	Beide partijen accepteren,

²³ De gebieden die in 1967 vóór de Zesdaagse Oorlog van Palestijnen waren, zo'n 22% van het Brits Mandaat Palestina.

		maar eisen aanpassingen waarover men het niet eens kan worden
Taba Summit	27 jan 2001	mislukt
Arab Peace Initiative	Beirut Summit 27 mrt 2002	Bevestigd in oa 2007 op de Riad Summit, in Middle East policy van de VS en in het EU Action Strategy paper voor “statebuilding in the Middle East”. Tegengesproken door Hamas en Israëlische regering.
Road Map (initiatief van oa de EU)	1 mei 2003	mislukt
Annapolis	27 nov 2007	Hamas en Israëlich parlement weigeren mee te werken

Tabel 1: De tweestatenoplossing vastgelegd in akkoorden.

Tijdens de Annapolisconferentie werd besloten dat de Palestijnse staat tegen het einde van 2008 verwezenlijkt moest zijn. Het bijzondere van Annapolis is gelegen in de intentie van de Verenigde Staten om de tijdens de conferentie gemaakte afspraken vast te leggen in een resolutie van de Veiligheidsraad. Het Israëlische parlement kwam hiertegen in opstand, omdat zij de betrokkenheid van de Veiligheidsraad in deze kwestie niet vertrouwde (Haaretz 2007.)

Hoewel de Oslo Akkoorden volgens het Weens Verdragenverdrag niet als een Verdrag beschouwd kunnen worden, vormen ze bindend recht als zijnde een uitwisseling van unilaterale verklaringen en dus een afspraak tussen de twee partijen (Watson 2000.)

In de uitvoering van de tweestatenoplossing komt een aantal problemen naar voren. Een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de tweestatenoplossing vormen de *Permanent Status Issues*: Jeruzalem, Palestijnse vluchtelingen, de nederzettingen, veiligheidsafspraken, water en begrenzing van de twee staten. Over deze onderwerpen zijn nog geen definitieve afspraken gemaakt, dus we kunnen zeggen dat de tweestatenoplossing nog niet volledig uitgewerkt is.

In de Akkoorden is afgesproken dat de PA de Palestijnse gebieden niet volledig zelf mag besturen. In zone B en C heeft het Israëlische leger het nog steeds voor het zeggen, ondanks dat dit oorspronkelijk maar tot 1998 zou duren. Men kan zich afvragen in hoeverre Palestina een volwaardige staat kan zijn wanneer zij geen geweldsmonopolie heeft op haar grondgebied.

Een ander punt van kritiek dat vaak genoemd wordt is de ambiguïteit van de Oslo-akkoorden. Dit zou een reden zijn dat een groot deel van de akkoorden niet praktisch uitvoerbaar is (Pehar 2001.)

In de praktijk zijn de meeste afspraken van de tweestatenoplossing niet nageleefd. Nederzettingen en wegen waar alleen Joden gebruik van mogen maken, doorkruisten de Westoever in 1999 al zo dat de toekomstige Palestijnse staat bestond uit 227 niet-verbonden gebieden, waarvan veel kleiner waren dan twee vierkante kilometer (Brandon, lezing 12 dec 2012.) Ook door het ondermijnen van de Palestijnse landbouw draagt Israël niet bij aan de soevereiniteit van Palestina. Al kort na de

stichting van de staat Israël haalde zij twee derde van haar water uit de Westoever (Levidow 1990: 25.) Mensenrechtenorganisatie al-Haq heeft in 2013 een onderzoek naar buiten gebracht waaruit blijkt dat de 500.000 bewoners van de Joodse nederzettingen op de Westoever zes keer zo veel water verbruiken als de 2,6 miljoen Palestijnen die er wonen (Al-Haq 2013.) Levidow beschrijft hoe Palestijnen voor hun water volledig afhankelijk zijn van het Israëlische systeem, dat Palestijnen benadeelt bij het krijgen van eigendomsrechten over waterbronnen in het gebied dat aan de Palestijnse kant van de Groene Lijn ligt. Hoewel Palestijnen volgens de Oslo-akkoorden gebruik zouden mogen maken van het water uit de aquifers op hun eigen grondgebied, moet de Palestijnse Water Autoriteit in de praktijk water kopen van een Israëliisch bedrijf (Al-Haq 2013: 46.) Voor dit water betalen zij meer dan de Israëli's hoeven te betalen (Haaretz 2012.) Bovendien subsidieert Israël haar eigen landbouwproducten terwijl ze dat niet doet met de Palestijnse producten die nog wel konden groeien ondanks de waterschaarste, waardoor Israëlische producten zelfs op de Westoever goedkoper zijn (Levidow 1990: 25.) Doordat alle Palestijnse import en export wordt geregeld door Israël, krijgt Palestina geen kans om zelfstandig handelsrelaties op te bouwen met het buitenland en zo uit de economische malaise te komen (Brandon 2012.)

Alternatief: het condominium?

De bedenker van het condominium is politiek filosoof Russell Nieli, naar eigen zeggen begaan met zowel Joden als Palestijnen. Dat de Oslo-akkoorden nog niet zijn uitgevoerd na al die tijd, ziet hij als een teken dat het opbouwen van twee natiestaten klaarblijkelijk niet de juiste oplossing is. De uitsluiting van Joden in de toekomstige Palestijnse staat en de uitsluiting van Palestijnen in Israël brengt per definitie discriminatie met zich mee, volgens Nieli. Daarom zou het beter zijn als Joden en Palestijnen in elk van de twee staten zou kunnen wonen, waarbij Joden wel officieel staatsburger zijn in Israël en de Israëlische regering de verantwoordelijkheid heeft voor het welzijn van de Joden in Palestina –voor Palestijnen in Israël geldt dit dan andersom (Nieli 2009: 33.) In Israël is het Joodse karakter dan behouden en in Palestina het Palestijnse.

Uit de opiniepeilingen in mijn analyse is gebleken dat er meer steun is, van zowel Israëli's als Palestijnen, voor een tweestatenoplossing zonder etnische segregatie. Misschien zou een condominium inderdaad beter bevallen bij alle partijen, aangezien elke natie de verantwoordelijkheid heeft voor het welzijn van het eigen volk. Over de praktische uitvoerbaarheid van Nieli's plan kan echter getwist worden. Wie zegt dat de staten andermans welzijnsvoorzieningen in de praktijk toe zullen laten op hun grondgebied?