

Europees belang bij een regionale veiligheidsdialoog in het Midden-Oosten

Er is geen veiligheidspolitieke dialoog in het Midden-Oosten, terwijl het onophoudelijk conflicten regent. De gewapende strijd biedt vruchtbare bodem voor extremisme en mensensmokkel. Dit is in toenemende mate een Europees probleem. Brussel moet de zwaargewichten in deze regio *met elkaar* om de tafel krijgen, bijvoorbeeld in een OVSE-achtige structuur.

PATRICK DE VRIES

Diplomaat (in Washington, Peking en Kabul) en politiek adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de EU

Twee overheersende krachten houden het Midden-Oosten verdeeld: een machtsstrijd tussen Iran en Saudi-Arabië en verder oplopende economische ongelijkheid tussen sommige Golfstaten en landen als Egypte, Libanon, Jordanië en Tunesië. Twee spijtzwammen die vooral de ontwikkeling van de maar liefst 105 miljoen jongeren, in veel landen al gauw meer dan de helft van de bevolking, beperken. En dat levert een permanente tijdbom op.

De realiteit is dat 20% van alle conflicten in de afgelopen vijftig jaar in het Midden-Oosten plaats had en dat in de afgelopen jaren 45% van de mondiale terroristische aanslagen in de regio werden gepleegd. Zo veel instabiliteit heeft tot gevolg dat de werkloosheid in deze regio (30%) tweemaal zo hoog is als het mondiale gemiddelde.

Vanaf 2020 zijn er in het Midden-Oosten

60 miljoen nieuwe banen nodig om de aankomende groep potentieel werknemers van een inkomen te voorzien.¹ Om economische groei en meer gelijkheid mogelijk te maken, moet er eerst stabiliteit komen door een einde te maken aan de vele conflicten die de regio teisteren. En dat gaat niet gebeuren zolang partijen weigeren om de tafel te zitten.

Koude Oorlog

Een onderhandelingstafel optuigen is geen gemakkelijke opgave. Juist de veiligheidspolitieke context is het afgelopen tijd veel complexer geworden. De belangen van de grote wereldspelers verschoven in rap tempo. Door de opkomst van schaliegas is het Midden-Oosten voor de VS minder cruciaal. In de overgang van Obama naar Trump werd het licht opgebouwde Iraanse vertrouwen in Amerika, ook

bij de hervormers, tenietgedaan. Syrië heeft Rusland terug in het mondiale zadel van 'onmisbare partners' geholpen terwijl de Russische strategische politieke en economische belangen evident meer in Europa liggen dan in het Midden-Oosten. Moskou kan, nauwelijks gehinderd, haar favoriete opportunistische spel spelen en doet dat dan ook.

China heeft zich met de aanleg van infrastructuur – in het bredere *One Belt One Road*-raamwerk – fysiek aan het Midden-Oosten verbonden. En 45% van China's totale olie-invoer komt inmiddels uit deze regio. Daarmee schaakt China onmiskenbaar ook mee op het veiligheidspolitieke bord. Niet voor niets werden Teheran en Riad door Peking uitgenodigd om meningsverschillen bij te leggen na de controverse over de executie van een vooraanstaande geestelijk leider en sprak Peking met Houthi-leiders over een staakt het vuren in Jemen. Als gevolg van de migrantenstroom naar Europa, terroristische aanslagen in Europese hoofdsteden en *foreign fighter*-dilemma's heeft de Arabische regio voor Europa inmiddels een duidelijker veiligheidspolitiek karakter gekregen dan de traditionele oliebelangen waarop Europa in het verleden vooral heeft geaasd.

Op regionaal niveau zijn er voortdurend wisselende – en vooral onorthodoxe – coalities in de regio: Israël en Saoedi-Arabië zoeken toenadering tot elkaar; Bagdad ligt aan de ketting bij Teheran, en Qatar en Turkije worstelen met Egypte, bondgenoot van de *Gulf Cooperation Council*. Maar bovenal zijn kemphanen Saoedi-Arabië en Iran beduidend assertiever. Dat wordt soms in een sektarisch perspectief geplaast.² Maar in de praktijk is er een traditionele 'real-politieke' machtsstrijd gaande. Iran heeft zijn invloed in Beiroet, Damascus, Bagdad en Sanaa – via Hezbollah en de Houthi's – aanzienlijk uitgebreid. De corridor van Teheran naar Tartus, een belangrijke levensader voor het regime, is nagenoeg voltooid. Riad is met een diplomatiek en in Jemen zelfs militair tegenoffensief bezig en met een binnenlandse hervormingsagenda

om buitenlandse investeringen aan te trekken. Maar de belangen reiken verder: beiden zien ook Afrika en West-Azië steeds meer als hun invloedssferen. Een spinnenweb aan ambassades, nieuwe lijnvluchten en investeringen in infrastructuur ontvouwt zich daar gestaag.

Het doet allemaal sterk denken aan de Koude Oorlog, met alle negatieve connotaties daarvan: denken in machtssferen, een alles-of-niets-benadering, *proxy wars*, oplaaiende brandhaarden en onbenut economisch potentieel. De ontluisterende sociaaleconomische stagnatie van jongeren is sterk afhankelijk van deze veiligheidspolitieke tweespalt. Het is ook voor Europa belangrijk dat hen een hoopvoller perspectief wordt geboden. Zoals politieke leiders dat begin jaren zeventig deden toen de VS en Europa met Rusland toenadering zochten, hetgeen uiteindelijk leidde tot de oprichting van de OVSE.

Het was destijds lang onvoorstelbaar dat kopstukken als Brezjnef, Ford, Tito, Ceaușescu, Schmidt en Honecker – vul namen uit het Midden-Oosten in en vergelijkbare botsende karakters en conflicterende belangen doemen op – in conclaaf gingen. En dat is nu niet anders: hoewel Moskou en het Westen elkaar als bedreiging voor de eigen veiligheid zien, wordt er in de NAVO-Rusland Raad en binnen de OVSE, ondanks fundamentele meningsverschillen over kwesties als Oekraïne en Syrië, nog altijd met elkaar gesproken om verdere escalatie te voorkomen en laten Baltische staten Russische inspecties van hun militair materieel toe.³ Elke regio heeft zijn eigen dynamiek. Zo is het Midden-Oosten niet op te delen in overzichtelijke Oost-West machtsblokken zoals destijds in Europa het geval was. De regio is te verdeeld om te verwachten dat het de hete hangijzers – Israël/Palestina, een vredesregeling voor Syrië, een onafhankelijk 'Groot Koerdistan' – in een dialoog ineens oplost. Maar er valt veel te winnen bij het losweken van de huidige negatieve politieke patstelling.

Europa moet verbinden en beschermen

Juist de sociaal-democratie zou stil moeten staan bij de vraag welke initiatieven er nodig zijn om mensen kansen én bescherming te bieden. Een opvallende tegenstelling manifesteerde zich in het afgelopen decennium. In een tijdsgewricht waarin maatschappelijke uitsluiting en verwijdering sterker boven kwamen drijven binnen Europa en aan haar randen, sijnpelde de verbindende kracht van de Europese sociaal-democratie weg.

Waar de jaren negentig nog vooral symbool stonden voor de mogelijkheden van toenadering die globalisering onmiskenbaar bood – meer handel, minder grenzen, groter Europa – markeert het begin van deze eeuw de keerzijde van dit fenomeen: er is geen houvast meer. Mensen die niet zo snel meekonden voelen zich niet langer beschermd. En daarmee groeide het verzet, zo laten de verkiezingen dit jaar in Europa zonneklaar zien, en vooral de verwijdering. De Britten die niet meer bij de EU willen horen, de Hongaren en de Polen die geen vluchtelingen willen opnemen, de Europeanen en de Turken die nauwelijks nog door één deur kunnen, de kiezer die zich niet meer in het politieke midden thuis voelt en zich heeft losgemaakt van de sociaal-democratie.

Tegenover het verwijderingsproces in Europa staat een uitsluitingstrend in de Arabische wereld, vooral voor jongeren. Het *Arab Human Development rapport 2016* stelt dat jongeren het laatste decennium zeer beperkte toegang hebben tot politiek, economie (banen) en basale voorzieningen als adequaat onderwijs en zorg, hetgeen een sterk gevoel van algehele maatschappelijke uitsluiting voedt.⁴ Dit geldt voor vrouwen nog het meest, benadrukt het rapport. De jeugd is alleen nog via de sociale media verbonden. Met als treurig perspectief dat op de politieke, economische en sociaal-culturele ontwikkeling van de regio een stevige rem staat.

Afscheiding, uitsluiting, ongelijkheid en ontwikkeling van eenieder – waren dat niet

altijd de thema's die sociaal-democraten bij elkaar dreven? De sociaal-democratie lijkt herkenbaarheid te hebben verloren. In een globaliseerde setting meegebogen met rechts op migratie en marktwerking, onvoldoende meegedraaid met links op het tegengaan van toenemende ongelijkheid en niet krachtig genoeg verbonden. Meer dan eens staan bestaanszekerheid en sociale rechtvaardigheid onder druk. De sociaal-democratie zou weer een motor van ideeën moeten worden die houvast biedt en verbinding bevordert in een onzekere wereld. De sociaal-democratische traditie als tegenwicht en hervormende kracht ten opzichte van het neoliberale denken om vooral de mogelijkheden van de voorhoede te vergroten.

Die ideeën zijn er natuurlijk gedeeltelijk al, ook op het terrein van buitenlandse politiek. De sociaal-democratie is enorm actief in het Midden-Oosten om 'bottom-up' participatie van jongeren te steunen, onder meer door de training programma's van de Foundation Max van der Stoel voor de opbouw van politieke partijen in Jordanië, Marokko, Tunesië en Egypte.⁵ Maar er zou tevens 'top down' naar het grotere geheel moeten worden gekeken. Ook vanuit de veranderende Europese politieke context: een gerevitaliseerde Frans-Duitse tandem, een hernieuwde sterke Franse blik op het Midden-Oosten en het toegenomen besef dat in het licht van de onvoorspelbaarheid van de VS Europa het heft meer in eigen handen moet nemen. De sociaal-democratie zou – met gelijkgezinden – op die dynamiek in moeten spelen met nieuwe initiatieven die stabiliteit aan de randen van Europa kunnen vergroten.

Het eerdergenoemde *Arab Human Development-rapport* wijst op de toename van vier naar elf gewapende conflicten in de afgelopen tien jaar als grootste remmende factor op ontwikkeling in de regio. Hoe kan een draai worden gegeven aan een destructieve machtsstrijd die partijen steeds verder weg brengt van elkaar?

Een veiligheidspolitieke dialoog

Brussel moet het voortouw nemen bij het promoten van een veiligheidsdialoog in het Midden-Oosten. Van Rusland, de VS of China valt dit niet te verwachten; die raken steeds verder verstrikt in het wespennest van tijdelijke deals. Dat is geen Europees altruïsme maar eigen belang. We gaan steeds meer van een onderling verbonden naar een wederzijds afhankelijke wereld; de val van een regio kan risicovoller zijn dan de opkomst ervan.

We zouden er toch niet aan moeten denken dat in de huidige negatieve spiraal ook een land als Egypte, met 90 miljoen inwoners waarvan meer dan de helft onder de 35 en op steenworp van Europa, nog eens implodeert? Brussel moet deze stap ook zetten omdat juist Europa ervaring heeft met het bijeenbrengen van machtsblokken. Een OVSE-achtige structuur kan als referentie dienen. Die organisatie heeft niet alle problemen opgelost, maar heeft wel een basis gelegd voor détente, uitwisseling en toenadering. Een dergelijk proces vraagt vooral tijd en strategisch geduld. Ter vergelijking: er zat maar liefst zes jaar tussen het moment dat het idee van een dialoog tussen het Westen en Rusland werd geopperd en het politieke akkoord om daadwerkelijk een dialoog te gaan voeren. Brussel zou hierover de discussie moeten aangaan met de regionale zwaargewichten, primair met Iran en Saudi-Arabië, met wie Europa zowel bilateraal als in EU-verband relaties heeft geïntensiveerd, maar uiteindelijk ook met Egypte en Turkije en Israël. Een aantal stappen is daarbij van belang.

Het gaat om te beginnen om het formuleren van basisprincipes - geen inmenging over landgrenzen heen, respect voor internationaal recht - en het besef dat er naast afschrikking een mechanisme voor toenadering moet komen om een machtsbalans te behouden. Een dialoog kan leiden tot vertrouwenwekkende maatregelen als de oprichting van een regionaal humanitair fonds, afspraken over conflictpreventie en de instelling van een 'conflict preventie expertise centrum', dat trai-

ningsprogramma's en onderzoek promoot, een betere regionale watervoorziening of de ontwikkeling van duurzame energie. Uiteindelijk gaat het om het identificeren van meer gezamenlijke belangen. Inmiddels is bijvoorbeeld vast komen te staan dat maar liefst 65% van de bevolking in het Midden-Oosten niet zeker is van water en voedsel. Sinds 2014 hebben 13 van de 21 landen te maken met 'absolute' waterschaarste en 5 landen kennen een situatie van waterschaarste.⁶

De EU pompt miljarden in het Midden-Oosten zonder op een veiligheidspolitieke dialoog aan te dringen

Dergelijke problemen kunnen, zo stellen experts, alleen nog door middel van regionale coördinatie worden opgelost. Er zou in dat licht ook samenwerking kunnen worden gezocht met de 'science for peace'-programma's van de NAVO en de EU. In een van die programma's werken Arabische, Israëliëse, Iraanse, Turkse en westerse wetenschappers samen op terreinen als biologie, landbouw en gezondheidszorg - ter ondersteuning van de gedachte dat onderscheidende nationale perspectieven en belangen een hoger gezamenlijk doel kunnen dienen.⁷ Een nieuw element zou zijn om de 'civil society' meer te betrekken om patstelling van politieke leiders van onderop te helpen doorbreken in de vele conflicten. Partijen zouden het ook eens moeten worden over de reikwijdte van een politieke discussie. Te denken valt in ieder geval aan traditionele veiligheidskwesties zoals wapenbeheersing, nieuwe dreiging zoals voedselveiligheid en sociaaleconomische onderwerpen zoals een beter verbonden regionale (transport) infrastructuur. Het gaat al met al om een dialoog dat via kleine stappen langzaam een vertrouwensbasis moet

bieden en waarbij meer traditionele veiligheidsonderwerpen, zoals een regionale nucleaire ontwapeningszone en terrorisme en cyber veiligheid, later aan bod komen.

Een proces dat zowel tijd als politieke druk nodig heeft

Naast tijd, vraagt dit proces ook om politieke druk. Maar daar ontbreekt het aan. De EU pompt nu erg makkelijk miljarden in de regio zonder stevig op een veiligheidspolitieke dialoog aan te dringen. Terwijl er een kapstok is: de *Global Strategy on Foreign and Security Policy* van de Europese Unie uit 2016 noemt het bevorderen van multilaterale samenwerking in het Midden-Oosten als een speerpunt.⁸

Dit is geen pleidooi voor het simpelweg creëren van een nieuwe instelling en evenmin voor het implanteren van een OVSE, met al zijn haken en ogen, in het Midden-Oosten. Het gaat nu eerst om de erkenning dat partijen om de tafel moeten teneinde competitie binnen aanvaardbare grenzen te houden en dat Europa in dat licht een grotere politieke rol moet spelen en met ideeën moet komen om huidige en nieuwe generaties in de regio te verbinden en tegenstellingen te helpen overbruggen.

Gaan de handen daarvoor op elkaar in het Midden-Oosten? Dat valt te bezien. Duidelijk is wel dat Rusland, China, Turkije en Iran niet geneigd zullen zijn de portemonnee te trekken

voor de – broodnodige – wederopbouw in Syrië, Irak, Libië en Jemen. Europa wel en dat moet Brussel ook als wisselgeld zien. Bovendien hebben deze landen investeringen van Europese bedrijven nodig om jongeren aan het werk te krijgen. En naarmate Brussel de stroom mensen naar Europa gaat beteugelen, wordt migratie ook en vooral een verantwoordelijkheid van de Arabische regio zelf. Nu al zoeken deze landen Europese steun voor een beter beheer van landgrenzen en kustlijnen, onder andere in de Sahel en de Hoorn van Afrika. Die steun zou niet vrijblijvend moeten zijn. Dat geldt eveneens voor terrorismebestrijding: Europa heeft relevante inlichtingen over extremistische groeperingen met nauw banden in het Midden-Oosten. Europa heeft dus kaarten op zak. Bovendien lijkt vooral Parijs, dat recent met Cairo (Libië), Riyad (Jemen) en Teheran (Syrië) pragmatisch zaken deed, te onderkennen dat in een wereld van macht en tegenmachten Europa in het Midden-Oosten ook machtspolitiek moet durven bedrijven en daarbij oog moet hebben voor het belang van een regionale machtsbalans.

De verantwoordelijkheid voor meer stabiliteit in het Midden-Oosten ligt bij de landen zelf. Maar een gezamenlijk Europa kan – met meer flair en durf – een bijdrage leveren aan het bijeenbrengen van regionale belangen, opdat ook nieuwe generaties in deze regio op termijn een beter perspectief krijgen.

Noten

- 1 United Nations Development Program, *Arab Human Development Report 2016: Youth and the prospects for human development in changing reality*, www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/human_development/arab-human-development-report-2016.
- 2 European Parliament, Directorate General for External Policies, *Sectarianism in the Middle East*, 3 May 2017, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603843/EXPO_IDA\(2017\)603843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603843/EXPO_IDA(2017)603843_EN.pdf).
- 3 NATO - News: *NATO Allies brief Russian arms control inspectors*, 09 November 2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_148420.htm
- 4 *Arab Human Development Report 2016: Youth and the prospects for human development in changing reality*, www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/arab-human-development-report-2016
- 5 Max van der Stoep Foundation, *Democracy Ons ideaal: een wereld waarin de democratische rechten van alle mensen zijn gewaarborgd*, <https://www.foundationmaxvanderstoel.nl/>
- 6 Wereldbank, *New Worldbank report: Beyond Scarcity: Water*

Security in the Middle East and North Africa, <https://reliefweb.int/report/world/beyond-scarcity-water-security-middle-east-and-north-africa-enar>.

- 7 EU External Action Service, *EU supports science for peace and cooperation in the Middle*

East, https://eeas.europa.eu/headquarters-Home-page/31030/eu-supports-science-peace-and-cooperation-middle-east_en

- 8 European Union Global Strategy, *A Stronger Europe, a Global Strategy for the European*

Union's Foreign and Security Policy, <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe>.