



DECEMBER 2018

## Wie wind zaait, zal storm oogsten: bezetting en de staat Israël

Het Israëlisch-Palestijns conflict is in zijn 70<sup>e</sup> jaar. De Oslo-akkoorden als route naar duurzame vrede zijn mislukt. De Israëlische strategie van stapsgewijze annexatie van de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem is illegaal en immoreel, maar roept weinig effectieve Palestijnse of internationale weerstand op. Dit komt deels door het niet-representatieve karakter van zowel de Palestijnse Autoriteit (PA) als Hamas. Maar de belangrijkste barrière voor vrede is vandaag de dag het onderdrukken van kritiek, inspraak en tegenspraak *binnen* de Israëlische en Palestijnse samenlevingen. Hierdoor is elk internationaal initiatief bij voorbaat kansloos. De Israëlische staat, de PA en Hamas hebben allen baat bij het voortduren van de status quo. Maar die resulteert in dagelijkse en grootschalige schendingen van de mensenrechten en, op termijn, meer conflict. Het Nederlandse beleid moet dan ook af van zijn 'statelijke' focus en de notie van gelijkwaardigheid van de conflictpartijen. Radicaal omdenken is noodzakelijk. Effectief beleid vereist een focus op handhaving van de mensenrechten in zowel Israël als Palestina. Concrete beleidsinterventies die hierbij passen zijn grootschalige diplomatieke en financiële steun voor mensenrechtenorganisaties in Israël en Palestina, en het opzetten van een internationale conferentie om mensenrechtenschendingen publiekelijk aan de kaak te stellen op basis van adequate monitoring.

### 1. Inleiding

Nieuwsberichten over het Israëlisch-Palestijns conflict volgen elkaar tegenwoordig sneller op dan de uitbreiding van illegale Israëlische nederzettingen of repressieve decreten van de Palestijnse Autoriteit (PA).<sup>1</sup> Hoewel het beleid van

diverse Israëlische regeringen<sup>2</sup> het 'Midden-Oosten Vredesproces' (MOVP) al lang geleden de das omdeed – met een belangrijke bijrol voor de

<sup>1</sup> We zijn Ana Uzelac (Clingendael) en Peter Malcontent (Universiteit Utrecht) erkentelijk voor hun kritische commentaar op deze policy brief. De inhoud blijft vanzelfsprekend voor rekening van haar auteurs.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld door de consequente uitbreiding van nederzettingen en buitenposten op de Westelijke Jordaanoever, het minimaliseren van Palestijnse presentie in ca. 60% van ditzelfde gebied ('area C'), het marginaliseren van de ca. 300.000 Palestijnen die in Oost-Jeruzalem wonen en het in stand houden van de blokkade van Gaza.

PA<sup>3</sup> – breekt het nóg sterker op Israël georiënteerde beleid van de Amerikaanse regering onder president Trump<sup>4</sup> met zoveel heilige huisjes, dat het prediken van de vertrouwde tweestatenoplossing niet meer volstaat.

Deze policy brief<sup>5</sup> analyseert de juridische, morele en fysieke stand van zaken van het Israëlisch-Palestijns conflict en pleit voor het vergroten van inspraak en tegenspraak in zowel het Israëlische als het Palestijnse politieke debat om de dominantie van rechts-religieus-nationalistisch conservatisme in Israël en oligarchische repressie in Palestina te doorbreken.<sup>6</sup> Zonder een opener en kritischer binnenlands politiek debat in beide 'landen' hebben noch een één- noch een tweestatenoplossing kans van slagen. Wat overblijft is dan onderdrukking, marginalisatie en annexatie.<sup>7</sup> Wil Nederland hieraan niet medeplichtig blijven, dan moet haar buitenlands beleid op de schop.

Het dominante denkkader voor het conflict was en blijft aan beide kanten het nationalisme met, aan Israëlische kant, een groeiende religieuze ondertoon. Dit kader plaatst Joden diametraal tegenover Palestijnen; een Groot-Israël<sup>8</sup> tegenover een eventuele Palestijnse staat. Ook de Oslo-akkoorden van 1993/5 zijn gestoeld op een nationalistische wereldblik. Inmiddels kunnen we vaststellen dat ze mislukt zijn.<sup>9</sup> Als we de Oslo-akkoorden bezien als manifestatie van 20<sup>e</sup>-eeuws nationalisme, is dit niet verrassend. Etnisch georganiseerde staten, zoals Israël steeds meer is, vereisen immers het onderdrukken van minderheden.<sup>10</sup> Tel hierbij op dat Israël sinds 1973 de machtskaarten grotendeels in handen heeft waardoor een groeiende ongelijkheid tussen de conflictpartijen ervoor zorgde dat het Israëlisch nationalisme mettertijd zijn Palestijnse concurrent overtroefde.

Het gevolg is de stapsgewijze annexatie van de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem, het dagelijks vertrappen van de rechten van de Palestijnen door zowel de Israëlische als Palestijnse overheid – vaak onder de noemer van het bewaken van Israëls 'veiligheid' – en instandhouding van de 24/7 openluchtgevangenis van Gaza.

- 
- 3 Door het onderdrukken van kritiek op de PA op het gebied van slecht bestuur, corruptie en nepotisme, het gebrek aan een effectieve verzetsstrategie ten aanzien van 'area C' of Oost-Jeruzalem, de weigering van Fatah en Hamas om politieke concessies aan elkaar te doen en het handhaven van een Sovjetachtig veiligheidsapparaat.
  - 4 Denk aan verplaatsing van de Amerikaanse ambassade naar Jeruzalem, het stopzetten van Amerikaanse steun aan UNRWA en het sluiten van de Palestijnse vertegenwoordiging in Washington D.C.
  - 5 De brief is gebaseerd op literatuuronderzoek, ca. 40 interviews in Israël en op de Westelijke Jordaanoever in 2017, ca. 12 interviews op de Westelijke Jordaanoever in 2018 en twee bijeenkomsten over het conflict met gemengde Israëlisch/Palestijnse groepen op Instituut Clingendael. Een aanvraag om ook Gaza voor onderzoekswerk te kunnen bezoeken, werd geweigerd door de Israëlische autoriteiten.
  - 6 Zie bijvoorbeeld: Jamal, A., *The rise of 'bad civil society' in Israel*, Berlin: SWP, 2018; Lintl, P. en S. Wolfrum, *Israel's nation-state law*, Berlin: SWP, 2018; Agha, H. en A. Khalidi, *The end of this road: The decline of the Palestinian National Movement*, New York: The New Yorker, 2017.
  - 7 Voor een indringende beschrijving van wat dit inhoudt: Chabon, M. en A. Waldman (eds.), *Kingdom of olives and ashes: Writers confront the occupation*, London: 4<sup>th</sup> Estate, 2017.

- 
- 8 In de meest extreme vorm gaat het om Israël van de Middellandse Zee tot de rivier de Jordaan en van de Rode Zee tot de rivier de Litani in Libanon. Zie: Thrall, N., *The only language they understand: Forcing compromise in Israel and Palestine*, New York: Metropolitan Books, 2017.
  - 9 Edward Said en Tony Judt betoogden dit al in 2003. Zie: Said, E., *The end of the peace process: Oslo and after*, New York: Vintage books, 2003; Judt, T., *Israel: The alternative*, The New York Review of Books, 2003. Meer recent: Dajani, O. en Lovatt, H., *Rethinking Oslo: How Europe can promote peace in Israel-Palestine*, London: ECRF, 2017.
  - 10 Sinds Ben Goerion hebben successievelijke Israëlische regeringen zich op het standpunt gesteld dat gedwongen en massale verplaatsing van de Palestijnse bevolking moreel aanvaardbaar en existentieel noodzakelijk is. De 'New Israeli Historians', zoals Benny Morris en Ilan Pappé, hebben dit overtuigend aan het licht gebracht. Zie bijvoorbeeld: Morris, B., *Righteous victims: A history of the Zionist-Arab conflict 1881-2001*, New York: Vintage books, 2001.

En dan zijn er nog generaties Palestijnse vluchtelingen in Jordanië, Libanon en Syrië – zo'n 3 miljoen<sup>11</sup> – die grotendeels vergeten lijken.

## 2. Het juridische conflict

Over de juridische stand van zaken van het conflict kunnen we kort zijn: Israël heeft ongelijk. De relevante bepalingen van het internationaal recht zijn glashelder over het feit dat de duur en aard van de Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden deze illegitiem maken. Daarbij komt dat de stapsgewijze annexatie van de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem eveneens illegaal is volgens het internationaal recht. Tot slot schendt de Israëlische staat de internationaal verankerde rechten van de civiele Palestijnse bevolking van deze gebieden, plus die van Gaza, structureel en grootschalig onder het mom van het zeker stellen van de veiligheid van de staat Israël terwijl existentiële militaire dreigingen al decennialang afwezig zijn.<sup>12</sup> Deze constatering is al vaak gedaan in de vorm van resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, een juridische opinie van het Internationale Gerechtshof en in een aantal rapporten

van VN-instellingen zoals het Economisch en Sociaal Comité voor West-Azië (ESCWA).<sup>13</sup>

De voorbehouden en alternatieve interpretaties van de Israëlische regering die beogen de bezetting van de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem te rechtvaardigen zijn juridisch gezien dan ook rookgordijnen.<sup>14</sup> Ze zijn echter wel effectief gebleken in het voorkomen van consequenties en in het beïnvloeden van de internationale publieke opinie. Er zijn weinig andere internationale voorbeelden waarin structureel recidive, zoals de Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden, op lange termijn zo coulant behandeld wordt. De internationale retoriek van veroordeling loopt geruim uit de pas bij de praktijk van handhaving. Hiervoor vallen tal van praktische redenen aan te wijzen, zoals de morele erfenis van de Tweede Wereldoorlog in Europa, het Amerikaanse lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad en 's lands sterke pro-Israëlische standpunt, de Bijbelse connotaties van de westerse wereld

11 Volgens het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). Zie: [UNRWA online](#) (geconsulteerd op 6 december 2018).

12 Het gaat met name om de Haagse Conventies (1907); het Handvest van de Verenigde Naties (1945); de Geneefse Conventies (1949) – in het bijzonder de vierde – het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR, 1976); het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR, 1976) en het aanvullend protocol I bij de Geneefse Conventies (1977). De Geneefse Conventies en hun Aanvullende Protocolen zijn [hier](#) te raadplegen (geconsulteerd op 22 november 2018). Voor een goed overzicht van juridische overwegingen ten aanzien van het conflict: Azarova, V., *Israel's unlawfully prolonged occupation: Consequences under an integrated legal framework*, ECFR policy brief, 2017.

13 In het bijzonder gaat het om VN-Veiligheidsraad-resoluties nrs. 242 (22 november 1967), 338 (22 oktober 1973) en 2334 (23 december 2016); International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, The Hague: ICJ, Summary 2004/2, 9 July 2004; Falk, R. en V. Tilley, *Israeli practices towards the Palestinian people and the question of apartheid*, Beirut: UN ESCWA, 2017; UN OHCHR, *Implementation of Human Rights Council Resolutions S-9/1 and S-12/1*, 2018, [online](#). Voor een volledig overzicht van VN-documenten over het Israëlisch-Palestijns conflict: UN, UN Documents for Israel/Palestine, UNSC, 2018, [online](#) (alle stukken geconsulteerd op 22 november 2018).

14 Israël claimt dat de Geneefse Conventies niet van toepassing zijn op de Westelijke Jordaanoever en Gaza. Als gevolg hiervan zou er geen sprake zijn van militaire bezetting. Israël baseert zijn argumentatie grotendeels op de stelling dat er geen 'soverein' over deze gebieden heerste toen Israël ze veroverde (de Blum-Shamgar thesis). De internationale juridische *communis opinio* verwerpt deze lezing van de Geneefse Conventies echter omdat Israël ten tijde van verovering in ieder geval *niet* de soevereiniteit over deze gebieden genoot, en omdat ze gewapenderhand werden ingenomen. Zie: Meron, T., 'The West Bank and international humanitarian law on the eve of the fiftieth anniversary of the six-day war', *The American Journal of International Law*, Online: doi: 10.1017/ajil.2017.10, 2017.

met 'het beloofde land', de existentiële dreiging die Israël tot en met 1973 het hoofd moest bieden en de veiligheidsproblematiek van de Koude Oorlog. In de praktijk is het evenwel duidelijk dat Israël handelt volgens het dictum van Thucydides: 'de sterken doen wat ze vermogen en de zwakken lijden wat ze moeten'.<sup>15</sup> Ofwel, macht maakt recht.

### 3. Het morele conflict

Een belangrijk gevolg van het juridische ongelijk van Israël in combinatie met het voortduren van de feitelijke staat van bezetting van de Palestijnse gebieden is dat de morele ambiguïteit waarmee de oprichting van de staat Israël gepaard ging, toeneemt. Deze ambiguïteit vloeit voort uit het feit dat het succesverhaal Israël mogelijk werd en wordt gemaakt door een Palestijnse tragedie en de (her)vestiging van het Joodse volk ten koste ging van honderdduizenden Palestijnse vluchtelingen. De kritieke morele factor in het verhaal is dat de Israëlische politieke en militaire elite de noodzaak tot zulke onteigening en verdrijving onderkende en actief uitdroeg.<sup>16</sup>

Ruim zeventig jaar later bevindt Israël zich dan ook nog steeds in een moreel dilemma. Enerzijds verkondigt 's lands elite met regelmaat dat Israël de 'enige democratie van het Midden-Oosten' is. Het land beschikt inderdaad over een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, een vrije pers en een uitermate competente en onafhankelijke juridische macht.<sup>17</sup> Dat is meer dan er van

veel landen in de regio gezegd kan worden, en een prestatie van formaat gezien Israëls korte bestaansduur. Anderzijds schendt Israël systematisch de basisprincipes van democratische rechtsstaten op gebieden als goed bestuur, mensenrechten en politieke rechten voor wat betreft miljoenen Palestijnen die direct (ca. 300.000 Palestijnse inwoners van Oost-Jeruzalem en ca. 1,75 miljoen Israëlische Palestijnen) of indirect (ca. 5 miljoen Palestijnen op de bezette Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook) onder 's lands verantwoordelijkheid vallen.<sup>18</sup>

Tot dusver brengt de Israëlische politieke elite deze twee tegengestelde bevindingen met elkaar in overeenstemming door de staat Israël te positioneren als 'thuis' voor het Joodse volk als etnische groep, wiens nationaliteit op basis hiervan dominant is ten opzichte van de andere nationaliteiten die Israël rijk is. Deze dominantie wordt vervolgens gebruikt als politiek, symbolisch – en recentelijk ook juridisch – beleids criterium op een aantal terreinen.<sup>19</sup>

15 Thucydides, *History of the Peloponnesian war*, London: Penguin Classics, Book V 'The Melian Dialogue', 1954.

16 Op literair gebied is dit krachtig onder woorden gebracht door Israëlische auteurs zoals: Yizhar, S., *Khirbet Khizeh*, London: Granta, 2011; Grossman, D., *The yellow wind*, New York: Picador, 1988; Shavit, A., *My promised land: The triumph and tragedy of Israel*, London: Scribner, 2015. Op wetenschappelijk gebied: Morris (2001), *op.cit.*; Pappé, I., *The ethnic cleansing of Palestine*, London: OneWorld Publications, 2006.

17 Met uitzondering van de militaire rechtbanken op de Westelijke Jordaanoever. Meer dan 90% van hun vonnissen valt ten nadele uit van Palestijnse partijen. Zie: Chabon en Waldman (2017), *op.cit.*

18 Zie bijvoorbeeld: Human Rights Watch, *Israel: Apparent War Crimes in Gaza*, 2018, [online](#); B'tselem, *Minors in Jeopardy: Violation of the Rights of Palestinian Minors by Israel's Military Courts*, 2018, [online](#); B'tselem, *Presumed Guilty: Remand in Custody by Military Courts in the West Bank*, 2015, [online](#); Chabon en Waldman (2017), *op.cit.*; Falk en Tilly (2017), *op.cit.*; Wharton, L., Y. Oppenheimer, B. Herschman en R. Sela, *Fragmented Jerusalem: Municipal borders, demographic politics and daily realities in East Jerusalem*, Utrecht: PAX, 2018; UN OHCHR, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, 2018, [online](#) (alle documenten geconsulteerd op 28 november 2018).

19 Nationaliteit en burgerschap zijn in Israël niet identiek. Judt (2003), *op.cit.*; Lintl en Wolfrum (2018), *op.cit.*; Hawari, Y., *Apartheid from within? The Palestinian citizens of Israel*, Al-Shabaka, 2017; Matza, D. en M. Nasra, *Bill for Recognition of the Arab Minority as a National Minority*, Tel Aviv: INSS, Vol. 20, No. 1, 2017. Bij wijze van illustratie is [deze interventie](#) van Knesset-lid Hanna Swaid in 2011 interessant over de 'The Cooperative Societies Ordinance', die de rol van 'culturele commissies' in het toekennen van inwonerstatus in Joodse gemeenschappen in Israël uiteenzet (het voorstel werd wet op 22 maart 2011) (geconsulteerd op 25 november 2018).

### Box 1 Het langetermijnprobleem voor Israël's 'selectieve democratie'

Een 'selectieve democratie' gekoppeld aan het in stand houden van de bezetting betekent dat Israël vier keuzes heeft ten aanzien van de 'Palestijnse kwestie', elk met een andere morele lading:

1. Het ontruimt haar nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem voor vrede. Dit is technisch goed mogelijk, politiek zelfmoord en kan tot intern conflict in Israël zelf leiden.
2. Israël annexeert de Palestijnse gebieden. Dit is zowel technisch als politiek mogelijk, maar kan leiden tot internationaal ostracisme en gewapend Palestijns verzet.
3. Alle Palestijnen krijgen Israëlsch staatsburgerschap. Dit is technisch mogelijk maar politiek zelfmoord. Het betekent ook het einde van Israël als natie van het Joodse volk.
4. Stapsgewijze annexatie en een wegpestbeleid richting de Palestijnen. Dit is de huidige aanpak.

Keuze 4 werkt echter (nog) niet omdat de meerderheid van de Palestijnen aangeeft niet te willen emigreren (zie *Public Opinion Poll No (69)* van het Palestinian Center for Policy and Survey Research, 2018, [online](#)). Keuzes 1, 2 en 3 zijn problematisch voor de Israëlsch-Joodse nationaal-democratie.

Met andere woorden, Israël is alleen een westerse democratie als de bezetting en de slechte behandeling van haar Palestijnse minderheid niet meetellen.<sup>20</sup>

Er is enig bewustzijn van dit spanningsveld in de Israëlsche maatschappij. De 'liberale zionisten' proberen bijvoorbeeld een progressieve wending te geven aan het zionisme als politieke ideologie en spreken zich met regelmaat uit tegen de Israëlsche regering en haar politiek van bezetting. Meer fundamentele discussie over de politieke doelstellingen van het zionisme ontbreekt evenwel nog in de Israëlsche

maatschappij.<sup>21</sup> Dit komt onder andere doordat de Israëlsche politieke elites bewust het schrikbeeld van permanente existentiële dreiging cultiveren – vandaag de dag vooral in de vorm van Palestijns terrorisme en een nucleair Iran. Hun oplossing: alleen Joodse zelfbeschikking biedt redding.

Een andere factor die een rol speelt bij de instandhouding van de morele statuus van

20 Zie bijvoorbeeld het recente overzicht van antidemocratische wetgeving die door de 20ste Knesset werd besproken van de 'Association for Civil Rights in Israel' [hier](#) (geconsulteerd op 25 november 2018). Op papier voorziet Israël's Basiswet 'Human dignity and liberty' van 1992 in gelijke behandeling voor Joden en niet-Joden.

21 Het is van belang een onderscheid te maken tussen antisemitisme en antizionisme. Het eerste behelst verwerpelijke discriminatie en racisme op basis van de etnische karakteristieken van de Joden als volk. Het tweede behelst legitiem verzet tegen een politiek project dat als doel het in stand houden en uitbreiden van de staat Israël heeft op basis van een exclusief Joods karakter. Zie: Vidal, D., *Antizionisme, antisémitisme, un amalgame funeste*, Orient XXI, 2018, [online](#) (geconsulteerd op 28 november 2018). Antizionisme gaat vandaag de dag niet om het bestaan van de staat Israël, maar om de omvang van die staat (de grenzen van 1967, de feitelijke grenzen van vandaag of nog iets anders) en de aard ervan (exclusief Joods of meer inclusief).

Israël is dat een geloofwaardig en legitiem tegengeluid vanuit de PA ontbreekt. Dit is het geval doordat het experiment aan Palestijnse kant mislukte om een proto-staat op te zetten in de vorm van de PA. De organisatie had een efficiënt, transparant en modern bestuur op moeten zetten ter voorbereiding op een soeverein Palestina. Echter, sinds de PLO onder Yasser Arafat de Oslo-akkoorden tekende, zijn de belangrijkste Palestijnse politieke partijen alleen maar verdeelder, corrupter en inefficiënter geworden.<sup>22</sup>

Er bestaat onder de Palestijnse bevolking dan ook een diepgaand wantrouwen tegenover de PA als effectieve vertegenwoordiger van de Palestijnse zaak, tegenover de Arabische wereld die het te druk heeft met Iran en tegenover de VS die te pro-Israël zijn om als bemiddelaar te kunnen functioneren.<sup>23</sup>

Daarnaast creëerde de opkomst van Hamas eind jaren tachtig een islamitische verzetsbeweging die door gewelddadige aanslagen en interne repressie in de Gazastrook het (morele) contrast tussen 'democratie' Israël en Palestijns 'bestuur' verder vergrootte. Hier zijn wel kanttekeningen op zijn plaats. Hamas gebruikt geweld in haar verzet tegen Israël en dit kan deels als terroristisch bestempeld worden (bijvoorbeeld waar het Israëlische burgers betreft die niets met het conflict te maken hebben). Hamas is naast een gewapende verzetsgroep echter ook een politieke partij en sociale beweging.<sup>24</sup> Een probleem met Hamas' strategie van gewapend verzet in een islamitisch jasje is dat de organisatie hierdoor makkelijk weggezet kan worden als een uitsluitend

terroristische groepering waartegen hard optreden in elke vorm gerechtvaardigd is. Je kunt verder stellen dat het Westen – inclusief Nederland – bijdroeg aan de huidige positie en het gedrag van Hamas door die legitieme verkiezingsoverwinning in 2006 op Fatah in zowel de Gazastrook als de Westelijke Jordaanoever niet te erkennen en haar gematigde politieke opstelling van toen af te wijzen – onder zware druk van Israël en de Verenigde Staten.

Als gevolg hiervan is isolatie het overheersende gevoel onder de Palestijnse bevolking. Isolatie gecombineerd met niet-aflatend landjepik en wegpestgedrag leidt onvermijdelijk tot het opbouwen van woede en frustratie.

#### 4. Het fysieke conflict

Het fysieke conflict kenmerkt zich met name door vernauwing en versmalling van respectievelijk de fysieke dimensies van een toekomstige Palestijnse staat, de vrijheid van meningsuiting en de rechten van minderheden in Israël, en de vrijheid van meningsuiting op de Westelijke Jordaanoever onder de PA en in Gaza onder Hamas.

Ten eerste wonen er vandaag de dag meer dan vier keer zoveel Israëlische kolonisten op de Westelijke Jordaanoever als ten tijde van het ondertekenen van de Oslo-akkoorden.<sup>25</sup> Eén op de zeven inwoners van de Westelijke Jordaanoever is een kolonist. Deze nederzettingen creëren een sterk gesegregeerde leefomgeving.<sup>26</sup> In Oost-Jeruzalem wonen nog eens 200.000 extra kolonisten.<sup>27</sup> De praktijk is er een van het stapsgewijs opknippen van Palestijns land

22 Zie bijvoorbeeld Ahmad, A., *Reflections on Palestinian Strategy*, Al-Shabaka, 2016, [online](#); Baconi, T., *Abbas's Shortsighted Gaza Policy*, Al-Shabaka, 2017, [online](#); Quran, F., *Upending the Palestinian Leadership: The Role of Youth*, Al-Shabaka, 2018, [online](#); Jamjoum, H., *Reclaiming the Political Dimension of the Palestinian Narrative*, Al-Shabaka, 2018, [online](#).

23 Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public Opinion Poll No (69)*, 2018, [online](#) (geconsulteerd 11 december 2018).

24 Zie bijvoorbeeld: Gunning, J., *Hamas in politics: Democracy, religion, violence*, London: Hurst & Company, 2009.

25 Dit is gebaseerd op data van het Israëlische Centrale Bureau voor de Statistiek zoals vermeld in B'tselem, *Statistics on Settlements and Settler Population*, 2017, [online](#) (geconsulteerd op 25 november 2018).

26 Oxfam, *20 Facts: 20 Years Since the Oslo Accords*, 2013, [online](#); VN OHCHR, *Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory*, 2016, [online](#).

27 European Union External Action, *Six-Month Report on Israeli Settlements in the Occupied West Bank, Including East Jerusalem*, 2018, [online](#).

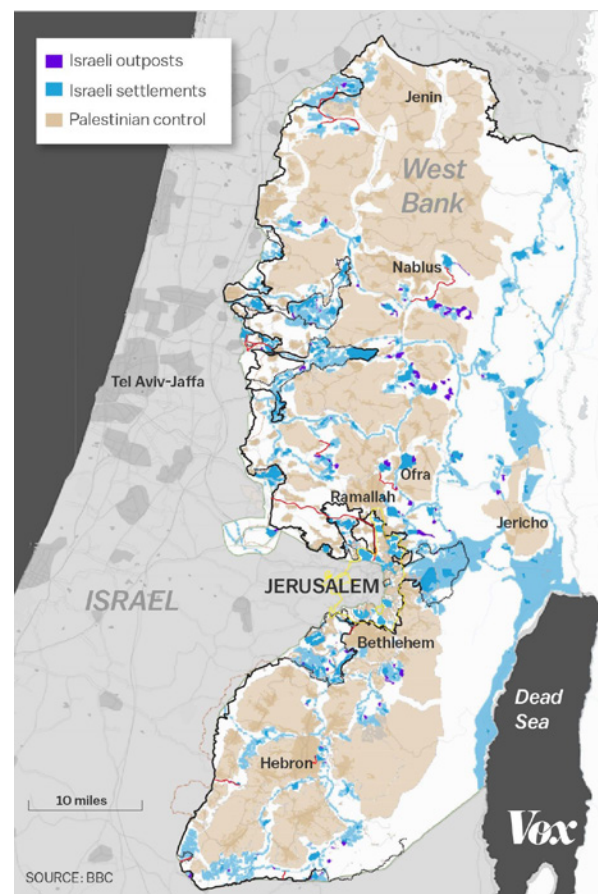
en Palestijnse gemeenschappen, en het vervangen ervan door Joods land en Joodse gemeenschappen.<sup>28</sup> Figuur 1 brengt het resultaat van dit proces in beeld.<sup>29</sup>

Op grond van het veiligheidsrisico dat Hamas vormt voor de Israëlische staat, is de Gazastrook sinds 2007 volledig afgesloten van zowel de Westelijke Jordaanoever als de rest van de wereld. Deze blokkade wordt door Israël en Egypte in stand gehouden. Het gebied – ongeveer tweemaal zo groot als Texel met ruwweg 135 keer zoveel inwoners – bevindt zich daardoor in een permanente humanitaire noodsituatie. Bijna de helft van de bevolking is afhankelijk van voedselhulp.<sup>30</sup> Naast de blokkade is deze humanitaire noodsituatie ook het gevolg van drie grootschalige Israëlische militaire operaties in Gaza in 2008, 2012 en 2014<sup>31</sup> die forse fysieke schade aanrichtten. Deze is bij lange na nog niet hersteld.<sup>32</sup> Zo werd het veiligheidsrisico een zichzelf vervullende voorspelling.

Het voortduren van deze situatie wordt ook in de hand gewerkt door de opstelling van respectievelijk de PA en Hamas. De PA lijkt het ondermijnen van Hamas tot haar hoofddoel gemaakt te hebben, gezien haar weigering van nationale verzoening

en haar financiële druk op Gaza. Dit zorgt voor permanente strijd tussen de twee belangrijkste Palestijnse groepen. Hamas blijft op haar beurt kiezen voor een campagne van gewelddadig verzet en militante retoriek jegens Israël.<sup>33</sup> Deze keuze stelt zowel Israël als de PA in staat om Hamas keer op keer in het verdomhoekje te plaatsen. Provocatief kan gesteld worden dat zowel de Israëlische staat als de PA en Hamas baat hebben bij het voortduren van de huidige situatie.

**Figuur 1** Israëlische nederzettingen en buitenposten



Bron: BBC en Vox

28 De voorgenomen verwoesting van het bedoeïenen-dorp Khan al-Ahmar op de Westelijke Jordaanoever (gelegen tussen twee illegale Israëlische nederzettingen) is een goed recent voorbeeld. Zie: BBC [online](#) (geconsulteerd 11 december 2018).

29 Een kanttekening bij figuur 1 is dat het niet het land in kaart brengt dat nederzettingen in beslag nemen naast hun bebouwde kern, bijvoorbeeld wegen die alleen door kolonisten kunnen worden gebruikt, bufferzones en landbouwgrond. Bij elkaar opgeteld komt dit neer op zo'n 42% van de Westelijke Jordaanoever. Oxfam (2016), *op.cit.*; UN OHCHR, *Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory*, 2016, [online](#).

30 UN OCHA, *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures*, 2017, [online](#).

31 Operation Cast Lead in 2008-2009, Operation Pillar of Defense 2012 en Operation Protective Edge in 2014.

32 United Nations, *Gaza Ten Years Later*, 2017, [online](#); B'tselem, *Getting Off Scot-Free: Israel's Refusal to Compensate Palestinians for Damage Caused by Its Security Forces*, 2017, [online](#).

33 Tegelijkertijd maakte Hamas in 2017 ook een belangrijke retorische concessie, namelijk het openen van de deur naar erkenning van Israël op basis van de grenzen van 1967. Zie: Hamas, *A document of general principles and policies*, pagina 6, mei 2017.

Ten tweede staat de vrijheid van meningsuiting in Israël onder druk. Met name de ruimte voor kritiek op de bezetting versmalt.<sup>34</sup> Zowel mensenrechtenorganisaties als individuele activisten worden belemmerd in het doen van onderzoek naar, of het zich uitspreken tegen, het beleid van de Israëlische regering. Daarnaast wordt de Joods-nationalistische identiteit van Israël verder politiek en juridisch geïnstitutionaliseerd. Politiek gebeurt dit door Israëlisch-Arabische partijen in de Knesset te negeren en hun politici gebrek aan loyaliteit of zelfs landverraad te verwijten. Juridisch gebeurde dit bijvoorbeeld recent door de *Nation State Law* aan te nemen die de Palestijnse burgers van Israël marginaliseert en door de *Nakba Law* die staatsfinanciering stopzet voor organisaties die de Nakba herdenken – de verjaging van Palestijnen als gevolg van de oprichting van de staat Israël.<sup>35</sup> Israël exporteert zelfs haar beleid om critici van de bezetting monddood te maken met instrumenten als de NGO Monitor en haar ministerie voor ‘strategische zaken’.<sup>36</sup>

Ten derde viert de actieve repressie van politieke dissidenten met het beleid en de bestuurspraktijken van de PA en Hamas hoogtij op zowel de Westelijke Jordaanoever als de Gazastrook.<sup>37</sup> Vreedzame protestactiviteiten zoals kritiek op de autoriteiten

op social media, in journalistieke uitingen, op universiteiten en tijdens demonstraties worden in beide gebieden met regelmaat bestraft met arrestaties en soms ook marteling. Een gevolg hiervan is dat de kloof tussen het Palestijns leiderschap en de Palestijnse bevolking groter is dan ooit. Waar het Palestijns leiderschap de Oslo-akkoorden innig blijft omhelzen, stelt driekwart van de Palestijnse bevolking dat hun huidige omstandigheden slechter zijn dan het geval was voor Oslo. Het is dan ook niet vreemd dat driekwart van de bevolking in Gaza en de helft van de bevolking op de Westelijke Jordaanoever wil dat president Mahmoud Abbas per direct opstapt.<sup>38</sup>

## 5. Gevolgen

Bovenstaande ontwikkelingen vertalen zich in stapsgewijze territoriale annexatie van de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem door Israël, het dagelijks vertrappen van de rechten van de Palestijnen door zowel de Israëlische overheid als de Palestijnse Autoriteit – vaak onder de noemer van het bewaken van Israëls ‘veiligheid’ – en instandhouding van de 24/7 openluchtgevangenis van Gaza. Onder de oppervlakte tekenen zich nog andere zorgwekkende gevolgen af:

- *Blijvende morele ambiguïteit van de staat Israël.* De morele ambiguïteit waarmee de oprichting van de staat Israël gepaard ging – te weten een bewuste politiek van etnische verdrijving, marginalisatie en onderdrukking die onverkort voortduurt – blijft aanwezig. Bij pariteit van bevolkingsomvang leidt het blijvend onderdrukken van het ene volk door het andere op hetzelfde grondgebied ofwel tot het einde van Israëlische democratie, ofwel tot het einde van Israël als Joodse staat.

34 Asseburg, M., *Shrinking Space: Contraction of Democratic Space, Consolidation of Occupation, and Ongoing Human Rights Violations Call for a Paradigm Shift in Europe's Policies*, Berlin: SWP, 2017.

35 Voor een onofficiële Engelse vertaling: Knesset, *Basic Law: Israel – The Nation State of the Jewish People*, 2018, [online](#) en Adalah (2011), *Budget Foundations Law (Amendment No. 40) 5771 – 2011*, [online](#).

36 De Nederlandse Coalition for the International Criminal Court, PAX en het Rights Forum staan bijvoorbeeld op de ‘schandlijst’ van de NGO Monitor met als argumentatie dat hun werk terrorisme stimuleert. Zie: Policy Working Group, *Shrinking Space: NGO Monitor: Defaming Human Rights Organizations that Criticize the Israeli Occupation*, 2018, [online](#); of [bijvoorbeeld hier](#). (geconsulteerd 11 december 2018).

37 Zie bijvoorbeeld: Human Rights Watch, *Two Authorities, One Way, Zero Dissent: Arbitrary Arrest and Torture Under the Palestinian Authority and Hamas*, HRW, 2018, [online](#).

38 52% van de Palestijnen in de Westelijke Jordaanoever en 78% van de Palestijnen in Gaza. Zie Palestinian Center for Policy and Survey Research (2018), Public Opinion Poll (69), [online](#). (geconsulteerd 11 december 2018).



- *Groeiende internationale medeplichtigheid aan de status quo.* De internationale gemeenschap ondersteunt de huidige status quo doordat haar talrijke uitingen van medeleven met het hieruit voortvloeiende leed niet gevolgd worden door actie. Vertrouwde concepten als de Palestijnse Autoriteit, het Kwartet en de Routekaart blijven even ineffectief als leidend.<sup>39</sup>
- *Verandering van binnenuit is even essentieel als problematisch.* Verandering zal vanuit de Israëlische en Palestijnse maatschappij zelf moeten komen. Maar het is juist de ruimte voor politieke discussie en burgerlijk activisme die in zowel Israël als Palestina sterk onder druk staat.<sup>40</sup> De ‘status quo-krachten’ – de Israëlische regering, de Palestijnse Autoriteit en Hamas – prioriteren handhaving van hun machtspositie boven het vinden van een oplossing.

Zulke gevolgen leiden niet noodzakelijk tot geweld of radicalisering. Zowel de Israëlische als Palestijnse samenlevingen zijn weerbaar en kennen nog steeds grote minderheden – of zelfs kleine meerderheden – die een voor beide partijen duurzame en rechtvaardige oplossing van het conflict nastreven.<sup>41</sup> Maar deze weerbaarheid staat onder toenemende druk. Een actieve tegenstrategie is nodig om te voorkomen dat kritische geluiden ‘uit eigen kring’ tot fluistering verworden. Als de internationale gemeenschap zich nog steeds wil inzetten voor het bereiken van een voor beide partijen acceptabele oplossing van het conflict, dan is gecoördineerde en grootschaligere internationale diplomatieke, financiële en praktische steun noodzakelijk om een impuls te geven aan de kwaliteit en intensiteit van het binnenlands politieke debat in Israël en Palestina.

39 De Israëlische regering verwierp bijvoorbeeld de principes van het Kwartet al lang geleden: Elgindy. K., *The Middle East Quartet: A post-mortem*, Washington DC: Brookings Saba Center, Analysis No. 25, 2012.

40 Jamal (2018), *op.cit.*; Lintl en Wolfrum (2018), *op.cit.*; Policy Working Group (2018), *op.cit.*; HRW (2018), *op.cit.*

41 Palestinian Center for Policy and Survey Research (2018), Public Opinion Poll (69), [online](#). (geconsulteerd 11 december 2018).

## 6. Implicaties voor Nederlands beleid

Op papier streeft Nederland naar een oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict die door beide partijen als duurzaam en rechtvaardig ervaren wordt. De basis voor deze beleidsintentie ligt in de Grondwet (artikel 90), internationale verdragen (zoals het Handvest van de Verenigde Naties en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten) en in talrijke VN-resoluties over het conflict waar Nederland mee instemde.

De laatste Kamerbrief over Nederlandse inzet ten aanzien van het conflict stelt dat het huidige beleid uitgaat van gelijke verantwoordelijkheid tussen de conflictpartijen voor de huidige patstelling, dat ze in goed overleg over een oplossing dienen te onderhandelen en dat ze gelijkelijk verantwoordelijk zijn voor schendingen van de internationale kaders waarbinnen hun gesprek moet plaatsvinden. Het Nederlandse beleid heeft daarnaast een sterke ‘statelijke’ focus door de Israëlische autoriteiten en de PA als legitieme ‘hoofdonderhandelaars’ te beschouwen – Hamas wordt grotendeels buiten beschouwing gelaten. Tot slot heeft het Nederlandse beleid een vrij technische insteek door zich te richten op praktische problemen die voortkomen uit de bezetting, bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer en handelsbevordering. Nederland meent een verschil te kunnen maken op ‘deelonderwerpen’ door technische inzet te koppelen aan dialoog. Daarnaast blijven internationaalrechtelijke uitgangspunten ‘vanzelfsprekend’ leidend voor Nederlands inzet.<sup>42</sup> De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het Nederlands beleid serieuze tekortkomingen heeft:

- Er is allang geen sprake meer van gelijke verantwoordelijkheid tussen de conflictpartijen voor het voortduren van het huidige conflict, en zeker geen gelijkwaardigheid qua machtsvermogen;
- Beide ‘staten’ vertegenwoordigen hun bevolking slechts ten dele. Hun

42 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 23 432, Nr. 447, 16 april 2018.

representativiteit staat ter discussie. Aan de Israëlische zijde komt dit door het zwart- en monddood maken van Israëlische vredesactivisten en -organisaties, aan de Palestijnse kant door gebrekkige representatie en onderdrukking door zowel de PA als Hamas;

- Het werken op deelonderwerpen terwijl de bredere vredesonderhandelingen op slot zitten versterkt de status quo. Dit maakt Nederland quasimedeplichtig aan voortzetting van de bezetting;
- Het belang van het internationaal recht wordt slechts met de mond beleden. Israël treedt dit al decennia met de voeten zonder dat landen als Nederland hier enige consequentie van betekenis aan verbinden.

Zulke beleidsproblemen zijn niet verrassend gegeven de sterk uiteenlopende Nederlandse politieke visies op het Israëlisch-Palestijns conflict waartussen het buitenlandse beleid pijnlijk klem zit.<sup>43</sup> Ze roepen dan ook met name de vraag op hoe eerlijker en effectiever beleid eruit zou moeten zien. Op basis van de voorgaande analyse pleiten we voor twee beleidsaccenten:

### **Het grootschalig ondersteunen van inspraak en tegenspraak in Israël en Palestina**

Onze probleemdiagnose wijst op de gebrekkige mogelijkheden voor interne discussie in zowel Israël als Palestina. Het beeld dat Israël een volwaardige democratie is en de PA een functionele vertegenwoordiger van het Palestijnse volk verdient publieke en internationale relativering. Beide systemen zijn momenteel direct of indirect gericht op voortzetting van het conflict. Ze leggen als gevolg hiervan een schrijnend gebrek aan respect voor de mensenrechten aan de dag. Zolang de internationale gemeenschap via deze actoren blijft werken, zal het vinden van een oplossing voor het Israëlisch-Palestijns conflict een hachelijke zaak blijven.

Daarom zou Nederland veel meer steun moeten geven aan inspraak en tegenspraak in de binnenlandse Israëlische en Palestijnse maatschappij en politiek. Dit gaat concreet om het veel grootschaliger ondersteunen van organisaties die zich voor vreedzame conflictoplossing inzetten vanuit een mensenrechtenperspectief. Zulke steun vereist geenszins het kiezen van partij, alleen toepassing van het retorisch belang dat Nederland hecht aan de rechten van de mens in een concrete conflictsituatie.

Een concrete beleidsinterventie is de oprichting van een grootschalig en goed bemiddeld fonds dat lange termijn financiering toekent aan zulke mensenrechtenorganisaties op basis van heldere criteria en een goed doordachte strategie inzake het transformeren van het conflict. Het beste gebeurt dit in internationaal verband om de kwetsbaarheid van zo'n fonds voor bilaterale (tegen)druk te verminderen.

### **Het opzetten van een permanente internationale conferentie**

Daarnaast zou een permanente internationale conferentie opgezet moeten worden om handhaving van de mensenrechten in zowel Israël als Palestina te bevorderen. Een forum is nodig dat toegespitst is op de Israëlisch-Palestijnse kwestie en ten doel heeft om de huidige internationale perceptie van het conflict in overeenstemming te brengen met zijn lokale realiteit. Als meetlat kan de conferentie door beide partijen onderschreven verdragen gebruiken en als input de inzichten van organisaties die lokaal inspraak en tegenspraak voor hun rekening nemen, alsook inzichten van de betrokken overheden. Door de mens centraal te stellen op basis van bestaande internationale afspraken, kan de conferentie een sterke symbolische, beeldvormende en publiek beïnvloedende functie verwerven in het behartigen van vrede.<sup>44</sup>

43 Voor een goede analyse van Nederlands politieke spanningsvelden: Malcontent, P., *Nederland, Israël en Palestina: Een open zenuw*, Amsterdam: Boom uitgeverij, 2018.

44 De VN-Mensenrechtenraad biedt geen geëigend forum omdat haar leden het conflict vooral voor hun eigen politieke doeleinden gebruiken. Daarnaast nemen een aantal leden van de raad de mensenrechten zelf niet al te nauw.




Gezien de koers van de regering-Trump is het waarschijnlijk dat de VS geen deel uit zullen maken van een dergelijke conferentie en dat Israël dit feit vervolgens kan gebruiken om de conferentie te delegitimeren. Concreet betekent dit dat zo'n initiatief extra moeite zal moeten doen om zijn legitimiteit op te bouwen en zeker te blijven stellen, bijvoorbeeld door meer pro-Israëlische landen te betrekken bij zijn werk, zoals Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland. Daarnaast zal het tijd kosten om noodzakelijke veranderingen van denken en spreken over het conflict – meer in termen van mensenrechten – te bewerkstelligen onder politieke elites en publieke opinie.

Tot slot, Nederland noch de internationale gemeenschap is bij machte het Israëlisch-Palestijns conflict op te lossen. Wel kan zij bijdragen aan het scheppen van een kader waarbinnen dit eenvoudiger wordt. Zo'n kader kan in de huidige omstandigheden niet gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid van de conflictpartijen, want die is er niet. Om daarnaast te voorkomen dat een bijdrage aan conflictoplossing deel wordt van het conflict, is een organiserend principe nodig dat het mogelijk maakt een moreel onderscheid te maken tussen de acties van de partijen en dat door beide partijen al onderschreven is. De rechten van de mens bieden hier uitkomst.

## Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

[www.clingendael.org/cru](http://www.clingendael.org/cru)  
[cru@clingendael.org](mailto:cru@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 Instituut Clingendael  
 Instituut Clingendael

## Over de auteurs

**Erwin van Veen** is senior research fellow bij de Conflict Research Unit van Instituut Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op de politieke economie van conflict in de Levant.

**Samar Batrawi** is research fellow bij de Conflict Research Unit van Instituut Clingendael en promovenda aan King's College London. Haar onderzoek richt zich op Syrië en het Israëlisch-Palestijns conflict.