

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2000

Met verwijzing naar de moties 26 800 V nr. 48 en 50 ingediend door het lid Wilders c.s. tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, op 7, 8 en 9 december 1999, doe ik u hierbij een notitie toekomen getiteld «Midden-Oosten: een analyse». In deze notitie zal het Midden-Oosten niet alleen worden gebruikt ter aanduiding van de landen die partij zijn in het Midden-Oosten Vredesproces, maar in bredere zin van het gebied van Iran tot de Noord-Afrikaanse staten.

Hoewel het mijn aanvankelijke bedoeling was de uitvoering van motie 50, welke betrekking heeft op de rol van extremistische bewegingen van islamitische signatuur, te koppelen aan die van motie 48, ben ik thans de mening toegedaan dat het inzichtelijker is de analyse van de situatie in het Midden-Oosten allereerst te presenteren. De voorliggende notitie dient derhalve uitsluitend ter uitvoering van motie 48. Het belang van de in motie 50 aangehaalde problematiek rechtvaardigt ook dat deze afzonderlijk wordt behandeld. Een notitie terzake zal ik u spoedig doen toekomen.

Tijdens het voornoemde debat werd terecht gesteld, hetgeen ook is verwoord in de overweging van de motie, dat de geopolitieke situatie in het Midden-Oosten sterk in beweging is. De gevolgen daarvan zullen vergaande consequenties hebben voor de direct betrokken landen, maar zullen ook Europa en Nederland niet onberoerd laten. In de Midden-Oosten regio zijn de politieke, economische, en veiligheidsaspecten nauw met elkaar verweven, zoals in deze notitie nader zal worden uiteengezet. Dat geldt ook voor de kansen en bedreigingen die zich in dat verband kunnen voordoen, zowel voor de bevolking van de betrokken landen als voor aangrenzende regio's, in het bijzonder Europa. In de praktijk betekent dit dat kansen en risico's zich niet los van elkaar voordoen. Het gaat veelal om twee kanten van dezelfde munt. Positieve of negatieve ontwikkelingen in de regio op een bepaald terrein of land hebben immers een uitstralings-effect op andere terreinen of landen.

In bijgaande notitie wordt getracht allereerst een beeld te schetsen van de voornaamste ontwikkelingen en factoren die in mindere of meerdere mate kenmerkend zijn voor de regio als geheel. Vervolgens zal op beknopte wijze worden aangegeven op welke terreinen zich de belangrijkste dreigingen kunnen voordoen, waarbij men het zoëven gestelde ten aanzien van de nauwe samenhang van kansen en risico's voor ogen dient te houden. Tenslotte wordt uiteengezet op welke wijze Nederland, nationaal en in internationaal kader, een bijdrage levert en kan leveren aan ontwikkelingen die gericht zijn op een verhoging van de politieke stabiliteit, verbetering van de veiligheidssituatie en bevordering van welvaart en welzijn in de regio als geheel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

INHOUDSOPGAVE

Samenvattende visie	3
Inleiding	8
Ontwikkelingen en factoren	10
– Bestuurlijke aspecten	10
– Sociaal-economische situatie	10
– Maatschappelijke dimensie	13
– Migratie	19
– Veiligheidssituatie	20
– De waterproblematiek	22
Risico's en kansen	23
– Algemeen	23
– Politieke machtscultuur	24
– Militaire en proliferatierisico's	25
– Water	26
– Sociaal-economische samenwerking	27
– Migratie	27
Nederlands Beleid	27
– Algemeen	27
– Sociaal-economisch instrumentarium	28
– Mensenrechten en goed bestuur	29
– Vrede en veiligheid	30
– Water	32
– Migratie	32

Samenvattende visie

De regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA)¹ bevindt zich sociaal-economisch en politiek in een moeilijke overgangsfase. Een combinatie van sterke bevolkingsgroei en achterblijvende ontwikkeling van de productiviteit heeft tot gevolg dat de verwachtingen die bij velen zijn ontstaan ten tijde van de olie-boom niet zijn ingelost. Natuurlijke hulpbronnen, zoals water, worden steeds schaarser, en de milieueverslechtering neemt ernstige vormen aan. Op politiek gebied wordt het beeld bepaald door autoritaire bestuursvormen, ernstige schendingen van de mensenrechten, talrijke interstatelijke spanningen en conflicten. In veel landen bestaat op materieel en cultureel gebied een diepe kloof tussen de economische en politieke elite en de grote meerderheid van de bevolking.

Vooraf in landen die eerder een fase van geforceerde modernisering op westerse grondslag doormaakten of zich bekeerden tot een vorm van staatssocialisme, is een reactie op gang gekomen. Deze zoekt veelal aansluiting bij de eigen islamitische traditie, maar heeft hieruit voor eigen doeleinden een politieke ideologie geconstrueerd. Dit proces, de opkomst van de politieke islam, is nog volop aan de gang. De mate waarin deze reactie gepaard gaat met geweld lijkt vooral samen te hangen met de aard van het bestaande regime en de politieke cultuur van een land.

Dit alles doet het beeld ontstaan van een regio die er relatief veel moeite mee heeft de bakens te verzetten in de richting van de globaliseringsprocessen en zich daardoor in het defensief gedrongen voelt. Dit lijkt verband te houden met de heersende politieke cultuur, waarin veel regimes het tot hun taak rekenen strikte controle uit te oefenen over alle facetten van het

¹ Dit is thans de meest gangbare geografische definitie van het gebied dat het Midden-Oosten en Noord-Afrika omvat. De Wereldbank hanteert de MENA (Middle East & North Africa) als regionale eenheid. SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) en andere onderzoeksinstituten gaan ervan uit dat een regionaal veiligheidssysteem zich zal uitstrekken over hetzelfde geografische gebied, dat wil zeggen de staten van de Arabische Liga, Iran, en Israël. Uiteraard is het noodzakelijk in de analyse op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid of water ook de belangrijkste aangrenzende staten te betrekken.

maatschappelijk leven (hoe «sterker» het regime, hoe meer controle). Hieruit volgen, uiteraard in verschillende gradaties, het ontbreken van een serieuze legale oppositie, monopolisering van de macht en daarmee samenhangende verschijnselen, zoals corruptie, rechtsonzekerheid, restricties op de vrijheid van meningsuiting en andere schendingen van mensenrechten. Deze situatie staat haaks op de hogere eisen die worden gesteld door globalisering van markten en de informatierevolutie aan het vermogen van samenlevingen om het productieve en intellectuele potentieel van hun burgers zo veel mogelijk te mobiliseren.

Het Midden-Oosten bevindt zich bovendien in een extra nadelige positie door het feit dat deze situatie, langer dan anders het geval was geweest, werd «bevroren» als gevolg van de eenzijdige economische afhankelijkheid van de regio van olie en gas: de inkomsten hiervan werden immers vooral aangewend om de achterblijvende productiviteit te compenseren en helpen zo de bestaande verhoudingen te bestendigen. Niettemin ligt het moment waarop de volle impact van de globalisering de regio zal treffen nog in de toekomst: de huidige stijging van de olieprijs betekent in dit verband hooguit uitstel van executie. Het probleem betreft niet alleen de regimes, maar evenzeer de samenlevingen als zodanig, die gewend zijn geraakt te leven in een afgeschermd milieu. Reacties van conservatief islamitische of fundamentalistische zijde op vernieuwende initiatieven van de overheid (zoals het Marokkaanse plan om de situatie van de vrouw in de samenleving te verbeteren) kunnen mede in dit licht worden gezien. De verwachting lijkt gewettigd dat ook in de toekomst de vraag naar het juiste evenwicht tussen de effecten van de oprukkende globalisering en anderzijds de culturele, politieke en economische specificiteit van de samenlevingen het debat zal blijven bepalen.

Voor Europa liggen risico's die verband houden met de situatie in de regio onder meer op het terrein van migratie, terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens en grootschalige conflicten waarbij westerse landen betrokken raken (zoals de Golfoorlog). Op ieder van deze terreinen neemt Nederland actief deel aan het monitoren van de ontwikkelingen en coördinatie in multilateraal verband met het oog op toepassing en versterking van het instrumentarium gericht op mogelijke dreigingen.¹

Daarnaast is de regering voorstander van een actiever engagement en dialoog met de landen van de regio teneinde bij te dragen aan respectering van de mensenrechten, democratisering, evenwichtige economische groei, meer transparantie, en vertrouwenwekkende maatregelen ter verbetering van de regionale veiligheid. Het Midden-Oosten Vredesproces (MOV), het Barcelona-proces, de dialogen met de landen van de Golf Samenwerkingsraad en Iran zijn daartoe een eerste aanzet. Zowel nationaal als in multilateraal verband levert Nederland daaraan belangrijke bijdragen. Nationaal wil Nederland bovendien een sterker accent geven aan de betrekkingen met partners die in hun regio of sub-regio in verhouding tot andere landen blijf geven van potentieel om een voorbeeldfunctie te vervullen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Jordanië, als onderdeel van de prioriteitdriehoek Israël-Jordanië-Palestijnse Gebieden, en Marokko in de Noord-Afrikaanse subregio. Voorts zal Nederland zich blijven inzetten voor goede afstemming en samenwerking tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten met betrekking tot de problematiek van de regio.

Het beleid van de regering met betrekking tot de regio kan worden gerelateerd aan drie brede beleidsterreinen: het Midden-Oosten Vredesproces, waarin met name de veiligheidsproblematiek centraal staat; het Barcelona-proces, dat beoogt het proces van economische, politieke en sociale hervormingen in de Mediterrane partnerlanden te bevorderen; en

¹ Hierop zal nader worden ingegaan in de notitie inzake moslim-extremisme die u afzonderlijk zal toegaan.

de benadering van de culturele factor, waarin de islam een belangrijke rol speelt. Naar het oordeel van de regering kunnen deze drie beleids-terreinen tevens in hun onderlinge samenhang worden gezien.

Steun voor het Midden-Oosten Vredesproces

Een alomvattende en rechtvaardige vrede zal tot stand moeten komen op basis van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad. Dit houdt onder meer in dat onderhandelingen moeten uitmonden in vredesverdragen waarin de grenzen worden vastgelegd en die garanties bevatten voor de veiligheid van alle partijen, alsmede in een regeling voor de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door het Palestijnse volk. Na de Israëliisch-Egyptische en Israëliisch-Jordaanse vrede concentreren de onderhandelingen zich thans op het bereiken van vredesakkoorden op het Israëliisch-Syrisch/Libanese spoor en de onderhandelingen op het Israëliisch-Palestijnse spoor over de modaliteiten voor het verwezenlijken van het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht. Het Nederlandse beleid terzake is laatstelijk uiteengezet in mijn brief van 3 september 1999.¹

Het slagen van het MOVP is niet alleen van belang voor de internationale vrede en veiligheid, maar ook voor de sociaal-economische ontwikkeling van de regio en de mensenrechten. Het bestaan van dit conflict is door regimes in de arabisch-islamitische wereld de afgelopen decennia ook gebruikt, met een beroep op nationalistische en religieuze argumenten, om de eigen autoritaire gezagsuitoefening te rechtvaardigen, individuele vrijheden met voeten te treden, en bestuurlijke en economische hervormingen af te houden. Het lange voortduren van deze situatie is mede verantwoordelijk voor de ernstige achterstanden die de regio als geheel heeft opgelopen in vergelijking met de ontwikkeling in andere delen van de wereld.

De Nederlandse regering ziet het als haar taak om waar mogelijk te bevorderen dat de regio kan ontsnappen uit deze dubbele klem, waarin gebrek aan voortgang in het vredesproces en wijd verbreide onderdrukking van vrijheden en schendingen van de mensenrechten elkaar in stand hielden en versterkten. De regering acht evenwel een waarschuwing op zijn plaats dat het bereiken van werkelijke vrede en stabiliteit in het Midden-Oosten onvermijdelijk een zaak van lange adem zal zijn, zelfs indien de huidige onderhandelingen concrete vooruitgang opleveren. In het voorgaande ligt namelijk besloten dat het loswrikken van genoemde «dubbele klem» processen op gang kan brengen die niet op de tot dusverre gebruikelijke wijze kunnen worden beheerst. Gevaren schuilen met name in het politieke niemandsland dat kan ontstaan indien de autoritaire gezagsstructuren verzwakken of instorten en geen sterke, beproefde institutionele inbedding voorhanden is voor het bereiken van consensus en politieke besluitvorming. Handhaving van de status-quo is om tal van redenen geen optie. Het is van belang goed voorbereid te zijn op de risico's waarmee zowel de regio als de Europese Unie en de Verenigde Staten geconfronteerd kunnen worden ook in het geval van een versneling in het MOVP.

Het Barcelona-proces

De achterstanden die de regio heeft opgelopen liggen op diverse terreinen: politiek, sociaal en economisch. Bovendien is de regio sterk gebalkaniseerd, met een overeenkomstig zeer laag niveau van regionale uitwisseling en samenwerking, en gemilitariseerd. Zich bewust van de risico's aan zijn «zuidflank» heeft de Europese Unie gekozen voor een breed bilateraal en multilateraal engagement teneinde het rechtstreken van de ontwikkelingsbalans zoveel mogelijk te bevorderen. Dit engage-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 23 432, nr. 26.

ment betreft mede risico's die vermoedelijk sterker naar voren zullen komen in het eindspel van het MOVP of het verlengde daarvan. Op economisch vlak ziet de regio zich gesteld voor onder meer de volgende taken: privatisering, opvoering van de productiviteit, afslanking van het overheidsapparaat, aanpassing aan de WTO-normen, sanering van de financiële en budgettaire situatie, corruptiebestrijding, verbetering van de rechtszekerheid en «accountability», het creëren van werkgelegenheid tegen een achtergrond van explosieve bevolkingsgroei.

Dit proces veronderstelt vergaande politieke hervormingen: institutionele voorzieningen die de samenleving als geheel in staat stellen door open debat bij te dragen aan het creëren van een nationale consensus en aan de politieke besluitvorming; wettelijke en institutionele garanties voor de respectering van de fundamentele mensenrechten en vrijheden; een sociaal beleid dat gericht is op onder meer verbetering van de positie van de vrouw en programma's ter overbrugging van de maatschappelijke kloof in ontwikkelingsniveau en welvaart tussen de bovenlaag en de grote meerderheid in de betrokken staten. De processen van economische en politieke hervormingen veronderstellen een concentratie op de interne problematiek. Dit zal slechts mogelijk zijn indien bilaterale en regionale veiligheidsproblemen worden teruggedrongen en geëlimineerd. Deze problemen leggen namelijk niet alleen beslag op schaarse hulpbronnen, maar lenen zich tevens voor obstructie van de nodige interne hervormingen door krachten die gebaat zijn bij handhaving van de status-quo. Een onontkoombare vraag is in dit verband uiteraard of regimes die niet regeren op basis van een werkelijk democratisch mandaat genoemde hervormingsprocessen consequent kunnen doorvoeren zonder het eigen voortbestaan op het spel te zetten.

De Europese Unie ontleent zijn speciale verantwoordelijkheid zowel aan de geografische nabijheid van de regio als aan haar positie als veruit belangrijkste handelspartner. Dit geeft de EU in beginsel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen ten gunste van genoemde hervormingen. De EU streeft naar associatieakkoorden die tevens politieke clausules bevatten ten aanzien van mensenrechten en democratie. Druk in de richting van meer economische samenwerking ligt besloten in de doelstelling van een vrijhandelszone. Samen met volets op het gebied van veiligheid en sociale en culturele samenwerking vormt dit de basis voor het zogenaamde Barcelona-proces.

De regering deelt de analyse die aan dit proces ten grondslag ligt. Dit neemt niet weg dat zij ook oog heeft voor de beperkingen ervan:

- Het MOVP en «Barcelona» bieden een geïnstitutionaliseerd raamwerk voor westerse betrokkenheid en zijn elkaar versterkende processen. De samenwerking in het kader van het Barcelona-proces staat alleen open voor de Mediterrane partners. Daarmee worden twee landen uitgesloten, die direct relevant zijn voor de veiligheidsaspecten van het MOVP en de daarmee verbonden problematiek, namelijk Irak en Iran (de Arabische Golfstaten worden in dit verband minder relevant geacht en hebben bovendien een aparte dialoog met de EU).
- Indien het MOVP uit de impasse geraakt doet zich met grotere urgentie de vraag voor naar de juiste vormgeving van het multilaterale spoor van het MOVP, waarvan de Verenigde Staten de belangrijkste sponsor zijn, in relatie tot de activiteiten die daarmee thematisch overeenkomen in het Barcelona-proces, waaraan de Verenigde Staten niet deelnemen.
- De effectiviteit van de assistentie in EU-verband blijft een onderwerp van zorg. De EU dient zich aanzienlijk grotere inspanningen te getroosten op het punt van de analyse van de situatie en de onderbouwing daarvan, alsmede het opbouwen van een daarop afgestemd instrumentarium.

- De mogelijkheden om te komen tot een nog effectievere relatie tussen de economische samenwerking en de politieke clausules zullen ook in de toekomst binnen de EU kritisch dienen te worden bekeken.

Voor deze problemen bestaan geen pasklare oplossingen. Irak blijft onderworpen aan het VN-sanctieregime zolang het land niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen onder de relevante resoluties van de Veiligheidsraad. De situatie in Iran is sterk in beweging na de verkiezing van president Khatami in 1998 en de parlementsverkiezingen van dit jaar. Na mijn bezoek aan Iran zal ik u hierover nader informeren.

De culturele factor

Naast de grote kloof in economische en politieke ontwikkeling tussen Europa en de MENA-regio zijn er ook in cultureel opzicht aanmerkelijke verschillen. In dit gebied is de islam het belangrijkste culturele en geestelijke referentiekader. Historisch gezien kenmerkt de islam zich door een grote flexibiliteit en aanpassingsvermogen aan zeer uiteenlopende lokale omstandigheden in het gebied van zijn verspreiding. Het beste bewijs daarvan is dat ook in Europa de islam in opkomst is en zich er ontwikkelt in een richting die aangepast is aan het specifieke liberale leefklimaat van het Westen.

Feit is evenwel dat de islam in de MENA-regio vooral van zich doet spreken als kracht die weerstand biedt, soms op militante wijze, tegen de politieke, sociale en economische druk die wordt uitgeoefend door de globalisering op diverse terreinen en door andere factoren die de interne spanningen doen oplaaien. De politieke rol van de islam in de houdt mede verband met het failliet van revolutionaire en militaire regimes die kozen voor het staats-socialistische model van de voormalige Sovjet-Unie en zich baseerden op een seculier-nationalistische ideologie. Islamitische politieke groeperingen werden over het algemeen met harde hand onderdrukt en kregen geen kans langs legale weg deel te nemen aan het politieke debat en de besluitvorming. Vanuit die positie hebben zij zich niettemin tot spreekbuis weten te maken voor groeperingen die maatschappelijk en economisch onder druk staan of zich om andere redenen kritisch opstellen ten opzichte van de politieke en economische elites.

De culturele eigenheid van de regio moet worden beschouwd als een gegeven waarmee de omgang vruchtbaarder zal zijn naarmate men zich meer verdiept in de achtergronden ervan en op basis daarvan komt tot afgewogen oordelen. De situatie verschilt bovendien sterk per land of sub-regio. Generaliseringen zijn over het algemeen weinig behulpzaam voor het begrip. In Iran, bijvoorbeeld, dat geldt als het model voor een islamitische republiek, is de emancipatie van de vrouw verder voortgeschreden dan in de meeste andere landen van de regio. De islam blijkt daarvoor geen obstakel, evenmin als de islam een obstakel hoeft te zijn voor democratie.

Ook in deze regio hecht de regering derhalve aan een evenwichtige, niet-discriminerende toepassing van de criteria op het gebied van mensenrechten. In beginsel dient dat ook te gelden voor leden van de maatschappij die hun politieke overtuigen een islamitische grondslag geven. In landen waar redelijk vrije verkiezingen zijn gehouden, zoals Jordanië en Koeweit, bleken islamitisch-fundamentalistische groepen een forse minderheid van het electoraat te vertegenwoordigen. Juist in een situatie van repressie zou dit aantal hoger kunnen worden bij wijze van proteststem. Het fundamentele probleem is derhalve naar het oordeel van de regering de gebrekkige mogelijkheden voor politieke participatie als zodanig en als gevolg daarvan het ontstaan van een politieke cultuur van

uitsluiting en geweld in plaats van debat en democratische besluitvorming. De islamitische of niet-islamitische signatuur van degenen die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan of voortduren van een dergelijke situatie dient derhalve niet centraal te staan in de beoordeling ervan.

Dit betekent dat prioriteit dient te worden gegeven aan het bevorderen van een politieke cultuur en de institutionele verankering daarvan, waarin het politieke debat in vrijheid kan worden gevoerd. Autoritair opgelegde maatregelen, ongeacht of deze van «modern-westerse» of van «conservatief-islamitische» signatuur zijn, kunnen slechts bijdragen tot meer spanningen en geweld indien daarvoor geen breed maatschappelijk draagvlak bestaat of is gecreëerd.

INLEIDING

Na een lange periode van stagnatie is de politieke situatie in het Midden-Oosten en Noord-Afrika sterk in beweging gekomen. De verhouding tussen Israël en de Arabische burens is zeker nog niet genormaliseerd, maar in het Vredesproces kan, ondanks de vele telkens terugkerende tegenslagen, over de langere periode toch een stijgende lijn worden waargenomen. In december 1999 werd na een onderbreking van vier jaar het vredesoverleg tussen Syrië en Israël hervat, al werd dit in januari 2000 weer opgeschort. Op 24 mei heeft Israël zich volledig uit Zuid-Libanon teruggetrokken. Ook op het Israëlisch-Palestijnse spoor is na de Israëlische verkiezingen van vorig jaar en het aantreden van de regering van premier Barak voortgang gemaakt, al kon de voor 13 februari 2000 voorziene raamwerkovereenkomst inzake de permanente status niet op die datum worden ondertekend. Hoewel verdere vertraging niet kan worden uitgesloten, evenmin als de mogelijkheid van geweld, lijken betrokken regeringen hun kaarten te hebben gezet op het bereiken van een regeling leidend tot een situatie van vrede. Daarmee zou dan daadwerkelijk uitvoering worden gegeven aan de relevante Veiligheidsraad-resoluties, waarin de uitgangspunten zijn neergelegd voor een alomvattende regeling van het Midden-Oosten conflict, alsmede aan het zelfbeschikkingsrecht van de Palestijnen.

Alle partijen in het Midden-Oosten vredesproces lijken zich bewust van de noodzaak het gewapende conflict te beëindigen, teneinde zich volledig te kunnen toeleggen op de urgente, potentieel destabiliserende sociaal-economische problematiek van de regio. Indien de hoop op een politieke regeling wordt bewaarheid, ontstaan tevens nieuwe kansen om een halt toe te roepen aan de geldverslindende wapenwedloop in de regio, en een gemeenschappelijke strategie te volgen tot beheersing en terugdringing van de risico's op het terrein van proliferatie van massavernietigingswapens en terrorisme.

Het geschil tussen Israël en de Palestijnen, alsmede de direct omliggende staten, wordt traditioneel gezien als het brandpunt van de politieke en militaire spanningen in de regio. Een politieke regeling zou derhalve de eerste stap kunnen zijn op weg naar de omvorming van deze crisiszone bij uitstek tot de nucleus van een expanderende zone van stabiliteit. Hoewel de regering naar vermogen tot dit optimistische scenario wil bijdragen, houdt zij er tegelijkertijd rekening mee dat vervulling ervan een kwestie zal zijn van lange adem. Immers, een politieke regeling van het staatkundige conflict kan ook nieuwe krachten losmaken met onvoorspelbare gevolgen. Dat gaat met name op voor de bevolkingen die tientallen jaren hebben geleefd onder een bevoogdend en onderdrukkend regime, dat juist werd gehandhaafd met het argument van de nationale mobilisatie tegen de vijand. Voorts heeft het conflict ertoe bijgedragen dat tal van

structurele problemen, die mede de impetus hebben gegeven tot de doorbraak in de onderhandelingen, duidelijker naar voren zullen treden.

Naast de ontwikkelingen in de Israëliisch-Arabische betrekkingen zijn er in verschillende landen tekenen zichtbaar die wijzen op het begin van een veranderingsproces. De nieuwe generatie van monarchen die vorig jaar aantrad in Marokko en Jordanië volgt een koers waarin meer dan voorheen de nadruk ligt op respect voor mensenrechten en economische hervorming. De vorig jaar gekozen Algerijnse president Bouteflika tracht met wisselend succes een formule te vinden die een einde kan maken aan de bloedige burgeroorlog tussen de militaire machthebbers en de islamitische rebellen. In Iran lijkt de hervormingsbeweging, gesymboliseerd door de democratisch verkozen president Khatami, gestaag terrein te winnen op de leiders die vasthouden aan de status-quo van de Khomeini-revolutie. Tegenover deze relatief positieve ontwikkelingen, staan echter talrijke indicatoren die het beeld bevestigen van een regio die zich bevindt in een zich verdiepende sociaal-economische, politieke, en culturele crisis.

Vraagstukken betreffende politieke hervormingen, sociale onrust, extremisme, snelle demografische groei, aantasting van het milieu en economische rechtvaardigheid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Al deze kwesties raken op hun beurt direct aan de individuele behoeften en rechten van de bewoners, de binnenlandse stabiliteit van de regimes, alsmede aan de betrekkingen tussen de verschillende regimes en tussen de regionale staten en machten buiten de regio. Zo is de positie van de vrouw in de regio niet alleen relevant vanuit een oogpunt van mensenrechten, maar ook van vitaal belang voor het algemene ontwikkelingsniveau en de economische vooruitzichten. De spanningen die globalisering op dit en andere sociaal-economische terreinen teweegbrengen komen weer vaak tot uitdrukking in de aantrekkingskracht die politieke groeperingen met een radicale of conservatieve ideologie op islamitische basis uitoefenen op brede lagen van de bevolking.

In vergelijking met andere regio's in de wereld zijn de volgende elementen in het bijzonder bepalend voor de situatie: de positie van de islam als dominante religieuze, sociale en culturele factor; de concentratie van mondiale olie- en gasreserves in de regio en de eenzijdige afhankelijkheid van de regionale economieën van deze hulpbron; het aride klimaat en de beperkte beschikbaarheid van water voor landbouw en andere behoeften en in verband daarmee het beperkte areaal dat zich leent voor menselijke bewoning in verhouding tot het totale grondoppervlak; de geringe groei van de economische productiviteit, die geen tred houdt met de explosieve bevolkingsgroei. Hiermee hangen samen: de politieke spanningen, zowel binnen als tussen staten; het feit dat in geen enkele andere regio de militaire uitgaven zo'n groot beslag leggen op de beschikbare middelen en het zo slecht gesteld is met de situatie op het gebied van mensenrechten als gevolg van autoritair bestuur en repressie, alsmede de reacties daarop.

Cumulatief dragen deze factoren bij tot het beeld van een regio waarin de regimes zich in politiek, militair, economisch en cultureel opzicht zowel tegen elkaar als tegen de wijdere buitenwereld in een egestelling hebben verschanst. Gezien de preoccupatie van de elite in deze landen met controle van de maatschappij en eigen politieke veiligheid, het dominante collectieve denken en geringschatting van de rechten van het individu, is de verwachting gerechtvaardigd dat de weg naar liberalisering in de meeste landen nog een zeer lange zal zijn.

Bestuurlijke aspecten

Het Midden-Oosten en Noord-Afrika, het gebied dat grofweg kan worden aangeduid als de Europese zuidflank, is even divers als uitgestrekt. Het is een gebied dat belangrijke bijdragen heeft geleverd aan de menselijke beschavingsgeschiedenis en nog steeds een grote culturele rijkdom bezit. In de brede band die loopt van Noord-Afrika tot Centraal-Azië is, meer dan in enige andere aaneengesloten regio van deze omvang, de islam de belangrijkste religieuze en culturele factor. Dit bepaalt ook in belangrijke mate de politieke identiteit van de regio: in vrijwel alle betrokken landen, met uitzondering van Israël, Libanon en Turkije is in de grondwet vastgelegd dat islam de staatsgodsdienst is of dat de Sharia «een» of «de» bron van nationale wetgeving is.

Geen van de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika wordt bestuurd op grond van een democratisch mandaat, in de zin dat de kiezers de mogelijkheid hebben om wisseling van de macht af te dwingen. Israël is de uitzondering op de regel. In Iran bestaat een dualistisch systeem, waarbij het oppergezag wordt uitgeoefend door de geestelijk leider (wilayat-e faqih), terwijl de president en het parlement democratisch worden gekozen, zij het na een beoordeling van hun islamitische geloofs-brieven door een «Raad van Wakers». In andere landen bestaan parlementaire, tribale en andere consultatiemechanismen, die echter in alle gevallen ondergeschikt zijn aan de uitvoerende macht. Presidentsverkiezingen hebben doorgaans het karakter van een geregisseerd bekrachtigend plebisciet (Tunesië, Egypte, Syrië, Jemen). Ook in Marokko en Jordanië, monarchieën die bewust op zoek zijn naar een modern imago, berust de politieke macht uiteindelijk bij de vorst zelf. Wel is er een aanmerkelijk verschil tussen landen waar het regeringsstelsel is gebaseerd op de traditionele machtsstructuren (de landen van de GCC¹, Jordanië, Marokko) en landen waar het regime door middel van een staatsgreep of revolutie aan de macht is gekomen (Tunesië, Algerije, Libië, Egypte, Syrië, Irak, Jemen, Iran). De landen waar de regimes over de zwakste legitimatie beschikken en derhalve zwaarder leunen op repressie als middel van gezagsuitoefening bevinden zich vooral in de tweede categorie. De staatsvorm van Libanon, waarvan de soevereiniteit sterk wordt beperkt door de dominante Syrische invloed, berust op een sektarisch evenwicht.

Sociaal-economische situatie

De economische prestaties van het gebied blijven steeds verder achter bij andere regio's in de wereld. Volgens de Wereldbank presteren de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika in vergelijking met andere regio's in de wereld slechter qua export, privé-investeringen, arbeidsproductiviteit en een duurzaam beheer van hun natuurlijke hulpbronnen. De oorzaak is gelegen in beleid dat uit de pas loopt met een wereldeconomie die fundamenteel is veranderd. Tussen 1980 en 1991 daalde het per capita inkomen in de regio zelfs met 2% per jaar. Sindsdien is de situatie verbeterd, maar de groei komt niet in de buurt van de 5% van de jaren van de olie-boom, laat staan de 8% die werd gehaald in de hoogtijdagen van de Oost-Aziatische expansie. In 1996–1997, bijvoorbeeld, noteerde de regio een per capita groei van slechts 0,8%.

Hoewel de sociaal-economische situatie per land zeer uiteenloopt, geven bepaalde indicatoren bijeen genomen toch een beeld van de richting waarin de regio als geheel zich de afgelopen periode heeft ontwikkeld en de knelpunten die zich daarbij voordoen. De snelle bevolkingsgroei, de

¹ De Gulf Cooperation Council (GCC) bestaat uit Saoedi-Arabië, Koeweit, Oman, Verenigde Arabische Emiraten, Qatar en Bahrein.

eenzijdige afhankelijkheid van olie, de dalende productiviteit en de grote schuldenlast zijn belangrijke oorzaken voor het economisch slecht presteren van de regio en zijn daarmee van grote invloed op de sociale situatie in de regio.

Bevolkingsgroei

Het belangrijkste gegeven, dat alle andere overschaduwde, is de demografische factor in relatie tot de economische groei. In 1960 telde de MENA-regio 80 tot 90 miljoen inwoners. Thans ligt de bevolkingsomvang rond de 300 miljoen; ongeveer 40 procent daarvan is jonger dan 15 jaar. In het jaar 2010 zal dit aantal rond de 400 miljoen liggen, meer inwoners dan Europa thans telt. Van deze bevolking zal 70% in steden wonen (tegen 37% in 1970). Teneinde de nieuwkomers in de arbeidsmarkt te absorberen zou het nationaal inkomen van deze landen jaarlijks met 6% of 7% moeten groeien.

Nu reeds is de werkloosheid in het Midden-Oosten en Noord-Afrika hoger dan in enige andere regio in de wereld en de gemiddelde arbeider verdient er minder in reële termen dan in 1970.¹ Behoudens een drastische ombuiging in de curves van de demografische en economische indicatoren, moet echter rekening worden gehouden met een verdere toename van de werkloosheid, met name onder jongeren.

De sterke bevolkingsgroei heeft ook andere negatieve gevolgen. Hoewel groot van oppervlakte, is het gebied overwegend woestijnachtig en niet geschikt voor bewoning of landbouw. De bevolking is voornamelijk geconcentreerd in oases, in de Mediterrane kustzones of andere randgebieden met regenval, zoals Jemen, en langs de Nijl, Tigris, Eufraat, of andere rivieren. De bevolkingsdichtheid in het Nijldal en de Nijldelta van Egypte bedraagt thans ruim 1600 bewoners per km² (Nederland: 375 per km²). Een van de gevolgen is dat roofbouw wordt gepleegd op de natuurlijke hulpbronnen van het gebied. De waterproblematiek is bijzonder acuut, maar er zijn ook ernstige milieuproblemen als gevolg van luchtvervuiling en achteruitgang van de kwaliteit van de landbouwgronden, waarvan de omvang de afgelopen 15 jaar bovendien met een derde is geslonken.

De oliefactor

Olie heeft de afgelopen kwart eeuw een belangrijke en vaak spectaculaire rol gespeeld in de regio. In het Midden-Oosten bevindt zich 64% van de bewezen olie- en 34% van de gasreserves waarover de wereld beschikt. Uiteraard speelt hier een rol dat de olieprijs, na een verviervoudiging tussen 1973 en 1980, in de periode 1985–1995 met 60% daalden in constante prijzen. De meeste voorraden zijn geconcentreerd in de Golf. Het sleutelland is Saoedi-Arabië, de grootste olieproducent met een kwart van het totaal aan bewezen mondiale reserves. Dit heeft het land vaak in staat gesteld zijn wil op te leggen aan andere producenten in het belang van gematigde en stabiele prijzen. In de toekomst zal de Saoedische productie verder toenemen en wel sneller dan in enige voormalige Sovjet-republiek aan de Kaspische Zee of in Centraal-Azië, van 11 miljoen vaten per dag thans tot 14 miljoen vaten in 2010.²

De huidige olie-export uit het Midden-Oosten vertegenwoordigt 46,3% van de mondiale uitvoer. Mede door de aanwezigheid van grote olievelden die momenteel nog niet in productie zijn genomen, is de verwachting dat dit aandeel in de toekomst verder zal toenemen. Van de olie-exporterende landen neemt ruwe olie vaak meer dan 60% van de exportwaarde voor haar rekening en is daarom in belangrijke mate bepalend voor de overheidsinkomsten en het Bruto Binnenlands Product. Opvallend hierbij is dat de totale niet-olie-export van alle MENA-landen

¹ In Iran bijvoorbeeld komen jaarlijks 800 000 mensen op de arbeidsmarkt erbij, terwijl de werkloosheid zich reeds boven de 20% bevindt.

² De bewezen reserves van andere toonaangevende landen bedragen: Iran 8,5%, Irak 19,7%, de VAE 9,3% en Koeweit 9,2%.

samen lager is dan het totale exportcijfer van een land als Finland. Ook voor een aantal olie-arme landen in de regio is de factor olie van groot belang, omdat het eigen sociaal-economisch stelsel in grote mate afhankelijk is van overmakingen van hun staatsburgers die als gastarbeiders in de olie-industrie elders in het Midden-Oosten werkzaam zijn. Ondanks doemscenario's in de jaren '70 (Club van Rome) is olie geen schaars goed gebleken en ook op de lange termijn zijn de vooruitzichten gunstig. Men zou zelfs kunnen verdedigen dat er niet zozeer sprake zal zijn van een tekort aan olie, maar eerder van een overschot door het gebruik van betere en efficiëntere productiemethoden, waardoor nu moeilijk bereikbare olievelden ontsloten en onconventionele voorraden (teerzanden) ontgonnen kunnen worden. Ook technologische vooruitgang en ontwikkeling van alternatieve energiedragers kunnen uiteindelijk leiden tot een lagere vraag naar olie. Het ligt derhalve in de lijn van verwachting dat de olieprijs zich in de toekomst structureel tussen de \$ 12 en \$ 20 per barrel zal blijven bewegen. De «Economist» stelt zelfs dat de prijs van olie in de toekomst onder de \$10 zal zakken. Indien deze voorspellingen worden bewaarheid, zal de eerder genoemde minimaal noodzakelijke economische groei van 6%-7% niet worden gehaald.

Diversificatie van de MENA-economieën zal een belangrijke voorwaarde zijn om de risico's verbonden aan deze eenzijdige onafhankelijkheid op te vangen. Een dergelijke ontwikkeling vergt evenwel diepgaande economische, sociale en politieke hervormingen die de dominante rol van de staat zal doen afnemen ten gunste van de private sector. De vraag rijst of de oliestaten in staat en bereid zullen zijn om deze hervormingen (tijdig) door te voeren. Immers, vrijwel overal hebben regeringen de olie-inkomsten gebruikt om de rol van de staat en de publieke sector te versterken ten koste van het privé-initiatief. In de zogenaamde «renteniersstaten» van de Golf zijn deze inkomsten vooral gebruikt om het traditionele patriarchale stelsel van cliëntelisme een nieuwe financiële basis te verschaffen. De ontwikkeling heeft zich er dan ook goeddeels afgespeeld onafhankelijk van de economische wetten die het beeld elders in de wereld bepalen. Die situatie wreekt zich nu: de olie-exporterende staten groeien slechts half zo snel als de landen in de regio met een meer gediversificeerde economie. Niet alleen kampen deze landen veelal met hardnekkige begrotingstekorten; de hoge bevolkingsgroei, de zware lasten van het subsidiestelsel, de hoge militaire uitgaven, en het gebrek aan vooruitzicht op verbetering van de financiële situatie vormen een structureel probleem waarvoor tot nu toe geen overtuigend antwoord is gevonden. De olieproducerende landen kunnen door een gebrek aan inkomsten en deviezen economisch en daardoor sociaal-maatschappelijk en politiek in de gevaarzone komen, met interne en mogelijk regionale destabilisatie als gevolg.¹

Productiviteit en schuldenlast

Gegevens van de Wereldbank wijzen echter uit dat de regio niet alleen economisch slecht presteert als gevolg van demografische ontwikkelingen en de dalende olieprijs, maar ook van dalende productiviteit. Zelfs indien men de olie-boom meerekent, is het aandeel van de regio in het mondiale bruto product en handelsvolume de afgelopen kwart eeuw steeds verder teruggevallen ten opzichte van Oost-Azië en Latijns-Amerika, en in de afgelopen jaren zelfs in vergelijking met Zuid-Azië en Sub-Sahara Afrika. Ook de intraregionale handel blijft achter in vergelijking met andere regio's. Deze bedraagt slechts 10% van de totale handel van de MENA-regio sinds het midden van de jaren tachtig.

¹ Amy Myers Jaffe and Robert A. Manning, «The Shocks of a World of cheap Oil», Foreign Affairs (januari/februari 2000) 16–29.

Economische hervormingen als privatisering van staatsbedrijven en afslanking van het overheidsapparaat, die sinds de jaren 90 in een aantal

MENA-landen worden doorgevoerd, zorgen voor de regio als geheel nog niet voor een economische groei die de groei van de bevolking kan bijhouden. Wel zijn in een aantal landen (Egypte, Iran, Jordanië, Marokko, Tunesië) sinds midden 1997 de investeringen gestegen door verbetering van het investeringsklimaat. De afslanking van het overheidsapparaat vormt nog een groot probleem. In veel MENA-landen is de publieke sector te groot en zijn de belangrijkste bedrijven in staatshanden. Zo is in Iran bijvoorbeeld 85% van het BNP afkomstig van de publieke sector.

Ofschoon er sprake is van een lichte verbetering is ook de schuldenlast in de MENA-regio een van de oorzaken van de achterblijvende economische groei. De totale uitstaande schuld steeg in 1998 met 8% tot 160 miljard dollar.¹ Eind 1998 kwam 10% van de uitstaande lange-termijn schuld van alle ontwikkelingslanden voor rekening van de MENA-regio. Dit percentage is stabiel sinds het begin van de jaren 90. Het aandeel in de totale concessionele schuld is gedaald van 25% in 1985 tot 14% in 1998. De grootste leners in de regio zijn Egypte, Iran, Marokko en Algerije.

De combinatie van hoge bevolkingsdruk, schommelende olieprijs, de stagnerende economische groei en een verslechtering van het milieu en leefklimaat zal de komende jaren bepalend zijn voor het politieke en sociale beeld in de MENA-landen. Iran bijvoorbeeld, had in 1980 een bevolking van 39 miljoen. Thans telt het land bijna 70 miljoen inwoners. Voor deze in meerderheid zeer jonge bevolking lijken de economische toekomstperspectieven, die thans zorgwekkend zijn, van meer belang te zijn dan de export van de ideologie van de revolutie. Dit is onder meer tot uiting gekomen in de recente uitslag van de parlementsverkiezingen in februari jl: de tweederde meerderheid voor de hervormingsgezinden in die verkiezingen betekent dat president Khatami zich gesteund weet in zijn meer pragmatische koers. In andere landen kan de sociaal-economische situatie weer tot andere, mogelijk zelfs tegenovergestelde, consequenties leiden. Dit verandert echter niets aan het feit dat deze ontwikkelingen de agenda van de regio voor de komende periode zullen domineren.

Maatschappelijke dimensie

De problematiek van de regio valt dus voor een belangrijk deel te herleiden tot factoren die kunnen worden uitgedrukt in objectieve cijfers. Parallel daaraan speelt de maatschappelijke perceptie van deze factoren. Deze wordt gekenmerkt door een fundamentele ambivalentie. Na de euforie van de dekolonisatie en de olie-boom, heeft de economische neergang de regio sterker op zichzelf teruggeworpen. Gevoelens van apathie en machteloosheid zijn wijd verbreid. Velen vrezen dat de aansluiting bij de stormachtige ontwikkeling in de open markteconomieën zal worden gemist. Ten opzichte van Europa neemt dit het gevoel aan van een groeiende tegenstelling tussen een dynamische regio van welvaart ten noorden van de Middellandse Zee en een ring van kansarme «sloppenwijken» ten zuiden en oosten ervan. Deze perceptie doet bij velen het verlangen ontstaan te vertrekken uit een situatie die als uitzichtloos wordt ervaren, waardoor een migratiestroom kan ontstaan.

Dezelfde perceptie kan ook leiden tot een tegenovergestelde reactie, namelijk de neiging om terug te vallen op de eigen traditionele structuren en daaraan een ideologisch fundament te verlenen. De Iraanse Revolutie is hiervan wellicht het voorbeeld dat het meest tot de verbeelding heeft gesproken; maar deze reactie valt in vrijwel de gehele regio waar te nemen. Vaak wordt een model gecreëerd dat uitgaat van voorstellingen van een nationaal en islamitisch verleden. Deze «authenticiteit» is bedoeld als alternatief voor en verdedigingsmiddel tegen de sociale en economische druk waaraan de samenleving is blootgesteld.

¹ De groei betreft vooral de commerciële schulden. De officiële schuld, 67% van de totale schuld, nam marginaal toe.

Na het aanvankelijke enthousiasme, dat samenviel met de olie-boom, lijkt thans in de gehele regio het besef terrein te winnen dat het hanteren van nationalistische of islamitische symbolen en uiterlijkheden geen wezenlijke oplossing brengt voor de onderliggende problematiek. Afscherming van de eigen samenleving, economisch protectionisme, en sociaal conservatisme bieden geen antwoord en verdiepen de crisis. Meer dan dat, gezien de revolutie op het gebied van informatie en communicatie is dit zelfs geen optie meer. De neergaande lijn kan slechts worden omgebogen door de nadruk te leggen op productiviteit en beperking van de bevolkingsgroei. Dit impliceert verstrekkende sociale en politieke veranderingen. Indien deze uitblijven, zal de situatie in veel landen van de regio ernstig verslechteren.

De rol van de islam

Vooropgesteld dient te worden dat in alle landen van deze regio religie een zeer belangrijke rol speelt in het maatschappelijke, culturele en politieke leven. Hiermee houdt onvermijdelijk verband dat de verhouding tussen religie en staat complex is en niet vrij van dubbelzinnigheid. Dit geldt niet alleen voor de islamitische landen, maar ook voor Israël, waar een discussie woedt over de rol van het orthodoxe rabbinaat. Hoewel de islam strikt genomen geen geïnstitutionaliseerd kerkelijk gezag kent zoals in het christendom, bestaan in vrijwel alle landen van de regio religieuze beroepsgroepen die een maatschappelijke en politieke factor van betekenis vormen. Het meest uitgesproken is dit het geval in Iran, waar het oppergezag van de wetgeleerde (wilayat-e faqih) is vastgelegd in de grondwet. Dit sluit aan bij de sjii'tische traditie van Iran, een land dat traditioneel een hecht georganiseerde geestelijkheid kent. Maar ook in verschillende soennitische landen nemen religieuze structuren een belangrijke plaats in binnen het officiële bestel. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Azhar-universiteit, en daarmee gelieerde instellingen en posities, in Egypte en voor de organisaties van schriftgeleerden in Saoedi-Arabië. In vrijwel alle landen speelt de officiële islamitische geestelijkheid een legitimerende rol ten opzichte van de politieke leiding, die doorgaans niet beschikt over een democratisch mandaat dat voldoet aan westerse normen. Deze situatie is in feite een voortzetting van een eeuwenoud patroon in de islamitische wereld, waarbij de politieke machthebbers zich ertoe beperkten hun positie zeker te stellen en rivalen uit te schakelen en verder het maatschappelijke en religieuze leven een grote mate van autonomie lieten. Omgekeerd gaf de islamitische geestelijkheid «de keizer wat des keizers is» zolang haar positie niet werd aangetast.

In deze vrij statische situatie kwam verandering door de steeds dominantere positie die Europese mogendheden zich verwierven in de islamitische wereld. De reactie hierop nam grofweg twee vormen aan: een strategie om de achterstand in te lopen door het verwerven van westerse technologische kennis en invoering van westerse organisatorische en institutionele modellen; en in de tweede plaats een afwijzing van westerse politieke invloed en denkbeelden met een beroep op de eigen islamitische religieuze traditie. De afwijzende reactie werd over het algemeen het krachtigst vertegenwoordigd door groeperingen zoals de Moslimse Broederschap die opereerden buiten het co-habitaat van de officiële religieuze hiërarchie en de machthebbers.

Bij alle onderlinge verschillen delen de politieke bewegingen van (radicaal-)islamitische signatuur over het algemeen de volgende ideologische uitgangspunten: verzet tegen volledige wettelijke gelijkstelling van de rechtspositie van de vrouw met die van de man; afwijzing van geboortebeperving; afwijzing van de westerse cultuur, met uitzondering van de technologische aspecten (vooral die met een militaire toepassing); afwij-

zing van onafhankelijke, eigentijdse interpretaties van de bronnen voor de islamitische wet (het verbod op het «openen van de deuren van zelfstandige interpretatie»); afwijzing van een volledige, permanente vrede met Israël.

In de meeste landen werden deze bewegingen van meet af aan stelselmatig uitgesloten van het politieke proces en vervolgd. In de landen waar de macht werd gegrepen door militaire junta's of «revolutionaire voorhoedes» (Egypte, Syrië, Libië, Algerije, Irak) of door een pro-westerse dictator als de Sjah van Iran, nam deze onderdrukking bijzonder meedogenloze vormen aan. Dit droeg zowel bij tot verdere splitsingen en radicalisering als tot toenemende druk op en politisering van de officiële islamitische structuren of delen daarvan. Een voorbeeld daarvan waarmee Nederland werd geconfronteerd is de in Leiden docerende prof. Nasr Abu Zeid, die werd vervolgd en door een rechtbank tot ketter werd verklaard onder druk van geradicaliseerde leden van het Egyptische religieuze establishment. Volgens de rechtbank was zijn huwelijk daarmee ongeldig (voor de islamitische wet kan een moslimse vrouw niet gehuwd zijn met een niet-moslim). De aanleiding was zijn werk op het terrein van de Koran-uitleg waarin hij pleitte voor een benadering die ruimte laat voor eigentijdse interpretaties die in overeenstemming zijn met de universele mensenrechten.

Uit het voorgaande blijkt al dat het niet op de weg ligt van buitenlandse regeringen om op dit terrein generaliserende uitspraken te doen. Wel kan worden geconstateerd dat westerse regeringen duidelijker dienen te maken dat zij een niet-selectieve toepassing van mensenrechtencriteria voorstaan. In beginsel is er geen reden toleranter te staan tegenover de vervolging en politieke uitsluiting van islamitische groeperingen dan tegenover de onderdrukking van minderheden of andersdenkenden. Op de langere termijn kan een dergelijke selectieve toepassing van de criteria en impliciete steun voor de vervolging door autoritaire regimes de crisis slechts verdiepen. Het feit dat islamitische politieke groeperingen denkbeelden huldigen die veelal op essentiële punten afwijken van de liberale traditie – zoals de scheiding van kerk en staat, de gelijkwaardigheid van de positie van de vrouw aan die van de man, gelijkberechtiging van religieuze minderheden – doet aan dat principe niet af. In een omgeving waarin de denkbeelden van de islamisten op veel punten gedeeld worden door grote groepen van de bevolking kan slechts een debat hierover, in vrijheid gevoerd zoals dat de laatste jaren in Iran het geval is, het noodzakelijke draagvlak verwezenlijken voor onomkeerbare, fundamentele veranderingen.

Met betrekking tot de rol van de islam in de regionale interstatelijke verhoudingen zijn voorts de volgende elementen van belang. De islam is de dominante religie in de regio (92% van de bevolking) en de staatsgodsdienst in veruit de meeste landen. Religieuze minderheden van betekenis komen voor in Egypte, Irak, Israël, Libanon, Palestijnse Gebieden, Soedan en Syrië. De islamitische meerderheid is echter verre van homogeen. De belangrijkste tweedeling is die tussen de soennieten en de sji'ieten. De Sji'a is de staatsgodsdienst in Iran, maar telt ook veel aanhangers in de Golfregio van het Arabisch schiereiland, Irak, Syrië, Libanon, en ten oosten van Iran in Afghanistan en Pakistan. Binnen de soennitische en sji'itische islam bestaan talrijke scholen, richtingen en vertakkingen, en organisaties zoals de mystieke broederschappen. Daarnaast hebben veel staten etnische of linguïstische minderheden binnen hun grenzen.

Ideeën omtrent het mogelijke samengaan of unievorming van verschillende staten op islamitische grondslag bleken in de praktijk derhalve nog aanzienlijk minder realiteitsgehalte te hebben dan de vele projecten tot

unievorming vanuit een arabisch-nationalistisch perspectief. Wanneer er sprake is van politieke islam gaat het vaak om oppositionele bewegingen, die eerder geneigd zijn hun toevlucht te zoeken tot geweld naarmate zij meer worden uitgesloten van het politieke proces, het repressieve apparaat van de overheid bruter optreedt, en de economische tegenstellingen schrijnender zijn. De islamitische revolutie in Iran was een reactie op het autoritaire bewind van de Sjah en een moderniseringspolitiek die onvoldoende wortels in de samenleving had. Het feit dat het bewind van de Sjah leunde op nauwe samenwerking met de Verenigde Staten werd met die politiek geassocieerd en bepaalde na de val van de Sjah tot op grote hoogte de opstelling van de islamitische republiek Iran. Deze gebeurtenissen betekenden een bron van inspiratie voor verzetsbewegingen in andere landen, zonder dat daadwerkelijke hulp van Iran daarin noodzakelijkerwijs een belangrijke rol speelde.

Daarnaast kan een situatie van bezetting ertoe bijdragen dat groeperingen zich in hun verzet bedienen van islamitische symboliek. Dat geldt voor de Palestijnen, maar ook bijvoorbeeld Afghanistan. Interstatelijke rivaliteit kan dit verschijnsel aanwakkeren. Zo zijn tot 1989 met actieve steun van de Verenigde Staten en Pakistan 35 000 moslims uit veertig verschillende islamitische landen getraind voor de strijd tegen de Sovjet-bezetting van dat land. Veel van deze Mujahidien zijn afkomstig van het Arabisch schiereiland, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Deze zogenaamde «Afghanen», onder wie de thans bekende Saoedische terrorist Bin Laden, hebben vervolgens in eigen land en elders de wapens opgenomen. Uiteindelijk wist de Taleban-beweging, met hulp van Pakistan en Saoedi-Arabië, Kaboel en het grootste deel van Afghanistan onder haar controle te brengen. Deze ontwikkelingen hebben er sterk toe bijgedragen dat de regio verder is gepolariseerd langs sektarische en etnische lijnen.

Ook politieke groeperingen die opereren onder islamitische vlag maar zich niet bedienen van de gewapende strijd, zoals in Marokko, leggen de nadruk op thema's als sociale rechtvaardigheid en culturele en sociale authenticiteit. Secularisme, westerse denkbeelden over de rol van de vrouw, en de sociale gevolgen van economische hervormingen, en andere aspecten van globalisering – dit zijn onderwerpen waarop het onbehagen zich concentreert en waaraan deze groepen uitdrukking geven.

Het grote verschil tussen de politieke islam in twee, in veel opzichten verwante, buurstaten als Marokko en Algerije is in dit verband veelzeggend. Hoewel wellicht gesproken kan worden van een soort «islamitische internationale» in de zin dat er talrijke netwerken bestaan tussen islamisten op het gebied van uitwisseling van ideeën, morele en materiële steun, en ook terrorisme, doet dit niets af aan het feit dat de natie-staat de primaire context blijft voor de analyse van het verschijnsel. In landen waar een autoritaire politieke cultuur heerst en de mensenrechten met voeten worden getreden, zal de oppositie die zich bedient van het islamisme als ideologie ook eerder een gewelddadig karakter hebben. Oplossingen voor de problemen die hieraan ten grondslag liggen zullen in eerste instantie moeten worden gevonden binnen de samenlevingen van de betrokken staten.

Een complicerende factor is dat liberale denkbeelden, zoals die met betrekking tussen de scheiding van staat en kerk, vaak worden geassocieerd met kapitaalachtige elites die er een westerse levensstijl op na houden en sterk op Europa of de Verenigde Staten zijn georiënteerd. In veel landen bestaat derhalve een diepe kloof tussen deze kleine geprivilegieerde en verwesterste bovenlaag en de grote meerderheid van de bevolking, die op veel bescheidener voet of in armoede leeft en traditioneel is ingesteld. Bij gebrek aan mogelijkheden om democratische oppo-

sitie te voeren hebben islamisten zich opgeworpen als voorvechters van sociale rechtvaardigheid, conservatieve moraliteit en de strijd tegen corruptie. Het beleid van de regeringen in de regio ten aanzien van de sociaal-economische problematiek en democratisering, en de opstelling van de EU en VS terzake, zullen dus mede bepalend zijn voor de stabiliteit van deze landen.

Mensenrechten

Zowel op het terrein van de «klassieke» mensenrechten als vrijheid van meningsuiting scoort de MENA-regio slecht. Buitengerechtelijke executies en verdwijningen komen nog voor en de doodstraf is in geen van de MENA-landen afgeschaft. Zij wordt overigens alleen in de Golfregio, de Palestijnse Gebieden, Irak, Iran en Libië nog actief toegepast. Willekeurige arrestaties en martelingen door veiligheidsdiensten komen in de gehele MENA-regio voor, ook in landen met stabiele economie en veel sociaal-economische vooruitgang zoals Tunesië. Positieve ontwikkelingen, zoals de vrijlating van politieke gevangenen in Syrië, Koeweit, Tunesië en Marokko, doen zich eveneens voor. Alleen in Marokko lijkt dit evenwel te duiden op verbetering van het mensenrechtenbeleid op lange termijn.

In geen ander deel van de wereld staat vrijheid van meningsuiting en vergadering dermate onder druk zoals in de MENA-regio¹. Ondanks de huidige globalisering en explosieve groei van de communicatie-technologie houdt de Arabische wereld krampachtig vast aan controle en tradities. De ministeries van informatie dicteren de media, ook in landen waar de pers een zekere marge heeft (Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko). Talrijke taboes en «rode lijnen» dienen in acht worden genomen, vaak juist op gebieden die raken aan vitale maatschappelijke en politieke vraagstukken. Buitenlandse publicaties worden stelselmatig of periodiek geweerd indien daarin onwelgevallige visies voorkomen. In sommige landen is het internet slechts in beperkte mate of in het geheel niet toegankelijk, hetzij als gevolg van de opstelling van de overheid of door andere factoren. De relatief vrije Arabische pers wordt voornamelijk uitgegeven in Londen. Een uitzondering op dit patroon zijn de openhartige politieke discussies uitgezonden door de satellietzender al-Djazira in Qatar, een fenomeen dat ook in Nederland de aandacht heeft getrokken, maar in feite reliëf verleent aan de uitzonderingssituatie waarin de regio als geheel zich bevindt.

Het is duidelijk dat deze situatie waarin onderdrukking en gebrek aan vrijheid in diverse gradaties de norm is, ook verstrekkende gevolgen heeft op economisch terrein en voor de toekomstperspectieven, met name tegen de achtergrond van de bevolkingsgroei en de snel veranderende wereldeconomie. De stringente controle die wordt uitgeoefend door ondemocratische regimes betekent ook: een gebrekkige institutionele ontwikkeling, corruptie, een geprononceerde rol voor de weinig productieve publieke sector, grote rechtsonzekerheid, beknotting van de vrijheden van het individu, geen ruimte voor de ontwikkeling van een «civil society». In het verleden heeft nooit een andere situatie bestaan. Het punt is echter dat de meeste regeringen in het gebied deze situatie bestendigen en ernstig tekort schieten ten opzichte van de demografische en economische realiteiten waarmee deze landen thans worden geconfronteerd.

De positie van de vrouw

Het sociaal conservatisme verzet zich, met verwijzing naar de eigen tradities, tegen deelname van de vrouw aan het politieke, maatschappelijke en economische leven op voet van gelijkheid met de man. In de meeste landen is deze fundamentele ongelijkheid wettelijk verankerd in het

¹ Volgens de Amerikaanse Gouvernementeale Organisatie Freedom House scoren de landen in de MENA-regio op het gebied van de politieke rechten, burgerrechten en de aanwezigheid van «vrijheid in ruime zin» in vergelijking tot andere landen in de wereld slecht tot zeer slecht (Israël vormt hierop een positieve uitzondering).

personen familierecht dat is gebaseerd op het islamitisch recht. De conservatieve en autoritaire sociale visie wordt in veel gevallen gesteund door een grondwet waarin het islamitische karakter van de staat is vastgelegd en de islamitische wet wordt aangeduid als een belangrijke of de voornaamste wetsbron. In de gehele regio zijn vrouwen het voorwerp van juridisch, politieke en sociale discriminatie. Ondergeschikt qua status in de formele samenleving, gemarginaliseerd en ondervertegenwoordigd in het openbare leven zijn zij bovendien kwetsbaar voor politiek en huiselijk geweld. Opheffing van deze fundamentele ongelijkheid tussen man en vrouw is essentieel voor verbetering van de economische en sociale situatie in de regio.

Een belangrijke graadmeter is de deelname van de vrouw aan het openbare leven. Juist op dit terrein blijkt dat binnen de islamitische cultuur van het Midden-Oosten zeer verschillende benaderingen mogelijk zijn. In Saoedi-Arabië is de wereld van de vrouw gesegregeerd van die van de man en bekleedt zij geen openbare functies. In Iran daarentegen heeft de emancipatie van de vrouw pas doorgezet na de islamitische revolutie: thans is ongeveer 58 procent van de aankomende studenten vrouw. In het Iraanse parlement werd in 1980 1,5% van de zetels bezet door vrouwen; sinds de verkiezingen in februari jl. is dit 2,75%. Ook is het analfabetisme onder vrouwen in Iran sterk teruggedrongen. De partij van Khatami, die in 1997 dankzij de vrouwelijke kiezer en de jongeren tot president werd gekozen, is voorstander van een grotere rol voor de vrouw, maar dit standpunt vindt ook brede sympathie bij de andere politieke groepen.

Een tussenpositie tussen Saoedi-Arabië en Iran wordt ingenomen door Koeweit. Het in 1999 gekozen parlement van Koeweit wees eind vorig jaar, met een meerderheid van één stem, het voorstel van de regering af om de vrouw het actief en passief kiesrecht te verlenen. De tegenstanders behoorden tot de politieke islamisten en tribale vertegenwoordigers. Wel worden in Koeweit reeds verschillende hoge maatschappelijke posities (o.m. rector van de universiteit) bekleed door vrouwen. Ook in andere Arabische Golfstaten, Qatar en Oman, zijn bescheiden stappen gezet in de richting van de politieke emancipatie van de vrouw. Hoewel het resultaat van de stemming in het Koeweitse parlement teleurstellend is, kan alleen een debat zoals dat in alle openheid in het parlement is gevoerd het noodzakelijke duurzame maatschappelijke draagvlak verzekeren. Ook vanuit dit opzicht valt de democratische procedure te verkiezen boven verlichte maatregelen die op autoritaire wijze worden opgelegd.

Voor Europa is de evolutie die op gang begint te komen in de partnerlanden van het Barcelona-proces van bijzonder belang. In Egypte is begin dit jaar na lange discussie een wet aangenomen die het vrouwen aanzienlijk makkelijker maakt het initiatief te nemen tot echtscheiding. In Marokko presenteerde de regering dit jaar een programma tot betere integratie van de vrouw in het maatschappelijke en economische leven. Dit plan beoogt de bestrijding van het schrikbarende hoge analfabetisme onder vrouwen (tweederde van alle vrouwen, op het platteland 87%), geweldpleging tegen vrouwen (28 000 gevallen tussen 1994–1998), betere vertegenwoordiging in bestuurlijke organen (slechts 83 vrouwen op 24 000 gekozen leden in regionale en lokale organen) en verbeteringen in bepalingen in het familie- en personenrecht die de positie van de vrouw betreffen. Het plan heeft geleid tot heftige polemieken en acties vanuit conservatieve, orthodox-religieuze en fundamentalistische kring. De discussie over de rol van de vrouw wordt daarmee niet alleen de lakmoesproef voor de Marokkaanse samenleving, maar ook voor de nieuwe koning, die als religieus leider het Salomonsoordeel zal moeten vellen.

In Algerije is de sociale en juridische positie van de vrouw en de herziening van de «Code de la Famille» een van de onderwerpen die de Algerijnse politiek verdeeld houden. De voorstanders van een seculier staatsbestel zijn voor bijstelling van de wetgeving, aangepast aan de huidige tijd en met een betere rechtspositie voor de vrouw. De aanhangers van een islamitische staat zijn voor het behoud ervan en een stringenter beleid. In Tunesië is het personen-, familie- en erfrecht overigens relatief vooruitstrevend (polygamie is er bijvoorbeeld wettelijk verboden). Sinds de onafhankelijkheid is een effectief beleid gevoerd, waarbij vooral de emancipatie van de vrouw aandacht kreeg. Het analfabetisme onder vrouwen is in Tunesië aanzienlijk teruggedrongen en ook op de arbeidsmarkt zijn de kansen voor de Tunesische vrouw steeds verder verruimd. Vrouwen maken ongeveer een derde uit van het Tunesische ambtenarenapparaat.

In de gehele regio verloopt de discussie volgens vergelijkbare patronen. De aanzet tot verbeteringen komt veelal van de regering zelf, onder druk van de globalisering, de sociaal-economische problemen, en de opinie van het hoger opgeleide middenkader van de maatschappij. De conservatieve tegenkrachten trachten dit proces zoveel mogelijk af te remmen met een beroep op het corpus van islamitische traditionele jurisprudentie en een retoriek die appelleert aan anti-westerse sentimenten en gevoelens van gekwetste nationale en religieuze eigenwaarde. De feitelijke veranderingen in de positie van de vrouw die hieruit voortvloeien voltrekken zich stapsgewijs, heffen de essentie van de fundamentele ongelijkheid over het algemeen niet op en staan onder politieke druk.

Migratie

In de meeste landen in de regio is de mobiliteit van de bevolking sterk toegenomen. Binnen de staatsgrenzen is er een trek naar de steden en streken waar een hoger levenspeil en meer zekerheid in bestaansbronnen worden vermoed. Daarnaast is er een emigratiestroom naar andere landen in de regio of daarbuiten, in het bijzonder Europa. Hierbij kan een zekere mate van keuzevrijheid worden verondersteld. Te denken valt aan migratie van arbeidskrachten of de veelal daarop volgende migratie in het kader van gezinshereniging of huwelijksmigratie. Vanaf de jaren tachtig heeft de migratie echter een ander karakter gekregen: gaandeweg zijn vluchtelingen en asielzoekers het beeld gaan bepalen. Het restrictievere immigratiebeleid van de EU en de toegenomen spanningen en regionale conflicten in het Midden-Oosten zijn hierbij mede-bepalend.

De trek van arbeidskrachten, vooral vanuit Marokko, Algerije, Turkije en Tunesië als arbeidsmigranten naar Europa, gevolgd door gezinshereniging en huwelijksmigratie, droegen bij aan het ontstaan van omvangrijke migrantengemeenschappen in Europa. De olie-boom in de jaren zeventig bracht een belangrijke arbeidsmigratie op gang tussen de landen van de MENA-regio zelf. Egyptische gastarbeiders trokken naar Libië, Palestijnen, Jemenieten en andere arabische nationaliteiten vonden werk in Saoedi-Arabië en de Golfstaten. De arabische arbeidsmigratie volgde in een aantal gevallen het grillige patroon van de inter-arabische politieke betrekkingen. Egyptische arbeiders werden gedwongen uit Libië te vertrekken toen president Sadat vrede sloot met Israël, Palestijnen waren na de Golfoorlog niet meer welkom in de Golfstaten en Jemenitische arbeiders werden Saoedi-Arabië uitgezet als gevolg van de opstelling van de Jemenitische regering ten tijde van de Golfoorlog, met zeer ernstige gevolgen voor de Jemenitische economie.

Door een restrictiever Europees toelatingsbeleid sinds de jaren negentig, nam de migratie naar Europa vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika

weliswaar af, maar veranderde tevens van karakter. Vanuit de Maghreb en Egypte neemt de clandestiene migratie om economische beweegredenen thans een belangrijke plaats in, terwijl uit andere delen van het Midden-Oosten en ook Centraal-Azië steeds meer asielzoekers toestromen (o.a. Koerdische asielzoekers uit Turkije en Irak en vluchtelingen uit Afghanistan). Op middellange termijn valt te verwachten dat de migratiedruk vanuit Noord-Afrika en het Midden-Oosten zal toenemen als gevolg van de bevolkingsdruk, een achterblijvende of stagnerende sociaal-economische situatie en onvoldoende mogelijkheden in de niet-agrarische sectoren om de omvangrijke uitstoot van de bevolking uit de landbouw op te vangen. De economische liberalisering, de privatisering van staatsbedrijven, en andere hervormingen zullen deze trend in eerste instantie slechts versterken. Hoe lang deze overgangsfase in de verschillende landen zal duren, valt niet te voorspellen.

Ook de perceptie die de bewoners hebben van de situatie in eigen land in vergelijking tot die in de rijke, democratische, goed functionerende verzorgingsstaten in Europa speelt een rol. Een in 1999 gehouden enquête in Marokko wees uit dat circa driekwart van de ondervraagde Marokkaanse mannen en vrouwen in de actieve leeftijd er de voorkeur aan zou geven te emigreren naar het buitenland. Dit gegeven kan uiteraard niet los worden gezien van de aanwezigheid in Europa van omvangrijke migrantengemeenschappen uit de MENA-landen.

Veiligheidssituatie

Militaire machtsverhoudingen

De defensie-uitgaven in de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika als percentage van het BNP behoren tot de hoogste ter wereld. Een reden voor het hoge niveau van de defensie-uitgaven is gelegen in het sterke onderlinge wantrouwen tussen landen in de regio en de daarmee samenhangende spanningen op politiek en militair terrein. Het geschil tussen Israël en zijn Arabische burens wordt traditioneel gezien als het brandpunt hiervan. Daarnaast zijn als spanningsvelden te noemen: de intensieve, militaire samenwerking tussen Israël en Turkije, die door de Arabische staten als bedreigend wordt ervaren, de achterdocht die leeft in de lidstaten van de GCC ten aanzien van de geo-politieke ambities van Irak en Iran, de gespannen verhouding tussen Iran en Irak en tussen Iran en het door Pakistan gesteunde Talebanbewind in Afghanistan, alsook het grensconflict tussen Jemen en Saoedi-Arabië.

In de Noord-Afrikaanse regio spelen twee conflicten. Het interne conflict in Algerije, dat inmiddels militair in het voordeel van de regering lijkt te zijn beslecht, en het conflict tussen Marokko en Polisario over de Westelijke Sahara. Sinds het staakt-het-vuren van 1990 is dit laatste een «low-intensity-conflict». De ontwikkelingen rond de Westelijke-Sahara zijn ook van invloed op de interne stabiliteit in Marokko, dat veel prestige en middelen heeft geïnvesteerd om dit gebied te behouden. Deze regionale spanningen zijn echter slechts een deel van het verhaal. Prestige redenen en de positie van defensie- en veiligheidselites spelen als belangrijke binnenlandse machtsfactor eveneens een belangrijke rol in het uitgavenpatroon.

Als de defensie-uitgaven over de periode 1985–1998 in ogeschouw worden genomen¹, valt ten eerste op dat het merendeel van de landen in de MENA-regio zijn defensie-uitgaven drastisch heeft verlaagd. Uitzonderingen hierop zijn Bahrein, Koeweit en Qatar, waar juist een opwaartse trend waarneembaar is. De reden hiervoor is vermoedelijk de inval van Irak in Koeweit in 1990. Ten tweede valt op dat vijf landen (Israël, Koeweit, Oman, Qatar en Saoedi-Arabië) nog steeds meer dan 10% van hun BNP uitgeven aan defensie, met name door aankoop van (hi-tech) materieel en

¹ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999–2000*.

de kosten verbonden aan het onderhoud van het geavanceerde materieel en de bijbehorende trainingen.

De nauwe militaire samenwerking tussen de Golfstaten en het Westen beoogt onder meer het zekerstellen van de toevoer van olie en gas uit deze regio. Dit heeft mede ten grondslag gelegen aan het ingrijpen van de Coalitie ten tijde van de Golfoorlog van 1991. Voor de olierijke, maar militair kwetsbare Arabische Golfstaten speelt tevens de wens om de voornaamste westerse wapenleveranciers (VS, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) in militair-strategisch opzicht aan zich te binden.

Ten derde dient te worden gewezen op de scherpe daling van de defensie-uitgaven van Iran, Irak en Syrië. Deze neerwaartse tendens hangt samen met de beëindiging van de acht jaar durende oorlog tussen Iran en Irak en de lage olieprijs in de periode 1985–1996. In het geval van Irak dienen voorts de economische sancties te worden genoemd die het land door de internationale gemeenschap zijn opgelegd na de Iraakse inval in Koeweit. Dit sanctieregime is bedoeld om druk op de regering van Irak uit te oefenen om de relevante VN-resoluties uit te voeren en om ervoor te zorgen dat Bagdad in de tussentijd niet financieel de gelegenheid krijgt om het Iraakse militaire apparaat weer op te bouwen of massavernietigingswapens te verwerven.

Ook in Syrië zijn de defensie-uitgaven in de afgelopen periode sterk teruggelopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat sinds het einde van de Koude Oorlog Syrië niet langer kan rekenen op een gegarandeerde toevoer van Russisch militair materieel. De Russische Federatie insisteert op inlossing door Syrië van de uitstaande miljardenschuld van eerdere wapenleveranties alvorens hervatting van levering van defensiematerieel aan de orde kan zijn. Naar schatting zou inmiddels 80% van de militaire bewapening dringend aan modernisering toe zijn. Syrië heeft sinds 1993 geen grote wapeninkopen meer gedaan. Een en ander heeft ertoe geleid dat volgens het Jaffee Center in Israël de militaire balans tussen Israël en Syrië – en overigens ook die met de andere Arabische landen – nooit eerder zo sterk in het voordeel van Israël is uitgeslagen.¹ De verwachting is dat deze kloof de komende jaren alleen maar groter zal worden.

De militaire machtsverhoudingen in het Midden-Oosten worden echter niet alleen bepaald door de defensie-uitgaven maar ook door onderlinge allianties die worden gesloten. Met name de militaire samenwerking tussen Israël en Turkije dient hier te worden genoemd. De militaire samenwerking tussen de beide landen kreeg in 1996 gestalte in een verdrag, waarbij training en modernisering van de Turkse luchtmacht met Israëlische assistentie een voorname plaats innemen. Israël heeft in ruil hiervoor onder meer in Turkije luchtruim gekregen voor oefeningen die op het eigen beperkte grondgebied moeilijker uitvoerbaar zijn. In juni 1999 vonden gezamenlijke vlootoefeningen plaats, waarbij de VS de derde partner vormde en Jordanië waarnemers had gestuurd.

De hierboven genoemde samenwerking heeft diepe verontrusting veroorzaakt in de Arabische wereld, in het bijzonder bij Syrië dat zich nu geplaatst ziet tegenover twee militaire opponenten van zeer groot formaat. De losse politieke coördinatie in de driehoek tussen Egypte, Syrië en Saoedi-Arabië biedt hiervoor geen militair-strategisch tegenwicht. Ook Iran, dat sinds het begin van de islamitische republiek een strategisch partnerschap heeft met Syrië, beziet de Israëlisch-Turkse samenwerking met argusogen. De verwachting is echter dat indien Syrië een allesomvattende vrede met Israël sluit – met alle positieve gevolgen van dien voor de relaties van Syrië met het Westen – dit partnerschap aan belang zal inboeten.

¹ De Syrische marine is nauwelijks operationeel, evenals de luchtverdediging. Op conventioneel gebied bestaat binnen Israëlische defensiekringen nog enige vrees voor een verrassingsaanval van het Syrische leger op de Golan. Het Syrische leger beschikt in tegenstelling tot Israël echter niet over apparatuur om 's nachts te opereren.

De waterproblematiek

Hoewel de rol van water in de afgelopen decennia vaak minder zichtbaar is geweest dan die van olie, kan het belang daarvan moeilijk worden overschat. In tegenstelling tot olie, draait het bij water juist om de toenemende schaarste en de verdelingsproblematiek die hieruit voortvloeit. De redenen voor de watercrisis zijn door de hele regio goeddeels dezelfde: de natuurlijke schaarste van water, de snel groeiende bevolking, vervuiling, industrialisatie, intensieve landbouw en oneconomisch gebruik van water. In sommige gevallen is de watercrisis overwegend een gevolg van nationale politieke prioriteiten, bijvoorbeeld door waterallocaties ten behoeve van de landbouw zoals in Saoedi-Arabië.

Het gevolg van dit alles is dat de beschikbare hoeveelheid schoon water per capita in veel landen van het Midden-Oosten sterk is afgenomen (in sommige landen met meer dan 50%)¹. Thans omvat de totale bevolking van het Midden-Oosten en Noord-Afrika 5% van de wereldbevolking. In dezelfde regio bevindt zich naar schatting slechts 0,9% van de wereldwijd aanwezige zoetwatervoorraad. Met de huidige groei van de bevolking zal de vraag in steeds sneller tempo de beschikbare zoetwatervoorraden overtreffen.

De waterproblematiek wordt verder gecompliceerd door de instabiele politieke situatie in de regio. De landen zien water veelal als een strategisch goed en toegang tot water als een nationaal veiligheidsbelang. Zo neemt het risico van conflicten over de verdeling ervan toe. Voor duurzame oplossingen is regionale samenwerking vereist, een bereidheid die tot dusverre vrijwel geheel ontbreekt. Initiatieven op dit gebied hebben geresulteerd in incidentele maatregelen of handhaving van een status-quo die door een of meer partijen slechts wordt gerespecteerd vanwege de bestaande machtsverhoudingen.

In grote lijnen kunnen in de regio van het Midden-Oosten en Noord-Afrika drie stroomgebieden worden onderscheiden met belangrijke repercussies voor de internationale betrekkingen:

- het stroomgebied van Eufraat en Tigris (Turkije, Syrië en Irak)
- het stroomgebied van de Nijl (Egypte, Soedan, Ethiopië, Oeganda en andere Oost-Afrikaanse staten)
- het stroomgebied van de Jordaan en Yarmuk (Israël, Jordanië, Syrië, Libanon en de Bezette Gebieden)

In het stroomgebied van Eufraat en Tigris heeft de waterproblematiek de betrekkingen tussen Syrië en Turkije de afgelopen decennia belast. De spanningen namen vooral toe naar aanleiding van het Groot Anatolië Project (GAP) dat door Turkije in 1974 in gang is gezet². In het kader hiervan onderneemt Turkije ambitieuze inspanningen op o.a. het gebied van hydro-elektriciteit en irrigatie. Het GAP wordt door Syrië gezien als een ernstige bedreiging en een inbreuk op zijn historische waterrechten. In 1990 liepen de spanningen hoog op toen de doorstroom van water werd onderbroken in verband met opvulling van de Attaturkdam. In reactie hierop zou Syrië in dezelfde periode de steun aan de PKK hebben opgevoerd. Hoewel ook Irak de Turkse plannen wantrouwt, is het nooit tot een Syrisch-Iraakse coördinatie gekomen als gevolg van de uiterst koele betrekkingen tussen beide landen.

Turkije heeft andere landen in de regio herhaaldelijk aangeboden water te leveren op commerciële voorwaarden. Zo lanceerde Turkije plannen voor de aanleg van een pijplijn (de zgn. «peace pipeline») als onderdeel van een olie-voor-water ruil. Israël, waarmee Turkije nauwe betrekkingen

¹ Afname van water per capita in periode 1971–2000, bron: Joyce R. Starr en Daniel C. Stoll, «The Politics of Scarcity, Water in the Middle East» (p. 51).

² Turkije financiert het project geheel zelf. De WB heeft gezien de voorziene internationale gevolgen van GAP hieraan niet willen meewerken.

onderhoudt, de Palestijnen en Jordanië hebben belangstelling getoond voor Turks water.

Ook in het stroomgebied van de Nijl veroorzaakt vrees voor waterschaarste internationale spanningen. In 1959 is een verdrag gesloten tussen Egypte en Soedan inzake gebruik en verdeling van het beschikbare water, op grond waarvan Egypte jaarlijks (maximaal) 55,5 miljard m³ water gebruikt¹. Egypte baseert zijn aanspraken daarnaast op de behoeften van de omvangrijke en groeiende bevolking. Ambitieuze plannen voor bevloeiing van grote stukken woestijn in Zuid-Egypte (New Valley-project) en de Sinai (El-Salaam-project) zullen de vraag naar water in Egypte naar verwachting verder doen toenemen. Ethiopië, waar 78% van het Nijlwater zijn oorsprong vindt² heeft echter meermalen aangegeven zich niet gebonden te achten aan het verdrag van 1959 en stelt zich op het standpunt dat het volledige soevereiniteit heeft over het water van de Nijl op eigen grondgebied.

De situatie in het stroomgebied van Jordaan en Yarmuk wordt bepaald door de verhouding tussen Israël en de Arabische buurlanden. Zo is na 1993 ook op het gebied van water de verstandhouding tussen Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit verbeterd. Het vredesverdrag van 1994 tussen Israël en Jordanië bevat afspraken inzake verdeling en behoud van water in het stroomgebied van de Jordaan en Yarmuk³. En in het kader van de multilaterale waterwerkgroep van het Midden-Oosten is een programma opgezet voor technische samenwerking op het gebied van water tussen de drie partijen (met steun van donoren als VS, EU en sinds 1998 ook Nederland).

De bezetting van de Golan verschaft Israël tevens de controle over de daar gelegen waterbronnen. In de huidige vredesbesprekingen met Syrië speelt water – toegang tot deze bronnen en tot het Meer van Tiberias – dan ook een belangrijke rol. Ook in het Palestijnse spoor staat water hoog op de agenda.⁴ In dit geval doet zich de situatie voor dat de watervoorraden in de Bezette Gebieden worden gecontroleerd (en grotendeels geëxploiteerd) door Israël.

De landen ten westen van Egypte delen geen stroomgebieden van belang. Marokko heeft het gevaar van waterschaarste tijdig ingezien en heeft in de bouw van dammen voor drinkwater en vooral irrigatie geïnvesteerd. Algerije haalt 95 % van zijn exportopbrengst uit olie en gas, maar heeft de ontwikkeling van landbouw en irrigatie veronachtzaamd. Van dreigende drinkwaterschaarste is in dat land echter geen sprake. Tunesië is in staat de kosten van eventuele waterschaarste te financieren uit de economische groei. Libië onderneemt het grootste project ter wereld om fossiele waterreserves te exploiteren. Dit «Man Made River Project» is, in het licht van het bovenstaande over waterschaarste, vaak als ernstige verspilling bekritiseerd.

¹ Agreement on the Full Utilisation of the Nile Water (1959). De verdeling op grond van deze overeenkomst is 55,5 miljard m³ water per jaar voor Egypte en 18,5 miljard m³ water jaarlijks voor Soedan.

² Van het Nijlwater is 78% afkomstig van de blauwe Nijl (Ethiopië) en 22% aan de Witte Nijl (Centraal Afrika).

³ De aanhoudende droogte van de afgelopen jaren in het gebied heeft tot een acute watercrisis geleid (deze is voor ieder zichtbaar in de vorm van het snel dalend waterpeil van de Jordaan). In 1999 heeft Israël de jaarlijks allocatie aan Jordanië eenzijdig met 2 miljard m³ terugbracht. Jordanië zag zich vervolgens genoodzaakt noodmaatregelen voor het watergebruik te treffen.

⁴ Water wordt algemeen gezien als een van de vijf hoofdpunten in de vredesonderhandelingen, naast land, nederzettingen, vluchtelingen en Jeruzalem.

KANSEN EN RISICO'S

Algemeen

Uit het voorafgaande rijst het beeld op van een regio die te lijden heeft onder politieke stagnatie, die daardoor de aansluiting bij de wereld economie in belangrijke mate heeft gemist en die tegelijkertijd wordt geconfronteerd met een snel groeiende bevolking die een toenemend beroep doet op schaarse hulpbronnen. Dit dwingt tot keuzes voor de toekomst. Deze keuzes, die hun uitwerking zullen hebben op de binnenlandse situatie in de landen van de regio, op de relatie van de regionale mogend-

heden onderling en op de relatie van Europa met het gebied, zullen van invloed zijn op de kansen en risico's.

De risico's zijn terug te voeren op meerdere factoren. In veel landen dient de staat vooral de politieke en economische belangen van een kleine minderheid, die andere groepen hetzij coöpteert dan wel met geweld onderdrukt. Het ontbreekt over het algemeen aan mogelijkheden voor politieke participatie van alle burgers en een institutioneel kader dat de individuele rechten waarborgt. De mogelijkheid om te komen tot nationale consensus over het te voeren beleid ontbreekt derhalve. Deze falende politieke cultuur en de corruptie en repressie die hiervan het gevolg zijn leveren niet alleen gevaren op voor de eigen burgers maar kunnen ook tot vergaande internationale veiligheidsrisico's aanleiding geven; zeker daar waar primitieve bestuursvormen worden gecombineerd met moderne technologie, vooral op militair terrein, en ruime financiële mogelijkheden gebaseerd op olie-inkomsten. Het extreme geval van Irak heeft dit aange-toond.

Indien bovendien de groei van de economie achterblijft bij de bevolkings-toename zal dit leiden tot verarming met gevolgen voor de interne stabili-teit als ook een toename van de migratiedruk. De natuurlijke schaarste aan water en het onevenwichtige en oneconomische gebruik hiervan kan leiden tot spanningen tussen landen. Onvrede over de maatschappelijke en politieke verhoudingen alsmede over verdelingsvraagstukken kunnen zich ontladen in (terroristisch) geweld in eigen land en daarbuiten, zeker indien het buitenland mede-verantwoordelijk wordt gehouden voor de interne ontwikkelingen.

Het spiegelbeeld hiervan is echter de mogelijkheid dat er ontwikkelingen in gang worden gezet waarbij tijdig oplossingen worden gevonden voor maatschappelijke problemen, met name doordat beter aansluiting wordt gevonden bij ontwikkelingen elders in de wereld. Onder kansen moet ook worden gerekend het ontstaan van functionerende samenwerkingsver-banden binnen de regio en daarbuiten, onder andere met Europa. Voor-waarde hiervoor is dat interne veranderingsprocessen leiden tot een meer open samenleving waarbinnen het individu – ook de vrouw – meer ruimte en vrijheid geniet en tot opbouw van de rechtsstaat.

De politieke machtscultuur

De Midden-Oosten regio is de afgelopen decennia geteisterd door talrijke gewapende conflicten, zowel tussen als binnen staten.¹ Al die jaren richtte de internationale aandacht zich uiteraard op het Arabisch-Israëliësch conflict, maar ook de bezetting en bevrijding van Koeweit in 1990–1991 hield de wereld in haar greep. Het aantal dodelijke slachtoffers van beide conflicten, naar schatting respectievelijk 100 000 en 20 000, valt echter in het niet bij dat van de oorlog tussen Irak en Iran (500 000) en het conflict in Afghanistan (1 500 000). Andere belangrijke regionale conflicten waren de strijd in Soedan (1 000 000), de Libanese burgeroorlog (150 000) en de strijd tussen het Algerijnse bewind en de islamisten (70 000–100 000). Verder kunnen genoemd worden het conflict om de Westelijke Sahara, het voortdurende geweld in de Koerdische regio in Irak, Iran en Turkije, en de burgeroorlog in Jemen, waarvan de nasleep zich nog steeds doet voelen.

Naast dit oorlogsgeweld in de regio is er tevens sprake van endemisch geweld dat samenhangt met autoritaire gezagsuitoefening, het gebrek aan rechtszekerheid en democratische medezeggenschap en de fobische angst van veel regimes voor dissidente geluiden, politieke oppositie of kritische discussie. In de meeste landen wordt politiek, zowel nationaal als internationaal, gezien als een «zero sum game», dat slechts absolute winnaars en verliezers kent – een visie die de historische ervaring van de

¹ Met slechts 8% van de wereldbevolking was het Midden-Oosten het toneel van 25% van alle gewapende conflicten in de wereld sinds 1945.

regio reflecteert. Hoewel geen exacte cijfers voorhanden zijn over het aantal slachtoffers, heeft ook deze vorm van geweld onafzienbaar veel leed en schade veroorzaakt.

Bij afwezigheid van een functionerende rechtsstaat met zijn scheiding der machten, grondwettelijk verankerde vrijheden en democratische besluitvorming, staan de middelen waarover de staat beschikt vooral ten dienste van de machthebbers. Tegen deze achtergrond wordt begrijpelijk waarom regionale samenwerking nooit van de grond is gekomen. Iedere groep machthebbers moet immers vrezen dat de andere hem ondermijnt door gebruik te maken van latente weerstanden die intern bestaan en niet langs legitieme weg aan de oppervlakte komen. Er heerst dan ook veelal wantrouwen over elkaars intenties en het vermoeden van samenzwering. Dit verklaart ook waarom de talrijke initiatieven om landen te verenigen vanuit de arabisch-nationalistische ideologie nooit tot blijvend resultaat hebben geleid, ondanks het werkelijk bestaande gevoel van culturele verbondenheid tussen de bewoners van de verschillende Arabische staten.

Een gevolg is dat de regio niet beschikt over effectieve organisaties voor samenwerking op het gebied van veiligheid of op dat van de economie. De rol van de Arabische Liga, die in 1945 werd opgericht, beperkte zich voornamelijk tot de coördinatie van de Arabische positie in het conflict met Israël. Sinds het einde van de Koude oorlog en sinds de Golfoorlog, die een nieuwe breuklijn opende in de Arabische wereld, functioneert deze organisatie gebrekkiger dan ooit. Iets soortgelijks geldt voor de UMA, de organisatie voor Magrebijnse samenwerking; dit als gevolg van de diepe tegenstellingen tussen Marokko en Algerije, met name over de Westelijke Sahara. Alleen de Gulf Cooperation Council (GCC) is een overlegforum dat regelmatig en in zekere harmonie bijeenkomt. Daarbij gaat het echter eerder om uitwisseling van standpunten en informatie dan om samenwerking gebaseerd op een duidelijke gemeenschappelijke toekomstvisie.

Aangezien het interstatelijk verkeer in de regio slechts een afspiegeling kan zijn van de interne situatie in de betrokken landen, is het onaannemelijk dat deze landen in de nabije toekomst zelf in staat zullen zijn effectieve samenwerkingsmechanismen op het gebied van veiligheid in te stellen. Toch bestaat daaraan dringende behoefte. De regio kent een rijke schakering aan militaire en politieke spanningen. De militaire uitgaven behoren tot de hoogste ter wereld¹ en zaken als gebrekkige onderlinge communicatie in de regio, programma's voor massavernietigingswapens, steun aan terroristische groeperingen en gewapende oppositie dragen bij tot de onvoorspelbaarheid.

Militaire en proliferatierisico's

Indien men een blik werpt op de militaire machtsverhoudingen kan worden geconcludeerd dat met name Israël en de GCC-landen de beschikking hebben over hoogwaardig defensiematerieel en op conventioneel gebied een enorme voorsprong hebben verkregen op de hen omringende landen. Ook ten aanzien van Iran bestaan aanwijzingen dat het land over programma's beschikt die verwerving van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen nastreven. Er dient rekening mee te worden gehouden dat Iran thans – of in de nabije toekomst – over een dergelijke capaciteit beschikt². Algemeen wordt aangenomen dat Israël over nucleaire wapens beschikt. Dit is zeker een factor in de programma's van landen als Irak, Iran, Syrië en Libië op het gebied van de ontwikkeling en / of productie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, maar niet de enige en wellicht zelfs niet de doorslaggevende.³ Het

¹ De MENA-landen spendeerden in 1998 gemiddeld 7,4% van het BNP aan defensie. Ter vergelijking: voor landen in Centraal- en Zuid-Azië bedroeg dit 5,4%, in Afrika 4,3%, in Centraal- en Zuid-Amerika 1,9%, terwijl de lidstaten van de NAVO gemiddeld 2,1% besteedden aan defensie.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, nummer 23 423.

³ SIPRI-rapport. «Towards a regional Security regime for the Middle East: Issues and Options», 39: «Although weapons of mass destruction have commanded a considerable share of the public debate on Middle east security and arms control, it was recognized that conventional weapons have caused far more deaths in the region and consumed a much greater proportion of its arms budget than WMD.»

onderlinge wantrouwen tussen de laatstgenoemde landen, de vaak gespannen relaties met het Westen, alsmede de status die wordt ontleend aan het bezit van massavernietigingswapens, lijken op zichzelf reeds voldoende motivatie te bieden voor de ambities op dit gebied. Ook het besef op conventioneel gebied de achterstand niet te kunnen inlopen, zou kunnen aanzetten tot de verwerving van massavernietigingswapens, omdat langs die weg een zekere mate van afschrikking in stand wordt gehouden.

Irak houdt zich sinds lange tijd bezig met de ontwikkeling en productie van massavernietigingswapens en heeft deze tijdens de Iran-Irak oorlog en tegen de eigen Koerdische bevolking ook daadwerkelijk ingezet. Naar aanleiding van de Iraakse inval in Koeweit in 1990 stelde de Veiligheidsraad een ontwapeningscommissie in om toe te zien op de ontmanteling van Iraakse massavernietigingswapens en raketten met een bereik groter dan 150 kilometer. Irak werpt voortdurend obstakels op voor inspecties ter plaatse, waardoor de verdenking gehandhaafd blijft dat de Iraakse chemische en biologische bewapeningsprogramma's nog niet (volledig) zijn ontmanteld c.q. weer worden opgebouwd. Grote delen van het verwerkingsnetwerk, de geheimhoudingsmechanismen en de technische kennis zijn nog aanwezig, ook op nucleair gebied. De inschatting is dat Irak zich met name op de verwerving van een biologische wapencapaciteit zal concentreren.

In het geval van Iran moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat dit land thans of in de nabije toekomst over massavernietigingswapens kan beschikken. Syrië beschikt over middellange-afstandsraketten en het lijkt aannemelijk dat Damascus zal trachten de conventionele achterstand te compenseren door verwerving en ontwikkeling van massavernietigingswapens.

In het licht van deze ontwikkelingen stelt de NAVO in het recentelijk geactualiseerde Strategisch Concept dat de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen een directe militaire bedreiging kan vormen voor de bevolking, het grondgebied en de troepen van de lidstaten. Weliswaar geven de westerse strijdkrachten in absolute termen veel meer uit aan defensie dan de landen uit de regio¹ – hetgeen er mede toe heeft geleid dat het Westen vele malen beter uitgerust is dan en superieur is aan de strijdkrachten van de hierboven genoemde landen – maar door de dreiging met massavernietigingswapens kunnen conventionele calculaties danig worden verstoord.

Water

Water is in regio van strategische betekenis. Schaarste is dan ook een bron van potentiële conflicten. De politieke tegenstellingen en het diepe wantrouwen tussen de staten van de regio hebben het tot nu toe onmogelijk gemaakt in regionaal verband samen te werken op basis van rationele modellen voor de beheersing van de waterproblematiek.

Indien het Midden-Oosten Vredesproces aan kracht wint, ontstaan kansen om in een deel van het gebied de vicieuze cirkel te doorbreken. Een vredesakkoord van Israël met Syrië en Libanon en een regeling voor het Palestijnse probleem zou de weg kunnen openen voor samenwerking op dit terrein, al dan niet onder de aegis van een regionale waterautoriteit. Het is daarnaast van belang dat goede regionale afspraken worden gemaakt voor de stroomgebieden van Eufraat, Tigris en Nijl, waarvan veel regionale mogelijkheden direct afhankelijk zijn.

De regionale economieën steunen nog altijd in aanzienlijke mate op de landbouwsector, die in dit aride gebied weer sterk afhankelijk is van de regenval. Omdat deze onberekenbaar is wordt een gelijkmatige economi-

¹ Ter vergelijking: Algerije, Iran, Irak, Libië en Syrië besteedden in 1999 gezamenlijk 15 miljard US dollars aan defensiematerieel, terwijl de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hieraan samen ruim 306 miljard US dollars uitgaven.

sche ontwikkeling bemoeilijkt en vertonen de groeicijfers soms grote schommelingen.

Sociaal-economisch ontwikkelingen

De snelle demografische groei in de landen van de regio maakt forse economische groei noodzakelijk om aan de aspiraties van de overwegend jonge bevolking tegemoet te komen. Deze groei zal met name in de industriële en dienstensector moeten worden gevonden. De agrarische sector biedt te weinig soelaas. Een trek van platteland naar stedelijke gebieden is al geruime tijd gaande.

Aangezien een industriële traditie ontbreekt vervullen buitenlandse investeringen een belangrijke rol als aanjager van economische ontwikkeling. Buitenlandse investeerders zijn echter in toenemende mate mobiel en in staat in te spelen op zich wijzigende vestigingsvoorwaarden elders. Het is voor het Midden-Oosten niet eenvoudig zich te meten met gebieden elders ter wereld: in de slag om de gunst van de investeerder spelen de politieke spanningen en de instabiliteit de regio ook in economisch opzicht parten.

Op enkele landen en beperkte marktsegmenten als de oliesector na is de regio op dit moment niet bijzonder aantrekkelijk voor substantiële buitenlandse investeringen.

Ook hier geldt dat allereerst aan enige essentiële voorwaarden moet zijn voldaan. Goed bestuur, een functionerende rechtsstaat en zekere vrijheid van handelen behoren hiertoe.

Migratie

Het immigratiebeleid van de EU slaagt er in om de reguliere vormen van gezins- en huwelijksmigratie redelijk binnen de daartoe vastgestelde wettelijke kaders te houden. Daardoor komt de nadruk bij de migratie vanuit de MENA-regio sterker te liggen op de illegale arbeidsmigratie, vluchtelingen en asielzoekers.

De zuidelijke EU-lidstaten, zoals Griekenland, Portugal, Spanje en in mindere mate Italië ondergaan momenteel een belangrijke economische verandering, waarbij in sectoren zoals landbouw, bouwnijverheid, toerisme en andere vormen van dienstverlening grote behoefte bestaat aan ongeschoolde en vooral goedkope arbeid. Vraagstukken van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt worden in deze landen versterkt door het gegeven dat arbeidsreserves in de geografisch nabije Maghreb in ruime mate voorhanden zijn.

De aard en omvang van de migratie vanuit het Midden-Oosten zal in de toekomst verder in sterke mate worden bepaald door de politieke en veiligheidssituatie aldaar.

NEDERLANDS BELEID

Algemeen

Veel van de beschreven problemen zijn niet specifiek voor deze regio en doen zich wereldwijd voor. Dat geldt voor de economische hervormingen die nodig zijn om aansluiting te vinden bij de wereldmarkt en te voorzien in de behoeften van een snel groeiende bevolking; voor kwesties van wapenbeheersing, non-proliferatie, mensenrechten en goed bestuur, migratiestromen, enzovoort. In het bestek van deze notitie is het niet de bedoeling het Nederlands beleid uiteen te zetten met betrekking tot de versterking en de implementatie van het internationale juridische en politieke instrumentarium dat ter beschikking staat om aan deze processen richting te geven. De vraag die hier gesteld is betreft vooral de wijze waarop Nederland, ook in EU-verband en in samenwerking met de

Verenigde Staten en andere partners, beleidsdoelstellingen op bovengenoemde terreinen kan verwezenlijken. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met een aantal factoren die in meer of mindere mate kenmerkend zijn voor (landen van) deze regio.

Tegelijkertijd moet erkend worden dat de buitenwereld niet in staat is om beslissend bij te dragen aan een oplossing voor de fundamentele problemen van de regio. Deze zal in eerste instantie vanuit de regio zelf moeten komen. Wel is een belangrijke rol weggelegd voor de Verenigde Staten en Europa bij het beheersen van de risico's en het faciliteren van maatregelen die politieke, sociale en economische hervormingen kunnen bevorderen. De bestaande de facto taakverdeling berust op een relatief grote rol voor de Verenigde Staten op het gebied van vrede en veiligheid en voor de Europese Unie op economisch terrein. Een goede afstemming tussen de Verenigde Staten en Europa is essentieel, niet in de laatste plaats met het oog op de belangen van de regio zelf.

Bij de bespreking van de beleidsinstrumenten wordt aansluiting gezocht bij de systematiek die eerder in deze notitie is gevolgd. Dit betekent dat achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij de sociaal-economische situatie in de regio, bij mensenrechten/goed bestuur, vrede en veiligheid, water en migratie.

Sociaal-economisch instrumentarium

De EU is in 1995 een speciale relatie aangegaan met twaalf landen rond de Middellandse Zee. De reden hiervoor was de geografische nabijheid van de regio en de grote kloof in welvaartsniveau tussen Europa en de meeste andere Mediterrane landen. In dit zgn. Barcelona-proces neemt de sociaal-economische component een belangrijke plaats in. Aanmoediging van economische hervormingen in de partnerlanden, instelling van een Euro-Mediterrane vrijhandelszone uiteindelijk leidend tot een zone van gedeelde vrede en stabiliteit zijn onderdeel van de visie die aan het proces ten grondslag ligt.

De economische doelstelling wordt voornamelijk gerealiseerd door middel van associatieverdragen en door samenwerking in het kader van het MEDA-programma. Het Barcelona-proces beoogt ook de onderlinge samenwerking en economische vervlechting van de MZ-landen te bevorderen. Aangezien in Barcelona-kader landen als Syrië, Libanon en Israël met elkaar aan tafel zitten wordt langs deze weg tevens een bijdrage geleverd aan de regionale stabiliteit. Mogelijk wordt weldra een witte vlek op de Barcelona-kaart ingevuld wanneer Libië gehoor geeft aan de uitnodiging van de MZ-landen om tot het Partnerschap toe te treden. In mijn brief van 6 december 1999 aan de Voorzitter van uw Kamer wordt de stand van zaken binnen het Euro-Mediterrane Partnerschap geschetst. Hier wordt volstaan met verwijzing naar deze brief.

Op dit moment wordt binnen de EU, als gevolg van een besluit van de Europese Raad van Wenen, gewerkt aan de totstandkoming van een Gemeenschappelijke Strategie voor het MZ-gebied. Met name ten opzichte van de MZ-partners is het van belang dat de Unie duidelijk maakt dat de Strategie bedoeld is als instrument voor de Unie om doelmatiger, doelgerichter en op een pijleroverstijgende manier tot extern beleid te komen. De Strategie beoogt niet om naast het Barcelona-proces en dus buiten de MZ-partners om een nieuwe structuur te vormen.

In het kader van deze Strategie zal ook het beleid dat Europese landen in diverse fora – te denken valt hierbij aan NAVO, WEU en OVSE – ontwikkelen richting MZ-landen beter afgestemd kunnen worden. In de Golfregio onderhoudt de EU een dialoog met de GCC-landen over instelling van een vrijhandelszone. Eind vorig jaar heeft de GCC de hoogte bepaald van de toekomstige gemeenschappelijke buitentarieven van de douane-unie. Tevens is afgesproken dat de douane-unie in maart 2005 zal worden

gerealiseerd. Tot dan hebben de lidstaten de tijd om hun tarieven af te bouwen dan wel te verhogen.

Nederland is bilateraal actief ter ondersteuning van de politieke, sociaal-maatschappelijke en economische ontwikkeling van de MEDA-regio, met name door inspanningen en OS-programma's gericht op Egypte, Jemen en de Palestijnse gebieden. Met deze drie partners wordt jaarlijks, voor besteding in een beperkt aantal met de ontvangende partner overeengekomen sectoren, een hulpbudget ter beschikking gesteld. Tevens wordt bezien of zij kwalificeren voor additionele, veelal via de Bretton Woods instellingen Wereldbank en IMF te verlenen, macrosteun (schuldverlichting, social fund etc.). Het Nederlandse bedrijfsleven kan ontwikkelingsrelevante exporttransacties voordragen voor (mede)financiering lastens het ORET-programma.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat Nederland als lid van de VN betrokken is bij activiteiten van deze organisatie en haar gespecialiseerde instellingen zoals de UNDP, UNWRA, UNICEF etc. Ook de Nederlandse inzet binnen de Wereld Handelsorganisatie (WTO) moet worden genoemd. In de MENA-regio zijn acht landen¹ lid van deze organisatie en hebben vijf landen² een officieel verzoek tot toetreding ingediend. Dit spoort met het Nederlandse beleid die een vrijhandelszone in Middelen-Azië verband voorstaat en de regering ondersteunt derhalve het lidmaatschapsstreven van de betrokken MENA-landen.

Mensenrechten en goed bestuur

Alle landen in de MENA-regio hebben het Verdrag inzake de Rechten van het Kind geratificeerd, terwijl een meerderheid de belangrijkste mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BUPRO) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten hebben geratificeerd. Bahrein, Mauritanië, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië en de VAE vormen hier een uitzondering op en hebben geen van beide verdragen geratificeerd. De Conventie tegen Marteling en de Conventie inzake de uitbanning van alle vormen van Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW) is eveneens door een groot aantal landen geratificeerd, zij het dat enkele landen zoals Egypte en Jordanië, waar de CEDAW in strijd wordt geacht met de Shari'a, een aantal voorbehouden hebben gemaakt, hetzij deze niet in nationale wetgeving hebben omgezet. De Palestijnse Autoriteit kan geen partij worden bij internationale mensenrechtenverdragen, maar heeft zich verplicht mensenrechten en fundamentele vrijheden te respecteren.³

In algemene zin geldt dat Nederland zich inzet voor versterking van het internationaal verdragsmatig kader dat beoogt het respect voor de mensenrechten te waarborgen. Het kiest voor een actieve opstelling in de VN, VN-mensenrechtencommissie en andere fora.

In regionaal Barcelona-kader krijgen mensenrechten en goed bestuur aandacht vanuit het besef dat sociaal-economische ontwikkeling veronderstelt dat individuele rechten en vrijheden zijn gewaarborgd. Versterking van de democratie en respect voor de mensenrechten zijn als basisprincipes in de Barcelona-verklaring opgenomen. In de Euromed-akkoorden met de MZ-partners streeft de EU opneming van bepalingen van gelijke strekking na. Door acties en démarches, in EU-verband of bilateraal, wordt druk uitgeoefend ter respectering van de mensenrechten en ter onderstreping van de noodzaak van goed bestuur.

Ook nationaal zet Nederland zich in voor diverse thema's op dit gebied: vrijheid van meningsuiting (bijvoorbeeld verbetering van de onafhankelijkheid en kwaliteit van de journalistiek; hulp bij het opzetten van een

¹ Bahrein, Egypte, Israël, Koeweit, Mauritanië, Marokko, Qatar en de VAE.

² Algerije, Jordanië, Libanon, Oman, Saudi-Arabië.

³ Human Rights Reference book 183-187.

onafhankelijk radiostation in de Palestijnse Gebieden), de ondersteuning van de voorzichtig opkomende «civil society», de versterking van democratische gehalte van staatsorganen zoals parlement en lokaal bestuur, de versterking van een onafhankelijke rechterlijke macht en de verbetering van de positie van de vrouw. De verbetering van de positie van de vrouw in de Arabische wereld wordt niet alleen relevant geacht vanuit een mensenrechtenoogpunt, maar ook vanuit ontwikkelingsperspectief. Nederland beziet thans of het een bijdrage kan leveren aan het versterken van de juridische kennis en vaardigheden van vrouwenorganisaties. Een belangrijk deel van hulp die Nederland en andere EU-landen op deze terreinen verstrekken, wordt gegeven via NGO's. Nederland volgt om die reden nauwlettend wetgeving inzake de activiteiten van NGO's die in sommige van deze landen wordt geïntroduceerd (thans met name de Palestijnse Autoriteit en Egypte).

Vrede en veiligheid

Zoals bekend kan proliferatie slechts op wereldschaal worden voorkomen. Het beleidsinstrumentarium dat hiervoor ten dienste staat is uiteengezet in een brief aan de Kamer van 3 september 1999.¹ Non-proliferatie van massavernietigingswapens vereist dat alle landen van de regio toetreden tot de betreffende mondiale verdragen en de bijbehorende inspecties aanvaarden. Het betreft hier het Alomvattend Kernstopverdrag, het Chemische Wapensverdrag, het Biologische Wapensverdrag en het Non-Proliferatieverdrag. Nederland stimuleert zoveel mogelijk de universaliteit van de non-proliferatieverdragen.

Het internationale sanctieregime ten opzichte van Irak en Libië, alsmede de diverse nationale maatregelen die van kracht zijn jegens Iran, zijn ingesteld om veiligheidsrisico's, waaronder die van proliferatie te reduceren. Deze «containment»-benadering is evenwel reactief van aard en sluit de mogelijkheid uit om invloed uit te oefenen ter bevordering van een meer transparante inrichting van de samenleving, democratisering en sociaal-economische ontwikkeling. De Europese Unie staat daarom in beginsel een politiek voor die uitgaat van engagement en intensivering van maatschappelijke contacten op diverse niveaus.

Binnen het door Nederland gevoerde vredes- en veiligheidsbeleid neemt non-proliferatie eveneens een voorname plaats in. Nederland is van oudsher een actief pleitbezorger hiervan. Ook het huidige Nederlandse voorzitterschap van het Missile Technology Control Regime (MTCR) past in dit kader. Mede op Nederlands initiatief richt het MTCR in het kader van zijn «outreach»-programma thans ook specifieke aandacht op het Midden-Oosten.

De Verenigde Naties spelen in de regio een belangrijke stabiliserende rol. UNDOF (1974) en UNIFIL (1978) zijn respectievelijk actief op de Golan Hoogte en in Zuid-Libanon. De laatste jaren worden deze operaties ondersteund door de waarnemers uitgezonden in het kader van een veel oudere vredesoperatie, te weten UNTSO (1948). Sinds 1991 ontplooit de VN activiteiten in de Westelijke Sahara VN-militairen (MINURSO), alsmede aan de grens Koeweit-Irak (UNIKOM). Voorts opereert in de Arabische Golf de Multinational Interception Force (MIF) die op basis van Veiligheidsraadsresolutie 665 (1990) toeziet op naleving van de VN-sancties tegen Irak. Nederland heeft zich op diverse terreinen krachtig ingezet ter verwezenlijking van de doelstellingen van de veiligheidraadsresoluties met betrekking tot Irak en, als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, voor consensus over de instandhouding van effectieve controle- en verificatiesystemen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 23 432, nr. 27.

In NAVO-verband groeperen de meeste activiteiten zich rond de «Mediterranean Dialogue» en in het bijzonder de «Mediterranean Cooperation

Group». Geïnspireerd op het PfP-model zijn sinds 1994 besprekingen gaande tussen zes niet-NAVO landen (Egypte, Israël, Jordanië, Mauritanië, Marokko en Tunesië) en de NAVO inzake onderlinge samenwerking op veiligheidsgebied. Deze dialoog richt zich op verwezenlijking van goede relaties en beter onderling begrip in het Mediterrane gebied en stimuleert daarmee veiligheid en stabiliteit in de regio. Het onderbouwt bovendien de stelling dat veiligheid in de MENA-regio van invloed is op de veiligheidssituatie van Europa. In 1998 werd afgesproken de politieke en praktische dimensies van de dialoog te verbeteren door meer mogelijkheden voor discussie en versterkte samenwerking in gebieden waar NAVO-inbreng toegevoegde waarde heeft, met name op militair gebied. Voorts worden NAVO-vlootoefeningen gehouden en bijeenkomsten en seminars georganiseerd in samenwerking met landen van de MENA-regio. OVSE en WEU ontplooiën op hun gebied eveneens – bescheiden – Mediterrane initiatieven.

In Barcelona-kader wordt gewerkt aan totstandkoming van vertrouwenwekkende maatregelen in de regio en aan een Handvest voor Vrede en Stabiliteit. De te ontwikkelen Gemeenschappelijke MZ-Strategie beoogt ondermeer de activiteiten van deze organisaties meer in lijn te brengen. De samenwerking in het volet «politiek en veiligheid» van «Barcelona» beoogt door een versterkte politieke dialoog en vertrouwenwekkende maatregelen bij te dragen aan de totstandkoming van een «zone van vrede en stabiliteit» in het Middellandse Zee-gebied. De waarde van de dialoog in het eerste volet ligt niet zozeer in de tastbare resultaten, als wel in het feit dat een dialoog op gang gekomen is over belangrijke en gevoelige onderwerpen. Daarbij gaat het niet alleen om een dialoog tussen de EU en zuidelijke partners, maar ook tussen de deze partners onderling. Het feit dat deze brede dialoog plaatsvindt in aanwezigheid van landen die anders niet of nauwelijks officiële contacten met elkaar onderhouden, zoals Marokko en Algerije of Syrië (wellicht in de nabije toekomst ook Libië) en Israël, kan reeds als nuttig worden beschouwd. In de relatie met Iran houdt Nederland vast aan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de dialoog die de EU met dat land voert. Na mijn aanstaande bezoek aan Teheran zal ik u nader informeren over de Nederlands-Iraanse betrekkingen.

Wat betreft het Midden-Oosten Vredesproces verwijs ik naar mijn brief aan de Kamer van 3 september 1999.¹ De uitgangspunten die daarin zijn uiteengezet, alsmede mijn opmerkingen tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000, blijven van kracht. Nederland is bereid om een substantiële bijdrage te blijven leveren op alle genoemde terreinen, zowel in het kader van de uitvoering van afspraken die Israël en de Palestijnen reeds zijn overeengekomen, als die welke zullen voortvloeien uit de huidige permanente statusonderhandelingen. Deze bereidheid strekt zich eveneens uit tot de regelingen die kunnen voortkomen uit onderhandelingen in het Israëliisch-Syrische/Libanese spoor.

Na vier jaar impasse werd het multilaterale spoor van het vredesproces weer voorzichtig in gang gezet met de Conferentie van Moskou (1 februari 2000), al viel het spoedig daarop weer stil in het licht van de ontwikkelingen in de regio. Ook in dit kader zouden er goede mogelijkheden voor een constructieve inbreng van de EU en Nederland kunnen liggen. In de eerste plaats geldt dit voor de werkgroepen water en regionale economische ontwikkeling. Deze laatste werkgroep wordt geleid door de EU. Nederland participeert daarnaast in de werkgroepen inzake vluchtelingen en milieu. De vijfde werkgroep in het kader van het multilaterale spoor die zich richt op wapenbeheersing en regionale veiligheid is in feite nimmer van de grond gekomen als gevolg van Egyptisch-Israëliische tegenstellingen op het terrein van non-proliferatie. Nederland blijft echter open-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 23 432, nr. 26.

staan voor deelname aan initiatieven die beogen bij te dragen aan transparantie, instelling van vertrouwenwekkende maatregelen, en wapenbeheersing.

Water

Nederland heeft ervoor gekozen in het bijzonder een bijdrage te leveren aan de bevordering van initiatieven tot regionale samenwerking op het gebied van water. De regering is derhalve voornemens de bestaande Nederlandse betrokkenheid op dit gebied verder te versterken¹. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de in Nederland aanwezige deskundigheid op dit gebied. Thans wordt een zgn. «klankbordgroep water» ingesteld bestaande uit Nederlandse instellingen (bedrijven, consultants etc.) op het betreffende gebied. Nederland wil vooral bijdragen aan regionale afstemming van nationaal beleid, alsmede aan projecten met een positief effect op de kwaliteit en kwantiteit van de watervoorraden.

Daarnaast werkt Nederland samen met andere donoren, ondermeer in het kader van de Europese samenwerking en in het kader van de waterwerkgroep Midden-Oosten van het multilaterale spoor.

Migratie

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn de onderwerpen Asiel, Migratie en Personenverkeer communautair EU-beleid geworden (overgang van de eerste naar de derde pijler). In het verdrag wordt de Europese Gemeenschap opgeroepen te komen tot een «Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid». Tijdens de Europese Raad van Tampere in oktober 1999, die geheel was gewijd aan deze ruimte, zijn beleidslijnen en prioriteiten uitgezet, teneinde deze ruimte zo spoedig mogelijk te realiseren. De lidstaten hebben afspraken gemaakt over de concrete uitwerking van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Belangrijke elementen hiervan zijn een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, eerlijke behandeling van derdelanders, een doeltreffend beheer van migratiestromen, het tegengaan van mensensmokkel en samenwerkingsverbanden tussen de EU en landen van herkomst en transit.

De High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) speelt hierbij een grote rol. De HLWG is in december 1998 op initiatief van Nederland opgericht als een horizontale pijleroverstijgende groep onder het Coreper-overleg. De groep heeft voor een aantal geselecteerde landen van herkomst en doorreis van asielzoekers en migranten een gemeenschappelijke en pijleroverstijgende strategie voor het asiel- en migratiebeleid ontwikkeld. Het doel van een dergelijke strategie is om in nauwe dialoog met de betrokken landen de migratiedruk te verminderen en de terugkeermogelijkheden naar die landen van herkomst te vergroten. Tijdens de Raad van Tampere zijn de HLWG-actieplannen voor onder andere Afghanistan, Marokko en Irak goedgekeurd en is het mandaat van de HLWG verlengd. Daarnaast is in Tampere besloten dat ook actieplannen voor nieuwe landen van herkomst kunnen worden opgesteld. Allereerst wordt echter begonnen met de tenuitvoerlegging van de bestaande actieplannen.

Het past al jaren in het beleid van de Unie om terug- en overname te bespreken in de dialoog met de landen van herkomst en transit. In het Verdrag van Amsterdam en in Tampere is dit beleid nog eens bevestigd. Concreet komt dit tot uitdrukking in de in 1999 met Egypte afgesloten associatie-overeenkomst en in het nieuwe Lomé-verdrag, waarin de EU-standaardclausule met betrekking tot terug- en overname integraal is opgenomen. Ook bij het associatieverdrag met Jordanië is een terug- en

¹ Nederland is sinds 1996 betrokken bij het Middle East Water Project inzake economische aspecten van de verdeling van water. Ook is Nederland een van de donorphartijen bij het EXACT-initiatief bij de waterwerkgroep van het multilaterale spoor.

overnameclausule gerealiseerd. Dankzij «Amsterdam» heeft de Commissie ook de bevoegdheid gekregen om terug- en overnameovereenkomsten te sluiten met derde landen. De Commissie heeft thans voorgesteld dit nieuwe instrument in de praktijk te testen door overeenkomsten te sluiten met de HLWG-landen, waaronder Marokko. Nederland ziet deze activiteit op het terrein van terugkeer als een logisch element van het streven naar één EU-asielprocedure, waarvan terugkeer deel uitmaakt.

Tot slot vormt migratie ook een belangrijk onderwerp in de EU-Mediterrane dialoog in het kader van het Barcelona-proces. Op 1 en 2 maart 1999 werd door Nederland in Den Haag een expertbijeenkomst georganiseerd met betrekking tot «Migration and Human Exchanges». Doel was een beeld te krijgen van de samenhang tussen oorzaken van migratiedruk, de feitelijke migratie, het beleid gericht op ontwikkeling (waaronder MEDA), integratie, terugkeer van migranten en menselijk verkeer. De aanbevelingen van deze conferentie zijn besproken op de ministeriële Euro-Med conferentie in Stuttgart (15 en 16 april 1999). De Europese Commissie beraadt zich thans op een vervolg.