

Nederland en de 'United States Security Coordinator'

De Palestijnse burgeroorlog

Dit artikel behandelt de weinig bekende missie van de *United States Security Coordinator* (USSC) in Palestina en de Nederlandse bijdrage daaraan. De USSC is verantwoordelijk voor de training van veiligheidstroepen van de Palestijnse Autoriteit (PA), in de hoop op deze manier bij te dragen aan een stabielere en veiliger Midden-Oosten en zo dichterbij een twee-statenoplossing met Israël te komen. Of de USSC hiertoe in staat is, is nog maar de vraag, gezien de politieke situatie in de Palestijnse gebieden. Hamas en Fatah strijden namelijk onderling om de heerschappij van het Palestijnse volk. De VS en zijn bondgenoten steunen Fatah via de USSC. Is deze steun eigenlijk wel te verantwoorden, vanuit Nederlands oogpunt gezien?

*J. de Bruin MA **

Premier Rutte en minister van Buitenlandse Zaken Timmermans brachten onlangs (van 7 tot 9 december 2013) een bezoek aan Israël en de Palestijnse gebieden. Natuurlijk stond het al enige tijd vastgelopen vredesproces in het Midden-Oosten op het programma. Er zijn reeds eerder tal van vredesinitiatieven geweest om het conflict tussen Israël en de Palestijnen op te lossen.

Een relatief onbekend initiatief is de *United States Security Coordinator* (USSC). Het opmerkelijke van deze missie is dat bijna niemand op de hoogte is van de Nederlandse deelname eraan. Zowel in de politiek als in de media wordt amper een woord gezegd of geschreven over de missie die, hoewel kleinschalig, toch een grote invloed heeft op de gevoelige verhoudingen rondom het vredesproces.

Vicieuze cirkel

De USSC beoogt via het opleiden en uitrusten van Palestijnse veiligheidstroepen, bij te dragen aan een stabielere en vooral veiligere situatie in de regio. Een veelgehoorde uitspraak over het Israëlisch-Palestijnse conflict in het Midden-Oosten is dat echte vrede pas bereikt kan worden als het steeds weer opblazende geweld in het gebied is beëindigd. Naast alle politieke, sociale en culturele conflicten die zorgen voor verdeeldheid tussen Israëliërs en Palestijnen, is er nog een ander ernstig probleem dat bijdraagt aan de instandhouding van de vicieuze cirkel van geweld: het gebrek aan een geweldsmonopolie binnen de Palestijnse gebieden.

Sinds de Oslo-Akkoorden van de jaren '90 is de Palestijnse Autoriteit (PA) de officiële vertegenwoordiger van het Palestijnse volk. De PA is een democratisch gekozen raad die verantwoordelijk is voor het bestuur van de Palestijnse gebieden, namelijk de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. De raad wordt geleid door de

* De auteur is onlangs afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht in de internationale betrekkingen. Hij is bestuurslid van de 'Coalition for Defense'.

Palestijnse president en bestaat voornamelijk uit leden van de PLO, die weer voor het grootste deel bestaat uit leden van Fatah.¹

Meerdere partijen die geweld toepassen

Sinds de verkiezingen van 2006 maken officieel ook leden van Hamas deel uit van de PA. Het probleem van de PA is dat het, in tegenstelling tot de regering van een 'normale' soevereine staat, niet de enige Palestijnse organisatie is die beschikt over de mogelijkheid om geweld toe te passen.

Organisaties als Hamas en *Palestine Islamic Jihad* (PIJ) beschikken eveneens over deze capaciteit en maken hier volop gebruik van.² Het gevolg is dat de PA wel een staakt-het-vuren met Israël kan afkondigen, maar een dergelijk bestand is in de praktijk niet veel waard als niet alle Palestijnse organisaties hiermee akkoord gaan. Hierdoor worden bestanden vaak snel geschonden.

Voorbeeld hiervan zijn de bestanden die gesloten werden tussen Israël en de PA in 2004 en 2005, tegen het eind van de tweede intifada.

Deze bestanden werden vervolgens niet geaccepteerd door Hamas en PIJ. Het geweld laaide dan ook spoedig na het sluiten van deze bestanden weer op, doordat deze organisaties Israël bleven aanvallen en Israël hier weer met geweld op reageerde.

Opzet artikel

De USSC tracht de PA te ondersteunen in het doorbreken van deze vicieuze cirkel van geweld. In dit artikel ga ik na of de USSC dit gestelde doel wel kan bereiken gezien de huidige politieke verhoudingen onder het Palestijnse volk. Eerst zal ik daarom kort beschrijven hoe de USSC tot stand is gekomen en wat de missie inhoudt. Daarna komt de Nederlandse bijdrage aan de missie aan bod en wordt de situatie in de Palestijnse gebieden verder uitgediept. Aan de hand hiervan zal vervolgens de vraag worden beantwoord of de USSC inderdaad bijdraagt aan het doorbreken van de vicieuze cirkel van geweld.

De USSC

De USSC is een Amerikaans initiatief uit 2005. De missie staat onder leiding van een Amerikaanse commandant. Naast de VS dragen ook Groot-Brittannië, Canada, Turkije en Nederland bij aan de USSC.³ Het hoofdkwartier bevindt zich in Jeruzalem en een deel van de internationale staf is werkzaam in Ramallah.

Het probleem van de PA is dat het niet de enige Palestijnse organisatie is die geweld kan toepassen

Aanvankelijk was het doel van de missie: de betrokken Israëlische en Palestijnse partijen ondersteunen bij de unilaterale terugtrekking van de *Israel Defense Forces* (IDF) uit de Gazastrook.⁴ Na de verkiezingsoverwinning van Hamas in Gaza in 2006, richtte de USSC zich steeds meer op het trainen en uitrusten van de PA *National Security Forces* (NSF) en de Presidentiële Garde van Abbas.⁵ Deze training vindt plaats in Jordanië. Officieren van alle PA-veiligheidsdiensten volgen via USSC-Ramallah leiderschapscursussen. Bij deze tak van de USSC is sinds het begin van 2010 ook de Nederlandse krijgsmacht betrokken.

De Palestijnse deelnemers aan het trainingsprogramma worden door de VS, Shin Bet,⁶ de Israëlische politie, Jordanië en de PA zelf, uit-

- 1 De huidige president is Mahmoud Abbas, die Yasser Arafat is opgevolgd na diens dood in november 2004.
- 2 Hoewel Hamas met de verkiezingsoverwinning van 2006 officieel deel uitmaakte van de Palestijnse Autoriteit, bestaat deze vooral uit Fatah-leden.
- 3 US Department of State, 'United States Security Coordinator for Israel and the Palestinian Authority (USSC)', <http://www.state.gov/s/usssc/>, 22-10-2013.
- 4 Colonel (USA, ret.) Philip J. Dermer, 'Special Document, Trip Notes on a Return to Israel and the West Bank: Reflections on U.S. Peacemaking, the Security Mission, and What Should Be Done', *Journal of Palestine Studies* Vol. XXXIX, No. 3 (Spring 2010), 66-81, 76.
- 5 Idem, 76.
- 6 De Israëlische binnenlandse veiligheidsdienst.



Minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans en de Palestijnse president Mahmoud Abbas ontmoeten elkaar in Ramallah (juli 2013)

gebreed gescreend op banden met terroristische organisaties. Ze worden aangedragen vanuit de door Fatah gedomineerde PA.⁷ Hierdoor is echter verzekerd dat de cursisten in de eerste plaats trouw zijn aan Fatah, niet direct aan de Palestijnse staat. Zo werd een cursist die zich tijdens één van de cursussen te kritisch over president Abbas uitliet, 's avonds opgepikt door één van de inlichtingendiensten voor een verhoor.⁸

Nederland en de USSC

Eind 2009 vroeg de VS Nederland om een bijdrage aan de USSC. Het ministerie van Defensie verwoordt het doel als volgt: *De missie van de United States Security Coordinator (USSC) beoogt de Palestijnse veiligheidssector te professionaliseren, (extern) als basisvoorwaarde voor een levensvatbare toekomstige Palestijnse staat en (intern) om een veilige leefomgeving voor de Palestijnse burger te creëren.*⁹

De Nederlandse regering beoogt met de deelname van de Nederlandse krijgsmacht een twee-statenoplossing dichterbij te brengen. In de bredere context van het Midden-Oosten, is door het kabinet Rutte I in het Regeerakkoord van 2010 vastgelegd dat Nederland wil bijdragen aan vrede en veiligheid in de regio.¹⁰ De motivatie en doelstelling van de Nederlandse deelname is dus duidelijk: zorgdragen

7 Jim Zanotti, 'U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority', Congressional Research Service Report R40664, January 8, 2010, 17.

8 Interview met dr. Robert Gooren, hoofd sectie Cultuurhistorische Achtergronden en voormalig deelnemer aan de USSC.

9 Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010', 18 mei 2011, 31-32.

10 Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie overige operaties 2012', 14 mei 2013, 13-14. Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Raad van Algemene zaken en Raad Buitenlandse Zaken, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, vergaderjaar 2010-2011, 21501-02, nr 1011, ('s Gravenhage 2010), 4.*

voor een veilige en stabiele situatie in de Palestijnse gebieden, om zo een twee-staten-oplossing en het vredesproces in het Midden-Oosten te stimuleren.¹¹ De vraag is alleen in hoeverre het middel hier bij het doel aansluit. Zorgt de training van de door Fatah gecontroleerde veiligheidsdiensten daadwerkelijk voor meer veiligheid en stabiliteit, en in het verlengde van de beoogde twee-statenoplossing, zolang Fatah niet de onbetwiste vertegenwoordiger van het Palestijnse volk is? Hamas speelt namelijk ook een grote rol in de Palestijnse gebieden, maar lijkt buiten beschouwing te worden gelaten door de VS en zijn bondgenoten.¹²

De Nederlandse krijgsmacht stelde in januari 2010 twee officieren ter beschikking aan de USSC, die de *Intermediate Leadership Course* (ILC) moesten verzorgen voor leden van de verschillende Palestijnse veiligheidsdiensten in Ramallah.¹³ De ILC is bedoeld voor officieren met de rang van kapitein of luitenant en richt zich dus op het middenkader van de Palestijnse veiligheidsdiensten. De deelnemers zijn afkomstig van de *Presidential Guard* van Abbas, de NSF, de inlichtingendiensten, de civiele politie en antiterreureenheden, maar ook van de brandweer en ambulancediensten.

In 2011 is de Nederlandse bijdrage uitgebreid met een verbindingsofficier om de NSF te helpen de radio- en ICT-middelen in gebruik te nemen die door de internationale gemeenschap zijn geleverd. In tegenstelling tot zijn collega's, is de verbindingsofficier werkzaam vanuit het Amerikaanse consulaat in Jeruzalem.¹⁴ Maar in welke context vindt deze deelname nu plaats? Het is nooit zo simpel als het lijkt, zeker niet in het Midden-Oosten.

De situatie in de Palestijnse gebieden: burgeroorlog?

Binnen de Palestijnse gebieden is de Palestijnse Autoriteit officieel de belangrijkste vertegenwoordiger van het Palestijnse volk en verantwoordelijk voor het bestuur. De PA staat in de praktijk gelijk aan één groepering onder de Palestijnen, namelijk de PLO. Binnen de PLO is Fatah weer veruit de dominante factie.

In de context van het vastgelopen vredesproces in het Midden-Oosten, is de kern van het probleem dat het geweld van Palestijnse zijde pas kan ophouden als de PA het volledige geweldsmonopolie in de Palestijnse gebieden bezit. Het trainen van de NSF via USSC draagt hieraan bij en lijkt dus essentieel voor de oplossing van het Israëliisch-Palestijnse conflict. Het doel van de training is dat de NSF uiteindelijk de andere Palestijnse gewapende groeperingen in bedwang kunnen houden of uitschakelen. Zodra de PA het geweldsmonopolie binnen de Palestijnse gebieden bezit, kan er aan een twee-staten-oplossing – een zelfstandige Israëliische en Palestijnse staat – gewerkt worden.¹⁵

Hamas speelt ook een grote rol in de Palestijnse gebieden, maar lijkt door de VS en diens bondgenoten buiten beschouwing te worden gelaten

Deze aanpak werkt echter alleen zolang het bewind van president Abbas legitimiteit en steun blijft genieten onder het Palestijnse volk. In de eerste vrije verkiezingen in de Palestijnse gebieden in 2006, boekte Hamas een verkiezingsoverwinning.¹⁶ Vlak na de verkiezingen stuurde Abbas het nu door Hamas gedomineerde parlement naar huis, terwijl het parlement op zijn beurt Abbas wegstuurde. Vervolgens nam Hamas in 2007 met geweld de macht in de

11 Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie overige operaties 2012', 14 mei 2013, 15-16.

12 Zie voor meer informatie: De situatie in de Palestijnse gebieden: burgeroorlog?

13 Collectie NIMH: Overzicht uitgezonden militairen USSC.

14 Collectie NIMH: Informatie internationale operaties.

15 Een belangrijk kenmerk van een succesvolle soevereine staat is dat de staat een geweldsmonopolie binnen de eigen grenzen bezit. Stephen D. Krasner, '*Sovereignty: Organized Hypocrisy*' (Princeton University Press, New Jersey 1999).

16 In de verkiezingen van 2006 haalde Hamas ongeveer 44 procent van de stemmen, net iets meer dan de 41 procent van Fatah. Zie: Democracy Reporting international, *Post-Election Briefing N 1* (versie 9 februari 2009) www.democracy-reporting.org, 21-11-2013.

Gazastrook over, terwijl Fatah de Westoever zo goed mogelijk veiligstelde.

Tweedeling van de Palestijnse gebieden

Door deze gebeurtenissen ontstond er een feitelijke tweedeling van de Palestijnse gebieden. De verkiezingsuitslag toonde aan dat Fatah niet onvoorwaardelijk op steun van de Palestijnse bevolking kon rekenen. In 2012 boycotte Hamas de verkiezingen en won Fatah deze bijna automatisch. Hierdoor gingen Fatah-aanhangers weer de belangrijkste functies binnen de PA vervullen. De verkiezingsuitslag uit 2012 is echter geen afspiegeling van de daadwerkelijke verhoudingen onder het Palestijnse volk. Het niet-participeren in de verkiezingen betekent niet dat Hamas geen steun zou genieten onder de Palestijnse bevolking op de Westoever.¹⁷

Aangezien Fatah en Hamas een gewapende strijd uitvechten in de Palestijnse gebieden, zijn de landen die bijdragen aan de USSC bij een burgeroorlog betrokken geraakt

Met de verkiezingsoverwinning van Hamas – een groepering die in de VS en in Europa op de lijst van terroristische organisaties staat – werd de van de VS afkomstige financiële hulp in het kader van de USSC aan de PA, omgezet in hulp rechtstreeks aan president Abbas. De maatregel beoogde te voorkomen dat de fondsen onder controle van de nieuwe Hamas-minister van Binnenlandse Zaken zou komen.

Tevens wilden de VS en Fatah niet dat de minister zeggenschap zou verwerven over de door de VS en zijn bondgenoten getrainde en uitgeruste NSF troepen, die officieel onder zijn ministerie vielen.¹⁸ Sindsdien ontvangen de hoofden van de zes veiligheidsdiensten hun budget van Abbas zelf.¹⁹ Op deze manier is de loyaliteit van de veiligheidsdiensten aan Abbas verzekerd. Uit de verschuiving van Amerikaanse steun aan de PA naar steun aan Abbas zelf blijkt dat de USSC gericht is op de ondersteuning van een door de VS gekozen partner. Dat Hamas de ministerspost aan een democratische verkiezingsoverwinning te danken had, was voor de Amerikanen niet van belang.

Brede steun voor Hamas

Aangezien Fatah en Hamas een gewapende strijd uitvechten in de Palestijnse gebieden, zijn de landen die bijdragen aan de USSC bij een burgeroorlog betrokken geraakt.²⁰ Een oorlog die nog steeds voortduurt.²¹ In deze context



- 17 Ian J. Bickerton, *The Arab-Israeli Conflict* (London: Reaktion Books Ltd, 2009), 200.
 18 Nathan Thrall, *Our Man in Palestine* NYBooks, October 14 2010 Issue, www.nybooks.com/articles/archives/2010/oct/14/our-man-palestine/, 14-10-2013.
 19 Anne Peters, *Why aid to the PA doesn't buy leverage*, Foreign Policy (versie 15 september 2011) www.foreignpolicy.com, 09-10-2013, 4.
 20 PBS, *Gaza E.R. Fatah vs. Hamas, Wide Angle* (versie 14 augustus 2007). www.pbs.org/wnet/wideangle/episodes/gaza-e-r/fatah-vs-hamas/1227/, 10-10-2013.
 21 Asaf Romirowsky and Jonathan Schanzer, *The End of Palestinian Democracy?*, The Weekly Standard Blog (versie 15 juli 2010) <http://schanzer.pundicity.com/7720/the-end-of-palestinian-democracy>, 10-10-2013.

ondersteunt de USSC Fatah. Hoe ongewenst Hamas ook is in de ogen van sommige westerse landen, de organisatie geniet wel brede steun onder de Palestijnse bevolking.

De vraag doet zich nu voor hoe landen die zich laten voorstaan op democratie en vrijheid, een organisatie kunnen dwarsbomen die een aantoonbare en aanzienlijke democratische basis heeft onder het Palestijnse volk? Inmenging in deze interne strijd zou ook kunnen resulteren in nog meer rancune jegens westerse landen in de Arabische wereld, los van het morele faillissement van westerse democratische naties als gevolg van ingrijpen in dergelijke omstandigheden.

Leden van de Palestijnse veiligheidsdiensten, loyaal aan Hamas, nemen deel aan een ceremonie in Gaza Stad (januari 2014)



FOTO REUTERS, S. SALEM

Goodwill

Aan de andere kant heeft de VS en zijn bondgenoten al weinig krediet onder de gewone bevolking in de Arabische wereld. Het trainen van de NSF kan misschien wel zorgen voor een stabielere situatie in het Midden-Oosten. Als men politiek-idealistische motieven vervangt door politiek-realistische, is partij kiezen geen slecht idee. Het steunen van de juiste kandidaat kan westerse landen namelijk veel goodwill opleveren, mits Fatah erin slaagt zijn positie te consolideren natuurlijk. En juist dit is nog maar de vraag.

Hamas geniet brede steun onder de Palestijnse bevolking, hoe ongewenst dat volgens sommige westerse landen ook is

USSC

Evaluaties van het ministerie

Het ministerie van Defensie heeft de werkzaamheden van de Nederlandse militairen in het kader van de USSC natuurlijk geëvalueerd sinds de Nederlandse deelname aan de missie begon in 2010. Over 2010 valt te lezen: *Omdat de Nederlandse krijgsmacht in de loop der jaren veel ervaring heeft opgedaan in dergelijke opleidingen is de bijdrage van onze militairen binnen de missie als geheel zeker zinvol en kwantitatief ook niet onbeduidend.*²²

En over 2011: *USSC heeft gedurende 2011 op concrete en resultaatgerichte wijze bijgedragen aan Security Sector Reform en de verbetering van de communicatie tussen de verschillende elementen van de veiligheidssector.*²³ En, tot slot, over 2012: *Door advies- en assistentiewerkzaamheden hebben*

22 Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie kleinschalige missies en SSR-/SSD-activiteiten 2010', 31-32.

23 Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie missies en Security Sector Reform en Development activiteiten 2011', 16 mei 2012, 26-27.

*de Nederlandse militairen bijgedragen aan de professionalisering van de Palestijnse veiligheidssector als belangrijke voorwaarde voor een duurzame twee-statenoplossing.*²⁴

Al met al zijn dit positieve bewoordingen. De trainingen zijn duidelijk goed gestructureerd en leveren kundige Palestijnse officieren af, die in staat zijn om effectief leiding te geven. Doel bereikt zou men zeggen.

Er wringt iets...

Maar toch, er wringt iets. Over de politieke situatie in het gebied waar de USSC actief is, rept de regering met geen woord. In de Tweede Kamer is de politieke situatie rondom de USSC eveneens niet besproken.²⁵ De USSC en de Nederlandse bijdrage daaraan worden dus in een vacuüm van militaire effectiviteit

Over de politieke situatie in het gebied waar de USSC actief is, rept de regering met geen woord. In de Tweede Kamer is dit eveneens niet besproken

geëvalueerd. Met de huidige situatie van instabiliteit in de Palestijnse gebieden is dit op zijn minst naïef te noemen. Men is vergeten dat de officieren in theorie wel in dienst zijn van de PA, maar in de praktijk vooral loyaal zijn aan Fatah en Abbas. Zij vergroten dus de effectiviteit van deze organisatie, niet direct die van de toekomstige Palestijnse staat.

Hoewel Fatah op het moment zo goed als synoniem is met de PA, betekent dit niet dat de situatie een correcte afspiegeling is van de machtsverhouding binnen de Palestijnse gebieden. Of de training uiteindelijk bijdraagt aan vrede, stabiliteit en een twee-statenoplossing is dus volledig afhankelijk van de vraag of Fatah Hamas weet te bedwingen, of dat de twee partijen zullen gaan samenwerken om het Palestijnse volk te vertegenwoordigen. Beide opties zijn echter onwaarschijnlijk.

Een einde aan het geweld?

Het is dus moeilijk in te zien hoe de USSC meewerkt aan de opbouw van een Palestijnse staat via steun aan de PA. Gelet op de situatie in Gaza kan de PA immers niet spreken voor de gehele Palestijnse bevolking. De PA kan dus ook geen overeenkomsten sluiten uit naam van de Palestijnen.²⁶

Hamas heeft door niet aan de verkiezingen te participeren zichzelf deels buitenspel gezet. Dit neemt echter niet weg dat de organisatie een aanzienlijk deel van de Palestijnse bevolking vertegenwoordigt. Hamas zal dus niet zomaar verdwijnen. Het trainen van veiligheidstroepen van één partij in dit conflict vormt dus een risico. Of de USSC daadwerkelijk bijdraagt aan het doorbreken van de vicieuze cirkel van geweld is daarom nog maar zeer de vraag. ■

²⁴ Ministerie van Defensie, 'Tussentijdse evaluatie overige operaties 2012', 15 mei 2013, 16.

²⁵ Bij een zoektocht naar de USSC in stukken van de Tweede Kamer zijn er geen debatten over het onderwerp te vinden.

²⁶ Jonathan Schanzer, 'Why Hamas and Fatah Fight'.