

Euro-mediterrane ambities

Het Barcelona-proces en de Nederlandse politiek



Margot Beereboom

Begeleider: Prof. dr. D.A. Hellema

Masterscriptie Internationale betrekkingen in historisch perspectief

Universiteit Utrecht

Euro-mediterrane ambities
Het Barcelona-proces en de Nederlandse politiek

Afbeelding voorpagina: Straat van Gibraltar

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Het Barcelona-proces	5
Vraagstelling	6
Het onderzoek: wetenschappelijke verantwoording, bronnen, hoofdstukindeling	8
Hoofdstuk I	12
Inleiding: gewijzigde internationale verhoudingen	12
Nederland	14
OVSE	16
Het Midden-Oosten	18
Maastricht en een hernieuwd Europees buitenlands beleid	21
Financiën I: structuurfondsen - interne Europese verdeeldheid	23
Financiën II: onderhandelingen voorafgaand aan de Euro-Mediterrane conferentie	25
Handel: associatieakkoorden	27
De migratie 'dreiging'	29
Mensenrechten	29
Hoofdstukconclusie	30
Hoofdstuk II	33
Inleiding	33
Ontwikkelingsbeleid: handel en hulp	34
Migratie: een Europees 'probleem'	40
Politieke dialoog - mensenrechten	43
Veiligheidspolitiek: Israël en het Midden-Oostenconflict	45
Hoofdstukconclusie	49
Hoofdstuk III	52
Inleiding: internationale veranderingen	52
De politieke context: de Europese buitenlandpolitiek algemeen	54
De politieke context: de Nederlandse politiek algemeen	55
Immigratie: een belangrijker politiek thema	56
De Europese Grondwet en het buitenlands beleid	62
Nederland en de Europese Grondwet	64
Nederland en het Europese veiligheidsbeleid in het Midden-Oosten	66
De associatieakkoorden en het Palestijns-Israëlijs conflict	67

Euro-mediterrane ambities
Het Barcelona-proces en de Nederlandse politiek

Terrorismebestrijding	69
Meer Nederlandse aandacht voor mensenrechten?	71
Hoofdstukconclusie	74
Conclusie	76
Literatuurlijst	82
Parlementaire documenten	82
Documenten Europese Unie	82
Krantenartikelen	83
Literatuur	83

Inleiding

Het Barcelona-proces

Op 17 december 2010 stak een jonge Tunesische straatverkoper zich in brand uit wanhoop over het door hem ervaren onrecht in zijn land. Het tragische lot van deze jongeman was waarschijnlijk onopgemerkt gebleven in de wereld als hij niet tot icoon was verklaard door talloze demonstranten in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Ruim een jaar later is deze regio onherkenbaar veranderd. De roep om democratie door het volk heeft de bestuurlijke verhoudingen op scherp gezet. Dictaturen zijn gevallen en in landen als Egypte en Tunesië is een, soms onzeker, begin gemaakt met democratie. In landen zoals Syrië en Libië was en is de zogenaamde Arabische lente tot nu toe veel gewelddadiger verlopen en is het de vraag of de toekomst meer chaos of toch een meer open en rechtvaardige samenleving brengt. Tekenend voor de recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika is dat de roep om een controlebaar en verantwoordelijk bestuur voornamelijk uit de betreffende maatschappijen zelf lijkt te komen, de externe invloed schijnt gering.¹ Zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie, of de lidstaten afzonderlijk daarvan, wekten de jaren voorafgaand aan de revoluties vaak de indruk in te zetten op de (economische) stabiliteit van de regio, democratie en mensenrechten leken op de tweede plaats te komen. Niettemin was het officiële EU-beleid, naast het stimuleren van de economische ontwikkeling van de zuidelijke mediterrane landen, al langer gericht op het ontwikkelen van de democratie en mensenrechten in deze regio. Dit EU-beleid ten opzichte van de zuidelijke mediterrane landen krijgt sinds 1995 vorm binnen het zogenaamde Barcelona-proces, het onderwerp van deze scriptie.

Met het Barcelona-proces, ook wel het Euro-Mediterrane Partnerschap (EMP) genoemd, beoogde de Europese Unie een samenwerking met de landen in het zuidelijke deel van de mediterrane regio. De verklaring en het werkprogramma dat werd aangenomen op de Conferentie van Barcelona in november 1995, waarna het proces is genoemd, werd door de destijds 15 EU-lidstaten onderschreven, alsook de 12 mediterrane partners. Dit waren op dat moment Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije, de Palestijnse Autoriteit, en de toen nog niet tot de EU toegetreden landen Cyprus en Malta.

Het Euro-Mediterrane Partnerschap omvatte een drietal doelstellingen welke de ruggengraat van deze scriptie vormen. Ten eerste werd het creëren van een “gemeenschappelijke ruimte van veiligheid en stabiliteit” in de mediterrane regio nagestreefd.² De politieke dialoog zou erop gericht

¹ Susi Dennison en Anthony Dworkin, ‘Europe and the Arab revolutions. A new vision for democracy and human rights’, *EU Council on Foreign Relations policy brief* (London 2011) 1.

² Barcelona verklaring, aangenomen op de Euro-Mediterrane conferentie (Barcelona 27/28-11-1995) 1-14.

zijn om een rechtsstaat en democratie te ontwikkelen en de mensenrechten te bevorderen. Ten tweede stelden de deelnemende landen zich ten doel de welvaart in de regio te verhogen. Een belangrijk onderdeel hiervan was het creëren van een Euro-mediterrane vrijhandelszone in 2010, die als aanjager zou moeten gaan fungeren voor het creëren van economische groei in de regio. Ook zou de EU financiële hulp verstrekken, de zogenaamde MEDA-fondsen. Met alle mediterrane partners werden ook associatieakkoorden afgesloten (die voortborduurden op de in de jaren zeventig afgesloten handelsakkoorden). Tenslotte streefden de deelnemers naar culturele uitwisseling en versterking van de *civil society*.

Het Barcelona-proces werd zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien vanaf het begin geconfronteerd met grote problemen. Zo was de Europese belangstelling voor de mediterrane regio door de jaren heen niet constant, de Oost-Europese uitbreiding van de Unie eiste regelmatig meer aandacht op. Ook werd het belang van mediterrane samenwerking door de EU-lidstaten onderling verschillend beoordeeld, waarin meestal de geografische ligging van de betreffende lidstaten een goede indicator was voor deze belangstelling. Daarnaast was de tijdsperiode een van de belangrijkste problemen. Oftewel, het behalen van de doelen bleek meer tijd te vergen dan gehoopt. Spoedig na 1995 werd al duidelijk dat de totstandkoming van een Euro-mediterrane vrijhandelszone niet in 2010 bewerkstelligd zou worden. Ook waren er factoren in de mediterrane partnerlanden die het proces onder druk zetten. Zo frustreerde in het bijzonder het Palestijns-Israëliësch conflict de dialoog. Al deze genoemde moeilijkheden betekenen echter niet dat het Barcelona-proces als irrelevant kan worden gezien. Het Barcelona-proces is een van de meest ambitieuze en ook meest praktische elementen van het ontluikende EU buitenlands beleid, zoals dat met name sinds het Verdrag van Maastricht in 1991 vorm heeft gekregen.

Vraagstelling

Het uitgangspunt van dit onderzoek is dan ook dat de omgang van de Europese Unie met het Barcelona-proces interessante inzichten kan geven in vragen over het functioneren van het buitenlands beleid van de Europese Unie. Deze scriptie richt zich op de omgang van de Europese landen met het Barcelona-proces en dan specifiek op de rol van Nederland hierin. Vanzelfsprekend is er geen volledig beeld te geven van dit proces zonder het beleid van de landen ten zuiden van de Middellandse Zee mee te wegen, dit is hier echter niet het doel. Het doel is meer te zeggen over het Europees buitenlands beleid met betrekking tot de Middellandse Zee en de Nederlandse rol daarin en hoe dat heeft vorm gekregen.

Het Barcelona-proces vormt een belangrijke graadmeter van de zich ontwikkelende Europese daadkracht op het gebied van dit buitenlands beleid. Als een van de belangrijkste pijlers van dat

beleid geeft het inzicht in de ambities van de EU en de verschillende Europese lidstaten buiten de externe grenzen van de gemeenschap. Ook geeft het Barcelona-proces inzicht in de verhoudingen binnen de Unie zelf. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre in de benadering van het Middellandse Zeegebied door de lidstaten van de Europese Unie regionale belangen een rol spelen en hebben gespeeld. Vaak wordt aangenomen dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen Noord-Europese en Zuid-Europese lidstaten, waarbij de laatstgenoemden een grotere belangstelling voor de mediterrane regio zouden hebben.³ Het Barcelona-proces biedt ook de mogelijkheid de opvattingen van de lidstaten met betrekking tot de ontwikkeling van een Europese identiteit te onderzoeken. Het gaat immers om een gezamenlijke standpuntbepaling van Europa ten opzichte van een haar aanpalende regio.

Deze inzichten die het Barcelona-proces kan geven met betrekking tot de EU laten zich samenvatten in de vraag: Wat wil de EU met zijn buitenlands beleid? Het is duidelijk dat dit een zeer veel omvattende vraag is. In de eerste plaats, wat is de EU? De lidstaten, de instellingen in Brussel of de lidstaten gezamenlijk? Deze scriptie probeert deze vraag niet te beantwoorden, maar gaat wel uit van het idee dat, hoewel gezamenlijk opererend, binnen het Europees buitenlands beleid de lidstaten een cruciale plaats innemen. Dat betekent dat de Europese Commissie weliswaar een belangrijke rol speelt in het vormgeven van het gezamenlijke buitenlands beleid, en dus het Barcelona-proces, maar dat dit proces alleen volledig te begrijpen valt als het beleid en de doelen van de Europese lidstaten afzonderlijk onderzocht worden. Het Europese standpunt is bovendien al veel belicht, dat van de lidstaten, en zeker dat van Nederland veel minder.

Om een beter inzicht te krijgen in het hoe en waarom van het Barcelona-proces moeten wij ons kortom richten op de vraag: hoe stelden de lidstaten zich op ten opzichte van het gemeenschappelijke beleid voor de mediterrane regio? Deze scriptie beoogt bij te dragen aan de beantwoording van deze vraag door de Nederlandse opstelling ten opzichte van het Barcelona-proces te onderzoeken. Twee vragen staan daarbij centraal. Ten eerste; steunde Nederland het Barcelona-proces? Ten tweede; wat waren de Nederlandse doelen bij het beleid voor de mediterrane regio. Het is interessant om te kijken wat Nederland wilde met de mediterrane samenwerking, en of dit afweek of overeenkwam met de uiteindelijke Europese doelen. De tweede vraag die hier wordt beantwoord is of Nederland direct het eigenbelang najoeg in de regio. Het bevorderen van de internationale stabiliteit vormt onderdeel van de Nederlandse Grondwet, maar ook spelen wellicht

³ Gillespie, R., 'Northern European perceptions of the Barcelona proces', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Estabilidad y conflictos en el Mediterráneo (1997) 37.

handelsbelangen en het zoeken naar oplossingen voor migratieproblematiek een rol in het Nederlandse beleid.

Het onderzoek: wetenschappelijke verantwoording

Omdat het doel van deze scriptie is de vraag te beantwoorden hoe Nederland zich positioneerde ten aanzien van de mediterrane samenwerking spreekt het voor zich dat hier een belang wordt toegekend aan de nationale lidstaten bij de vormgeving van het Europees buitenlands beleid. Deze benaderingswijze ligt tot op zekere hoogte voor de hand: in de EU valt het gezamenlijke buitenlands beleid voor het belangrijkste deel niet onder supranationale besluitvorming. Zowel voor als na het Verdrag van Lissabon blijft het buitenlands beleid een aangelegenheid waarbij de uiteindelijke soevereiniteit bij de lidstaten ligt. Dat betekent dat beslissingen bij unanimitieit worden genomen. Niettemin speelt de Europese Commissie wel degelijk een rol in het Europees buitenlands beleid. In de context van het wetenschappelijk onderzoek naar de Europese eenwording behoeft de keuze om hier een land te bestuderen om inzicht te geven in het Barcelona-proces daarom enige uitleg.

Het EU buitenlands beleid is volop in ontwikkeling, daarom is er vooral veel door politicologen over geschreven. Er zijn verschillende (politicologische) wetenschappelijke modellen om het Barcelona-proces te verklaren. Afgezien van een aantal kleine alternatieve theorieën bestaan in het wetenschappelijke debat over de drijvende krachten achter het Euro-Mediterrane Partnerschap grofweg gezegd twee hoofdscholen, het rationalisme en het constructivisme. Deze scriptie volgt niet de lijnen van een bepaald theoretisch kader, maar ontleent wel elementen aan het rationalisme, omdat deze theorie zich het meeste richt op het verklaren van het handelen van staten.

Het debat over de drijvende krachten achter Europese integratie wordt sinds de aanvang van de Europese eenwording beheerst door een aantal grote theorieën. De bekendste daarvan zijn het (neo-)functionalisme, het intergouvernementalisme en het constructivisme, waarbij de eerste twee onder het rationalisme worden gerekend. De eerste genoemde theorie, het functionalisme, werd in zijn oorspronkelijke vorm ontwikkeld door David Mitrany, een Roemeen van geboorte die het grootste deel van zijn leven woonde in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Mitrany was een tegenstander van een federaal Europa naar het model van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, omdat dit volgens hem de uit het nationalisme voortkomende internationale spanningen slechts naar een grotere schaal zou brengen.⁴ Mitrany en zijn volgelingen pleitten daarom voor overhevelen van slechts bepaalde bevoegdheden, oftewel functies, van de staat naar internationale organisaties. Staten zouden naar het idee van Mitrany hiertoe bereid zijn juist omdat het slechts om beperkte delen van de soevereiniteit, zoals transport, zou gaan en daarom het soevereiniteitsverlies beperkt

⁴ Ian Bache, Stephen George en Simon Bulmer, *Politics in the European Union* (Oxford 2011) 4.

zou blijven terwijl de mogelijke winst in efficiëntie de soevereiniteitsoverdracht rationeel te verdedigen zou maken. Tegelijk zouden staten wel veel afhankelijker van elkaar worden.

De theorie van Mitrany, die zijn theorie niet specifiek op de Europese integratie had gericht, had een belangrijke invloed op politieke wetenschappers als de Duits-Amerikaanse Ernst B. Haas die het neo-functionalisme ontwikkelde. Aanhangers van het neo-functionalisme gaan ervan uit dat de Europese integratie zich verdiept doordat belangengroepen en bureaucratische actoren belang hebben bij internationale samenwerking en de overheid beïnvloeden om deze samenwerking voor elkaar te krijgen. Aanhangers van het neo-functionalisme koppelen daaraan het idee dat integratie in een economische bedrijfstak zal leiden tot overname, oftewel *spill over*, in andere branches. Wanneer lidstaten hun markten openstelden en hun economieën integreerden zou overleg hierover op Europees niveau plaatsvinden en dat zou op zijn beurt leiden tot het afstaan van soevereiniteit aan een overheid op Europees (federaal) niveau.

Bij de tweede genoemde bekende theorie van de Europese integratie, het intergouvernementalisme, wordt juist wel de natiestaat als drijfveer voor Europese integratie gezien. De Franse generaal en president Charles de Gaulle kan zowel als een pleitbezorger en als een voorbeeld van deze theorie worden gezien. De Gaulle vond dat alleen staten het gezag, de legitimiteit en het handelend vermogen hadden om de burgers van de Europese landen te vertegenwoordigen.⁵ De Gaulle keerde zich dus tegen een federaal Europa, maar kan niet zomaar als een euroscepticus worden omschreven. Ondanks zijn visie op de leidende rol die de natiestaat inneemt, vond hij dat door technologische veranderingen en de toenemende druk van internationale economische integratie, natiestaten hun economieën moesten openstellen en harmoniseren.⁶ In tegenstelling tot het neo-functionalisme, dat in de Europese besluitvorming een sleutelrol ziet weggelegd voor ambtenaren van Europese instituties, gaat het intergouvernementalisme dan ook uit van 'rationale keuzes door nationale politici'.⁷

Het daarop voortbouwende liberaal intergouvernementalisme, dat meer de nadruk legt op economische belangen, gaat ervan uit dat de beslissende drijfveren achter het tot stand komen van Europees beleid de lidstaten zijn, hun nationale belangen en de onderhandelingen tussen staten. Deze factoren zouden volgens dit discours, waarvan de hier regelmatig aangehaalde auteur Andrew Moravcsik een bekende aanhanger is, de doorslag bij de grote bepalende onderhandelingen in de

⁵ Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (Brussel 2009) 88.

⁶ David P. Calleo, *Rethinking Europe's future* (Princeton 2001) 139, 140.

⁷ Andrew Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina tot Maastricht* (2003) 18.

geschiedenis van de Europese Unie hebben gegeven.⁸ De zwakte van deze theorie ligt er echter in dat de directe belangen van lidstaten buiten de grote (verdrags-) onderhandelingen om niet altijd goed te herleiden zijn. Naast de twee genoemde theorieën, het neo-functionalisme en intergouvernementalisme, die beide vallen onder het rationalisme, heeft mede daarom het laatste decennium een nieuwe zienswijze aan populariteit gewonnen: het constructivisme. Deze theorie stelt dat niet-materiële dimensies, zoals normen en waarden, identiteit en ideeën sterk bijdragen aan de vormgeving van het Europese (buitenlands) beleid. Volgens het structuralisme zijn in de totstandkoming van het Europees beleid het formuleren van gemeenschappelijke belangen, het opzetten van een institutioneel raamwerk, en het verwerven van instrumenten voor buitenlands beleid minder van belang. Volgens structuralisten is een belangrijkere verklaring voor de totstandkoming van beleid de aanwezigheid van een gedeeld bewustzijn over de rol van de EU in de wereld en de normen die de EU zou moeten uitdragen.⁹

In het wetenschappelijk debat over het Europees buitenlands beleid en ook het Barcelona-proces wordt vanuit beide visies, het rationalisme en in meerdere mate vanuit het constructivisme, geschreven. De in deze scriptie vaak aangehaalde auteurs Federica Bicchì en Karen E. Smith zijn voorbeelden van auteurs die het constructivisme aanhangen.¹⁰

Het onderzoek: bronnen

Voor het onderzoek zijn in deze scriptie Eerste en Tweede Kamerstukken gebruikt. Het gaat hier met name om de verslagen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor EG-Zaken, later Europese Zaken. Bij het gebruik van Tweede Kamerstukken moet een aantal kanttekeningen geplaatst worden. De regering is zich er van bewust dat de stukken openbaar zijn. De ministers beantwoorden daardoor soms vragen van Kamerleden niet omdat het Europese onderhandelingsproces nog gaande is. Ook komt het voor dat het de uitspraken van ministers aan helderheid mist. De Kamer verwijt de regering dat zij te weinig of gebrekkige informatie toegezonden krijgt waarin het aan een standpunt van de Nederlandse regering ontbreekt. Dit vond de Kamer bijvoorbeeld tijdens het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Raad in de tweede helft van 2004. De Kamer vond dat het de toegezonden stukken aan een Nederlands standpunt ontbrak. De minister van Buitenlandse Zaken antwoordde dat Nederland een neutrale positie wilde innemen.¹¹ Daarnaast zijn ministers en politieke partijen zich bewust van de kiezer, zeker rond de

⁸ Stephan Keukeleire en Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, The European Union Series (New York 2008) 330.

⁹ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 333.

¹⁰ Zie bv. Karen E. Smith, *Genocide and the Europeans* (Cambridge 2010) 3.

¹¹ Handelingen Tweede Kamer (H TK) 31-08-2004, 92, 5929; Kamerstuk Tweede Kamer (K TK) 03-11-2004, 29800 V 53, 44 en 94.

verkiezingsperiode. Wat er op de bühne of voor de camera gezegd wordt strookt niet altijd met hetgeen er achter de schermen of aan de onderhandelingstafel plaatsvindt. Niettemin geven de stukken een goed inzicht in de toenmalige mate van belangstelling voor de mediterrane regio, de geuite opvattingen en hoe deze beide factoren zich over de tijd ontwikkelden.

Het onderzoek: hoofdstukindeling

Om de hoofdvraag van deze scriptie te beantwoorden worden de genoemde bronnen uit een drietal periodes vergeleken. Als eerste wordt in hoofdstuk I een korte uiteenzetting gegeven van de Nederlandse en Europese context en de voorgeschiedenis van de mediterrane samenwerking. In dat zelfde hoofdstuk wordt daarna de aanzet tot verdergaande samenwerking met de mediterrane regio begin jaren negentig besproken en wordt, de eerste Euro-Mediterrane conferentie in 1995, waaruit het Barcelona-proces voortkwam behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk II de eerste jaren van het Barcelona-proces, de daarmee samenhangende associatieakkoorden en het debat daarover in de Tweede Kamer beschreven. In hoofdstuk III wordt tenslotte de periode na de aanslagen van 11 september 2001 en de directe nasleep ervan behandeld, evenals de tijdspanne tot en met het tienjarige bestaan van het Barcelona-proces in 2005, een moment waarop het Barcelona-proces geëvalueerd kon worden. Aan de hand van de in de verschillende hoofdstukken besproken periodes wordt tenslotte in de conclusie een antwoord gegeven op de vraag hoe Nederland zich opstelde tegenover het Barcelona-proces.

Hoofdstuk I

Inleiding: gewijzigde internationale verhoudingen

Dit eerste hoofdstuk begint bij het einde van de Koude Oorlog en loopt tot aan de Euro-Mediterrane conferentie in 1995 in Barcelona en behandelt daarmee de aanloop tot de Euro-mediterrane samenwerking. De keuze om deze aanloop te beschrijven vanaf het einde van de Koude Oorlog valt samen met de stroomversnelling waarin de Europese samenwerking in die jaren terecht kwam. Dat wil niet zeggen dat voor 1989 de Europese Gemeenschap geen buitenlands beleid kende. De kiem van een gemeenschappelijke Europese buitenlandpolitiek werd al ver voor de in deze scriptie behandelde periode gelegd. Economische integratie, de kern van de Europese eenwording sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952, vereiste een gezamenlijk optreden naar de buitenwereld op bijvoorbeeld het gebied van de handelsbetrekkingen.

De interesse van de Europese instituties voor de mediterrane regio was in deze jaren echter gering.¹² Aan het begin van de jaren zeventig werd een aanzet gemaakt met het coördineren van het algemene buitenlands beleid met de Europese Politieke Samenwerking (EPS).¹³ Dit betrof echter weinig meer dan overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten en leverde wat betreft de Euro-mediterrane betrekkingen weinig op. Buitenlandse politiek werd nog algemeen gezien als een hoeksteen van de nationale soevereiniteit. Tevens zorgden de Sovjetdreiging en de afhankelijkheid van Amerikaanse steun om die in te dammen ervoor dat de meeste Europese landen de NAVO als belangrijkste pijler van hun buitenlands beleid zagen. De Koude Oorlog liet kortom weinig ruimte voor een onafhankelijk Europees buitenlands beleid.¹⁴ Het einde van de Koude Oorlog na 1989 bracht hier verandering in.

De val van het IJzeren Gordijn werd in Nederland breed toegejuicht.¹⁵ Er was ook in Den Haag sprake van een zeker triomfalisme over het succes van het westerse politieke en economische model dat nu geen ideologische tegenstander van naam meer leek te hebben. Tegelijk maakte de val van het IJzeren Gordijn een einde aan tal van zekerheden die vooral West-Europese politici hadden weten te waarderen. Dergelijke zekerheden waren onder meer de Duitse deling en de Amerikaanse aandacht voor de (West-) Europese veiligheid door middel van de NAVO. Dat de Nederlandse premier Ruud Lubbers, evenals overigens zijn Britse en Franse collega's, zo een grote moeite had met

¹² Federica Bicchi, *European policy making towards the Mediterranean*, Europe in transition: The NYU European studies series (New York 2007) 1.

¹³ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 1.

¹⁴ Ibidem, 10.

¹⁵ J.J. Woltjer, *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2001) 680.

het aanvaarden van de Duitse hereniging geeft aan dat het wegvallen van deze zekerheden soms slechts met tegenzin werd aanvaard.¹⁶

Het einde van de Koude Oorlog maakte beleidswijzigingen echter onvermijdelijk. Hoewel de VS voor Nederland en Europa een belangrijke bondgenoot bleef werd duidelijk dat met het vooruitzicht van een herenigd Duitsland en de mogelijke toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Gemeenschap (na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 de Europese Unie) zichzelf moest hervormen om zo een meer zelfstandige positie in de wereld te kunnen innemen. In het Verdrag van Maastricht in 1991 werd hiermee een aanvang gemaakt door de Europese economische integratie verder te verdiepen en door over te gaan tot samenwerking op het gebied van juridische zaken en buitenlands beleid, en door een begin te maken met monetaire samenwerking. Hoewel Nederland veel verder had willen gaan dan de meeste andere lidstaten van de EG en graag meer supranationale samenwerking (in plaats van intergouvernementele samenwerking) had gezien in de Europese Unie, slaagde het Verdrag van Maastricht er wel in het verenigde Duitsland aan Europa te binden en de fundamenteen te leggen die de latere oostwaartse uitbreiding van de EU mogelijk zou maken. Het totale onvermogen van Europa om zelfstandig een eind te maken aan het conflict in Joegoslavië zou echter aantonen dat Europa nog veel moest leren voor het in de internationale politiek op eigen benen kon staan.

Het einde van de Koude Oorlog veranderde ook de politieke verhoudingen buiten Europa ingrijpend, omdat ook daar de politiek in grote mate was bepaald door de strijd tussen de beide supermachten. Een waterscheiding was het instemmen van de VN Veiligheidsraad met het ingrijpen van de VS en haar bondgenoten, waaronder op beperkte schaal Nederland, in Irak in 1991. Dat de Veiligheidsraad, met daarin Rusland en China, hiermee akkoord ging was een politieke uitkomst die binnen de bipolaire wereld van voor 1989 ondenkbaar was geweest. De Golfoorlog leek een tijdperk in te luiden waarin de VN dankzij de nieuwe onaantastbare schijnende positie van de VS (die toen een meer liberaal-internationalistische buitenlandse politiek voerden) een veel grotere rol zou gaan spelen dan sinds de oprichting van de VN na de Tweede Wereldoorlog het geval was geweest. Een meer actieve westerse buitenlandse politiek, waaronder humanitaire interventies, leek hiermee mogelijk. Een dergelijke actieve westerse buitenlandse politiek leek voor velen ook noodzakelijk omdat het uiteenvallen van de Sovjet-Unie leidde tot een proliferatie van conflicten in de nieuwe onafhankelijke staten van Oost-Europa (de Balkan), de Kaukasus en Centraal-Azië. Voor wat betreft het Midden-Oosten en Noord-Afrika was daar naast de oorlog in Irak het voortdurende Arabische-Israëliëse conflict dat de verhoudingen op scherp bleef zetten en door de Golfoorlog extra actueel

¹⁶ Duco Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel. De Geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht 2001) 352.

werd. Daarnaast was er het voortgaande probleem van de enorme kloof in economische ontwikkeling tussen het noordelijke en het zuidelijke Middellandse Zee-gebied, twee regio's die bij de Straat van Gibraltar slechts veertien kilometer van elkaar verwijderd zijn.

Nederland en Europa waren er zich van bewust dat de nieuwe internationaal politieke mogelijkheden en problemen om een nieuw beleid vroegen. Hoewel de mediterrane regio voor velen in Nederland en Europa, en dan vooral de noordelijke Europese landen, minder urgentie had dan Oost-Europa zou er dan ook begin jaren negentig, op instigatie van de Europese Commissie en Spanje, getracht worden toenadering te zoeken tot het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De Europese Commissie, in de persoon van de Spaanse Eurocommissaris Abel Matutes, stelde een nieuw mediterrane beleid voor in november 1989, dat ruim een half jaar later werd aangenomen door de lidstaten tijdens een Europese Raad. Het hernieuwde Europese beleid voor de regio behelsde eerst alleen de samenwerking met de landen in de Maghreb¹⁷, maar mondde in november 1995 uit in het Euro-Mediterrane Partnerschap dat ook de oostelijke landen aan de Middellandse Zee betrok. Deze Europese toenadering, en hoe Nederland zich hierbinnen manoeuvreerde, zal in dit hoofdstuk thematisch behandeld worden. De eerste toenaderingsmethode die de zuidelijke Europese lidstaten hanteerden en die hier aan bod zal komen is de poging een samenwerking met de mediterrane regio op te zetten naar het voorbeeld van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE, na 1995 de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, OVSE). In de tweede plaats wordt bekeken hoe de associatieakkoorden, oftewel de handelsakkoorden, met de landen ten zuiden en oosten van de Middellandse Zee werden herzien en hoe getracht werd deze breder te trekken dan alleen handelsbetrekkingen. Ten derde zullen hier de Europese pogingen om het Arabisch-Israëliëse vredesproces vlot te trekken aan bod komen.

Nederland

Ten tijde van de eerste fysieke tekenen van de afbrokkeling van het IJzeren Gordijn op de Hongaars-Oostenrijkse grens op 2 mei 1989, viel in Nederland het kabinet-Lubbers II. De aanleiding was de onenigheid binnen de VVD over de voorgestelde afschaffing van het reiskostenforfait. De VVD-Kamerfractie en het partijbestuur stonden tegenover de VVD-bewindslieden die de kabinetsplannen steunde. Bij de vervroegde Kamerverkiezingen op 6 september 1989 kostte dit de VVD vijf zetels. Het CDA bleef de grootste met een ongewijzigde vierenvijftig zetels en vormde samen met de PvdA vanaf

¹⁷ De Europese Raad in Lissabon van 26 en 27 juni 1992 nam als annex bij de conclusies ook een verklaring aan voor de relaties tussen Europa en de Maghreb landen. Zie *Advies over de economische samenwerking met de Maghreb-landen*, Economisch en Sociaal Comité, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, C313 (Brussel 30-11-1992) 54-69.

7 november 1989 het derde kabinet-Lubbers.¹⁸ Dit kabinet zat aan tot augustus 1994 en is daarmee het langstzittende naoorlogse kabinet.

Binnen dit kabinet werd in eerste instantie opnieuw de CDA-politicus Hans van den Broek de minister van Buitenlandse Zaken, een positie die hij al vanaf 1982 in verschillende kabinetten onder CDA-leiding had bekleed. Van den Broek was een echte 'Atlanticus', en deze houding zou met het einde van de Koude Oorlog alleen maar versterken. Dit betekende in de praktijk dat Van den Broek ook zonder Sovjet-Unie een sterke NAVO wenste en het Amerikaanse Irak-beleid steunde.¹⁹ Binnen Europa was Van den Broek vooral beducht voor een Duits en Frans overwicht. Daarom werd hier door Nederland een beleid gevoerd dat er op gericht was de Europese Commissie (dus supranationale samenwerking) te versterken, wat in het eerder genoemde Verdrag van Maastricht in 1991 overigens nauwelijks lukte (Zwarte Maandag). Van den Broek's bedenkingen bij een grote rol voor de Europese staten in de EU betekende ook dat hij weinig zag in een onafhankelijke Europese buitenlandpolitiek, omdat een buitenlandpolitiek in handen van de Commissie ondenkbaar was voor de meeste Europese lidstaten. Nadat Van den Broek in 1993 Europees Commissaris werd, werd hij opgevolgd op Buitenlandse Zaken door minister Pieter Kooijmans, welke meer enthousiasme had voor een zelfstandig Europees buitenlands beleid.²⁰ Ook belangrijk voor wat betreft de Nederlandse houding ten opzichte van de zuidelijke mediterrane regio was dat binnen het derde kabinet-Lubbers Jan Pronk de minister van Ontwikkelingssamenwerking werd. Pronk was uiterst ambitieus in zijn doelstelling landen toe te doen treden tot de wereldeconomie en bij te dragen aan de wereldwijde versterking van de democratie en de rechtsstaat en drukte, hoewel zijn plannen vaak te ambitieus leken, een belangrijke stempel op het Nederlands buitenlands beleid.

Het verdwijnen van het IJzeren Gordijn had binnen de Nederlandse publieke opinie en de politiek de volste aandacht. Belangrijk onderwerp hierbij was hoe de nieuwe postcommunistische regeringen in Oost-Europa te helpen met het opbouwen van een staat naar westers model. De meeste Nederlandse politieke partijen steunden hun jonge zusterpartijen in Oost-Europa met goederen, financiële middelen en kennis en weidden er ook conferenties aan. Enkele partijen richtten een speciale stichting op; de PvdA richtte in 1990 de Alfred Mozerstichting op, de VVD de D.W. Dettmeijerstichting die vanaf 1992 onder de Haya van Somerenstichting zou vallen, D66 het Instituut voor Vorming en Samenwerking Oost- en Midden-Europa (IVSOM), dat in 1997 werd omgevormd tot de Stichting Internationaal Democratisch Initiatief (IDI). Het CDA liet hulpverlening door de Commissie Buitenland doen. Op verzoek van het CDA, D66, PvdA en VVD besloot de minister

¹⁸ H. Anker en E. Oppenheim, 'De breker betaalt, de kabinetscrisis van 2 mei 1989' in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) 1989* (Groningen 1990) 121-123.

¹⁹ Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 352.

²⁰ Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 358.

van Binnenlandse Zaken Catharina Dales in de zomer van 1990 tot een subsidie voor politieke partijen in de voormalige Sovjetrepublieken van 50.000 gulden per in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partij en daarbovenop een bedrag van circa 10.000 gulden per zetel (deze bijdrage wordt tot op heden nog steeds gedaan).²¹ Een aantal partijen pleitten ervoor (ontwerpverkiezingsprogramma SGP en de ledenvergadering van D66) dat de financiële hulp van Nederland aan landen in Midden- en Oost-Europa verhoogd zou worden.²²

OVSE

In tegenstelling tot Oost-Europa kwam er voor het mediterrane gebied slechts langzaam meer Europese aandacht na de Koude Oorlog. Het waren vooral de Zuid-Europese landen die hier verandering in brachten. In het bijzonder Spanje profileerde zich sterk als een voorstander van mediterrane samenwerking in zijn streven een midden macht te worden in de regio. Madrid was er van overtuigd dat mediterrane samenwerking alleen binnen een Europees of nog breder internationaal verband vorm kon krijgen. De vraag was echter wat dit in de praktijk moest betekenen. Spanje en Italië stelden eerst tijdens een Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking voor de Middellandse Zee (CVSM) voor om de mediterrane samenwerking naar het model van de eerder genoemde CVSE vorm te geven. Deze CVSM moest naast de Europese landen de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, de Golfstaten en de landen rond de Zwarte Zee omvatten. Het idee was dat net als bij de CVSE ook bij de CVSM veiligheid, samenwerking en mensenrechten de drie uitgangspunten zouden worden waar het beleid om zou draaien.²³ De plannen van de zuidelijke lidstaten leken echter niet haalbaar, omdat Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk en de VS geen voorstander van een samenwerking langs voorgestelde lijnen waren.²⁴

Ook in Nederland werd niet positief gereageerd op het Spaanse en Italiaanse streven om de mediterrane samenwerking naar het model van de CVSE op te zetten. Tijdens een overleg over de Europese Algemene Raad van 17 en 18 september 1990 werd de kern van de visie van de regering, naar aanleiding van vragen van D66 en het CDA, verwoord door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Piet Dankert. Vooruitblikkend op de komende top zei hij: “De uitkomst van de CVSE-bijeenkomst is moeilijk te voorspellen. De Nederlandse regering is echter niet erg enthousiast over de ontwikkelingen. Een belangrijk deel van de CVSE-mediterrane problematiek is immers van financieel-economische aard en hangt nauw samen met het overleg over het mediterrane beleid van de

²¹ Paul Lucardie, Marjolein Nieboer en Ida Noomen, ‘Kroniek 1990. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1990’ in: *Jaarboek DNPP 1990* (Groningen 1991) 17-18.

²² Paul Lucardie, Ida Noomen en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 1993. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1993’ in: *Jaarboek DNPP 1993* (Groningen 1994) 36, 63.

²³ Bicchi, *European policy making*, 158.

²⁴ *Ibidem*, 158.

Gemeenschap. Natuurlijk is er niets op tegen dat de betreffende landen met elkaar overleg voeren over het beleid, maar bij besprekingen over institutionele vormgeving moet enige terughoudendheid worden betracht, omdat dit onmiddellijk in al bestaande structuren ingrijpt.”²⁵

De regering steunde daarentegen het initiatief van de Europese Commissie voor een mediterrane beleid omdat Nederland het belangrijk vond dat er een sterke EG-samenwerking met alle partnerlanden in het Middellandse Zee-gebied was. De regering zag twee dingen graag gebeuren; een evaluatie van de associatieakkoorden (“handelspolitieke financiële en technische samenwerking”) met de mediterrane partners van de voorgaande periode en wilde dat er meer naar de behoeften zou worden gekeken van de individuele partners.²⁶ Hieruit kan geconcludeerd worden dat het de regering in 1990 de voorkeur betrof een verdere samenwerking met de mediterrane regio in EG-verband voor te staan, en niet langs CVSE-lijnen zoals de zuidelijke lidstaten wilden. De economische belangen die Nederland en Europa met de regio hadden werden daarvoor als reden gegeven.

In aanloop naar de belangrijke OVSE-top in november 1990, waar het handvest van de OVSE zou worden aangenomen, liet de regering zich niet uit over dit onderwerp.²⁷ Dit ondanks dat Eimert van Middelkoop van het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV), als enig Kamerlid, daar tijdens het overleg wel expliciet om vroeg.²⁸

Niet iedereen in de Europese en Nederlandse politiek deelde de mening van de Nederlandse regering dat een Europese samenwerking met de mediterrane regio langs de lijnen van het CVSE-proces geen goed idee was. Dat valt op te maken uit de discussie over een eventuele sterkere mediterrane vertegenwoordiging in een op te richten parlementair orgaan voor de CVSE. Op uitnodiging van het Spaanse parlement vond in april 1991 een bijeenkomst plaats met parlementariërs van de lidstaten van de CVSE met als een van de agendapunten een te vormen Parlementaire Assemblee. De Franse delegatie, gesteund door Portugal, Malta, Italië, Luxemburg en Monaco, pleitte tot op het laatste moment voor meer institutionele erkenning van zes mediterrane lidstaten door een toekenning van een waarnemersstatus. De Nederlandse delegatie, bestaande uit twee Eerste Kamerleden, en vier Tweede Kamerleden, steunde dit voorstel “omdat hiermee duidelijk zou worden dat het CVSE-proces, ook in zijn parlementaire dimensie, naar buiten toe open staat.”²⁹ Bovendien was “in een algehele veiligheidssituatie ... een toenemende druk vanuit met name de Noord-Afrikaanse landen een niet te verwaarlozen factor” en konden de “...contacten met de

²⁵ K TK 30-10-1990, 21501-02 19, 7.

²⁶ K TK 1990-1991, 21800 V 2, 38, 180.

²⁷ K TK 02-11-1990, 21800 V 13.

²⁸ K TK 14-11-1990, 21800 V 15, 10.

²⁹ K Eerste Kamer (EK)/TK 24-04-1991, 22078 242, 5.

desbetreffende parlementen buitengewoon nuttig zijn”.³⁰ Omdat andere landen hierop kritiek hadden namen Nederland en uiteindelijk ook Frankrijk genoegen met de mogelijkheid dit voorstel alsnog schriftelijk in te dienen bij het voorzitterschap.

Tijdens de bespreking van deze bijeenkomst twee maanden later met de Tweede Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie deelden de commissieleden van het CDA, PvdA en VVD deze positieve visie van de afgevaardigde Nederlandse delegatie niet. Opmerkelijk, aangezien dit haaks stond op wat de afgevaardigden enkele maanden eerder hadden gepleit, waaruit geconcludeerd kan worden dat er binnen die politieke partijen dus geen eensgezindheid bestond over dit onderwerp. Alleen D66 gaf in het overleg te kennen minder negatief te staan tegenover het Franse voorstel ”...omdat institutionele erkenning een goede aanloop zou zijn tot een regionale CVSE”.³¹ Daarin stond D66 niet geheel alleen. Wim Bartels, destijds medewerker van het Interkerkelijk Vredesberaad (vanaf 2007 IKV Pax Christi) en oprichter van het project ‘Euro-Arabische dialoog van onderop’, was groot voorstander van deze benadering en riep de Nederlandse regering op om zich hiervoor hard te maken tijdens haar voorzitterschap van de Europese Unie de eerste helft van 1997.³²

De CVSM verdween uiteindelijk snel van tafel. De latere initiatieven zouden voortkomen uit het door de Europese Commissie voorgestelde nieuwe mediterrane beleid.³³ De nadruk op veiligheid die de opzet van mediterrane samenwerking langs de lijnen van de CVSE impliceerde had echter wel invloed op het gegeven dat ook binnen de latere Europese mediterrane initiatieven veiligheid een belangrijke plaats zou innemen.

Het Midden-Oosten

De spanningen in het Midden-Oosten beïnvloedden ook het Europese beleid ten aanzien van de mediterrane regio. In het bijzonder van belang hierbij waren de in 1990 uitgebroken Golfoorlog in Irak en Koeweit en het zich voortslepende Arabisch-Israëliësch conflict. De Europese invloed op zowel de oorlog om Koeweit en het Arabisch-Israëliësch conflict was tamelijk gering. Sinds de Suezcrisis in 1956 was de rol van de Europese grootmachten in het Midden-Oosten nagenoeg uitgespeeld en hadden de Verenigde Staten onbetwist de grootste westerse invloed op de regio.³⁴ De Europese invloed beperkte zich grotendeels tot economische hulp. In veel Europese hoofdsteden wilde men

³⁰ K TK 26-06-1991, 22078 2, 3.

³¹ Idem, 2.

³² Wim Bartels, ‘Europa moet aansturen op ‘CVSE voor Midden-Oosten’’, *Trouw* 14-11-1996.

³³ *Conclusies aangenomen door de Europese Raden van 25, 26 juni en 14, 15 december 1990*, Bulletin van de Europese Unie, 6/1990 (Dublin 25/26-06-1990) 7-24; Bulletin van de Europese Unie, 12/1990 (Rome 14/15-12-1990) 7-18.

³⁴ Antony Best e.a., *International history of the twentieth century and beyond* (New York 2008, 2de editie) 430.

echter ook graag meer politieke invloed op het Midden-Oosten. In tegenstelling tot de aandacht voor Noord-Afrika beperkte de Europese belangstelling voor het Midden-Oosten zich niet tot Zuid-Europa, wat de Europese lidstaten dichter bij elkaar bracht als het ging om het mediterrane beleid. Het Europese Middellandse Zee-beleid wordt daarom ook wel omschreven als een verhuuld Midden-Oostenbeleid.³⁵

Ook in Den Haag zette men in op meer politieke invloed op het Midden-Oosten, hoewel hier in de Kamer de nodige twijfels over bestonden. Het CDA-Tweede Kamerlid Eric van der Linden meende bijvoorbeeld dat de VS de hoofdrol in het Midden-Oosten had te vervullen en de Europese Unie zich meer op Centraal- en Oost-Europa moest richten.³⁶

Het beleid van de Nederlandse regering was er niettemin op gericht om "langs de weg van onderhandelingen politieke oplossingen te vinden voor de conflicten in de regio" en het kabinet achtte een vreedzame oplossing van het Arabisch-Israëliësch conflict "meer dan ooit geboden". Naar het idee van Den Haag moest dit vorm krijgen via , "...het kanaal van de EPS" (oftewel Europese Politieke Samenwerking, de voorloper van het Europese Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)).³⁷

Interessant is de discussie die in de Eerste Kamer plaatsvond over de begroting van Buitenlandse Zaken in februari 1991 ten tijde van de Golfoorlog, waar enkele kanttekeningen bij deze opvatting werden gemaakt. Ter sprake kwam daar de rol die de Europese Unie diende in te nemen in het naoorlogse Midden-Oosten. De minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek meende dat de Europese Unie moest proberen een bijdrage te leveren aan de "toekomstige veiligheidsstructuren in de regio", maar benadrukte dat de landen in het Midden-Oosten zelf moesten aangeven of zij hulp van de Europese Unie wilden. De toen vaak gehoorde aanname dat Europa een historische rol in de regio zou moeten spelen, zou volgens Van den Broek door de regio vooral opgevat worden als een nieuwe poging tot westerse overheersing. Hij meende overigens dat de landen in het Midden-Oosten wel een beroep op Europa en de VS zouden doen.³⁸ De minister benadrukte later in zijn betoog nogmaals dat er een rol voor Europa was weggelegd. Specifiek werd ook over het Palestijns-Israëliësch conflict gepraat, vanuit het idee dat de situatie in de hele regio was gelieerd aan dat conflict. Met voorzichtigheid werd uitgesproken dat in het bevorderen van de dialoog tussen Israël en de Palestijnen een rol voor Europa en Nederland was weggelegd: "wellicht dat Europa op dit punt de helpende hand kan bieden..." en "...misschien kan Nederland, door zijn bijzondere relatie met Israël,

³⁵ Bicchi, *European policy making*, 164.

³⁶ H TK 03-06-1991, 49, 2.

³⁷ K TK 1990-1991, 21800 V 2, 46.

³⁸ H EK 27-02-1991, 17, 407.

een bijdrage leveren.”³⁹ Die laatste zin lijkt te herinneren aan het historisch pro-Israëliësch standpunt van de jaren zeventig van de Nederlandse buitenlandse politiek.

De visie dat Nederland pro-Israëliësch was werd versterkt door het gegeven dat Nederland samen met Duitsland bij de Europese Commissie een voorstel voor een financiële hulpveloppe voor Israël “uitlokte”. Binnen de “Twaalf” (het aantal EU-lidstaten op dat moment) werd echter overeengekomen dat dit wel samen moest gaan met een hulpveloppe voor de Palestijnen in de bezette gebieden.⁴⁰ Minister Van den Broek probeerde niettemin elke schijn van een pro-Arabisch standpunt weg te nemen door te benadrukken dat Nederland geen standpunt innam inzake een onafhankelijke Palestijnse staat en de PLO niet als enige wettige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk zag, standpunten die enkele andere Europese lidstaten wel hadden ingenomen.⁴¹

Geheime onderhandelingen tussen de PLO en de Israëliësch regering leidden in september 1993 tot de ondertekening van de Oslo-akkoorden door Mahmoud Abbas en Simon Peres in Washington. De verklaring was een doorbraak in de Israëliësch-Palestijnse betrekkingen en schiep een raamwerk voor een oplossing van het Israëliësch-Palestijns conflict. In september 1993 gaf de Europese Commissie twee mededelingen uit inzake de Europese relatie met het Midden-Oosten. Daarin werd het idee naar voren gebracht dat de ontwikkeling van regionale economische integratie via een regionale vrijhandelszone en het verminderen van de economische kloof tussen Israël en de naburige Arabische landen, bij kon dragen aan de uiteindelijke totstandkoming van vrede. De Europese Unie benadrukte daarin wederom de noodzaak af te stappen van traditionele ontwikkelingssamenwerking en een partnerschap na te streven waarin werd samengewerkt op politiek, economisch en sociaal vlak.⁴²

Het Verdrag van Maastricht, dat na een lange ratificatieprocedure van 1,5 jaar op 1 november 1993 in werking trad, gaf de Europese Unie meer mogelijkheden een Europees buitenlands beleid vorm te geven. In april 1994 nam de Europese Raad een besluit tot een gemeenschappelijk optreden ter ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten. In het eerste artikel stond dat de Europese Unie op grond van de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties een bijdrage zou blijven leveren aan de economische ontwikkeling van de regio

³⁹ H EK 27-02-1991, 17, 408.

⁴⁰ H EK 27-02-1991, 17, 439.

⁴¹ H EK 27-02-1991, 17, 409.

⁴² *Future relations and cooperation between the community and the Middle East*, Communication from the Commission of the European Communities, COM (93) 375 final (Brussel 08-09-1993); *EC support to the Middle East peace process*, Communication from the Commission of the European Communities, COM (93) 458 final, (Brussel 29-09-1993) 1-13.

alsook er bij de Arabische landen op zou aandringen de boycot op Israël te beëindigen en Israël zou trachten te bewegen de bouw van nederzettingen in de bezette gebieden te stoppen.⁴³

Tijdens een Tweede Kamercommissie overleg in maart 1995 uitte de minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo de bezorgdheid die bij de Nederlandse regering bestond over de impasse van het Midden-Oosten vredesproces. Nederland meende dat omdat de VS niet in staat was deze impasse te doorbreken de rol van de Europese Unie versterkt moest worden.⁴⁴ In april 1995 noemde minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo dat “na jaren van een duidelijk dominante invloed van de VS op het vredesproces ... het van belang [was] dat Europa zich duidelijk ... [manifesteerde].”⁴⁵ Met andere woorden wilde Nederland dus graag dat Europa een bijdrage zou leveren aan de bevordering van het Midden-Oosten vredesproces.

In de begroting van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1996 werd een koppeling gelegd tussen Israël en haar Arabische burens, oftewel de landen die direct betrokken waren bij het Midden-Oosten vredesproces en de landen in Noord-Afrika die ook de gevolgen van de onstabiele situatie aldaar ondervonden (Buitenlandse Zaken zag de “Arabische wereld van Marokko tot en met Oman” als betrokken).⁴⁶ De regering stelde zich ten doel om de stabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika te bevorderen op bilateraal en Europees niveau, met name in Egypte, Jemen en de bezette gebieden waarmee Nederland bilaterale ontwikkelingsrelaties onderhield. Ook zou Nederland zich inzetten voor bestrijding van religieus extremisme en migratie, wat als “een van de meest klemmende internationale problemen” werd gezien.⁴⁷

Maastricht en een hernieuwd Europees buitenlands beleid

Het Verdrag van Maastricht, getekend in januari 1992 en in november 1993 in werking getreden, had als doel een Europees antwoord te formuleren op de grote geopolitieke veranderingen in de wereld na 1989 en tegelijk de economische integratie verder uit te breiden. Met ‘grote geopolitieke veranderingen’ ging het hierbij zoals eerder genoemd in de eerste plaats om het einde van de Koude Oorlog en de direct daaraan gerelateerde eenwording van Duitsland. Als reden voor het Verdrag van Maastricht wordt daarom vaak als eerste genoemd de inbedding van het nieuwe ongedeelde Duitsland in Europa en de daaraan verbonden Franse wens om meer invloed te krijgen op het Duitse monetaire beleid. Daarnaast speelden ook andere economische motieven een belangrijke rol, zo was

⁴³ *Gemeenschappelijk optreden ter ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten*, Raad van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 94/276/GBVB L119, (Luxemburg 19-04-1994) 1-2.

⁴⁴ K TK 23-03-1995, 21501-02 146, 5.

⁴⁵ K TK 04-05-1995, 21109 en 21501-02 81, 6.

⁴⁶ K TK 1995-1996, 24400 V 2, 24.

⁴⁷ K TK 1995-1996, 24400 V 2, 9 en 24, 25.

het zakenleven in Duitsland en Frankrijk een groot voorstander van de EMU.⁴⁸ De rond 1990 nog beperkte Europese samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid kreeg ook te maken met nieuwe uitdagingen en impulsen. De oorlog in de Golf en de crisis in Joegoslavië waren hiervan de bekendste voorbeelden. De bestaande buitenlandpolitieke samenwerking werd door deze crisissituaties en de algemene veranderde geopolitieke omstandigheden steeds meer als onvoldoende beschouwd. Dit was ook niet onlogisch, omdat het Europees buitenlands beleid zoals eerder aangegeven vóór het Verdrag van Maastricht in feite niet meer omvatte dan onderlinge informatie-uitwisseling.⁴⁹

De conclusie die in de meeste Europese hoofdsteden werd getrokken uit de nieuwe uitdagingen waarmee Europa zich geconfronteerd zag was dat de Europese eenwording versterkt moest worden. Er bestond echter grote onenigheid over hoe dit aan te pakken. De Britse, Duitse en Franse regering verschilden sterk van mening over de vraag of er meer macht moest worden overgebracht naar het supranationale niveau, oftewel naar de Europese Commissie en het Europees Parlement. De Britten voelden weinig voor meer Europese besluitvorming op elk niveau, de Fransen wilden vooral meer intergouvernementele samenwerking en de Duitsers wilden meer macht voor het Europarlement.⁵⁰ Nederland daarentegen wilde juist alle onderdelen van het EU-beleid onder meer communautaire controle stellen, vooral vanwege de oude Nederlandse angst om teveel invloed kwijt te raken aan de grote lidstaten. De Nederlandse houding uit deze periode was behalve pro-Europees dan ook pragmatisch. De Nederlandse regering, en in het bijzonder minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek, wenste sterke multinationale verbanden die de stabiliteit in Europa na het einde van de Koude Oorlog zouden waarborgen en het mogelijke vertrek van de Amerikanen uit Europa konden opvangen of voorkomen. Dit betekende voor Van den Broek een sterke NAVO. Een uitgebreider Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid zou hier een aanvulling op zijn.⁵¹ Tijdens de verdragsonderhandelingen in Maastricht stelde Nederland communautarisering van het buitenlands beleid voor, waarbij echter intergouvernementele besluitvorming wel een rol zou blijven spelen doordat de Commissie geen exclusief initiatiefrecht kreeg.⁵² Het Nederlandse voorstel zou echter al snel sneuvelen omdat het veel te ver ging voor de meeste lidstaten. Na een intensieve

⁴⁸ Moravcsik, *The choice for Europe*, 381.

⁴⁹ Van Middelaar, *De passage naar Europa*, 267.

⁵⁰ Van Middelaar, *De passage naar Europa*, 264-266.

⁵¹ Paul Rusman, 'De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek 1982-1993' in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan ed., *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 275.

⁵² Paul Rusman, 'De laatste Koude-Oorlogstrijder', 276.

onderhandelingsronde werd echter wel een verdragtekst overeengekomen die voor de lidstaten acceptabel was.

De basis van dit nieuwe verdrag werd gevormd door de drie zogenaamde ‘pijlers’ van integratie waar het verdrag bekend om is geworden en welke zijn blijven bestaan tot aan het Verdrag van Lissabon uit 2007. Deze drie pijlers vormden de afbakening waarin de verschillende beleidsterreinen waarover Europa in de toekomst zou moeten gaan worden ondergebracht. De eerste pijler vormde het gemeenschappelijke economische beleid (in feite de voortzetting van de EEG, EGKS en Euratom), de tweede pijler omvatte het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de derde pijler ging over de Politie en Justitie Samenwerking in Strafzaken (PJSS). Het meest bekende onderdeel van het voorgestelde verdrag was de Economische en Monetaire Unie (EMU), waarmee werd afgesproken de munteenheden van de deelnemende landen aan elkaar te koppelen. Tevens werd afgesproken een Europese centrale bank op te richten.

Voor deze ‘pijler’ structuur werd gekozen om de bestaande grote tegenstellingen tussen de lidstaten over de vraag met betrekking tot de hoeveelheid macht die bij de supranationale Europese instituties moest worden ondergebracht te verzachten. Er werd aan de ene kant besloten meer macht naar Europa over te brengen, terwijl tegelijk pijler twee en drie, dus ook het buitenlands beleid, grotendeels onder controle van de lidstaten bleven. In andere woorden, de Europese Commissie kreeg er nauwelijks invloed op. Niettemin vormde het Verdrag van Maastricht een doorbraak voor de Europese eenwording en ook voor het Europees buitenlands beleid. Voor het eerst werd er gesproken over “gezamenlijke belangen”, wat de mogelijkheid schiep dat er op het gebied van die belangen ook gezamenlijk opgetrokken zou worden.⁵³ Dit werd bevestigd door de grotere rol van de Europese Raad in het Europees buitenlands beleid. Het nieuwe verdrag maakte het voor Europa mogelijk om zichzelf als eenheid op het wereldtoneel te presenteren en bevorderde tegelijk de integratie tussen de lidstaten.⁵⁴ In theorie betekende dit ook dat er met het Verdrag van Maastricht nieuwe mogelijkheden werden geschapen voor de mediterrane samenwerking.

Financiën I: structuurfondsen – interne Europese verdeeldheid

De nieuwe Europese ambities zoals die vorm kregen in aanloop naar en binnen het Verdrag van Maastricht omvatten ook een herziening van de Europese uitgaven aan het gemeenschappelijke buitenlands beleid. Het debat hierover in Nederland richtte zich op de vraag waar de Europese instellingen geld aan uit moesten geven: de armere Europese regio’s, de recent onafhankelijk geworden staten in Midden- en Oost-Europa, of de (zuidelijke) Middellandse Zee-regio. De door de

⁵³ Van Middelaar, *De passage naar Europa*, 272-273.

⁵⁴ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 49.

Europese Commissie in 1991 voorgestelde verhoging van de structuurfondsen en instelling van een nieuw cohesiefonds bedoeld voor financiële bijdragen aan projecten op het gebied van milieu en trans-Europese vervoernetwerken in de armste Europese regio's (destijds Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland) vormde een splijtzwam tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten, omdat dit ten koste zou kunnen gaan van geld voor andere regio's. Nederland zag graag een evaluatie van de verhoogde uitgaven in de voorgaande periode (1988-1992) alvorens de structuurfondsen te verhogen. Voor wat betreft de externe uitgaven van de EG gaf Nederland de prioriteit aan financiële hulp voor Midden- en Oost-Europa en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), oftewel de ex-Sovjetstaten. Het kabinet had in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1993 besloten, naast de 40 miljoen per jaar voor het GOS, middels EG-afdrachten, een structurele financiële hulp van 100 miljoen beschikbaar te stellen. Inzake de uitgaven aan andere regio's, te weten de landen in het Middellandse Zee-gebied en ontwikkelingslanden, streefde Nederland stabilisatie op het toenmalige uitgavenniveau na.⁵⁵

Met de Europese top in Maastricht op 9 en 10 december in 1991 was naast het verdrag ook een protocol aangenomen waarin de versterking van de Europese economische en sociale cohesie was opgenomen, waaronder een in te stellen cohesiefonds. Minister-president Ruud Lubbers verdedigde de aanneming van dit protocol in de Tweede Kamer. De Tweede Kamerfracties van coalitiepartijen CDA en PVDA dachten hier verschillend over. Het CDA meende dat de debatten in het parlement lieten zien dat er "...in ruime kring begrip [bestond] voor de noodzaak van nauwere samenwerking met en hulp aan Oost-Europa." Het CDA vond dat de financiële hulp aan zuidelijke lidstaten niet ten koste mocht gaan van hulp voor Oost-Europese landen.⁵⁶ De coalitiepartner PvdA daarentegen stond met name positief tegenover de instelling van het cohesiefonds omdat de uitgaven bedoeld waren voor milieu en infrastructurele doeleinden in de vier eerder genoemde landen.⁵⁷ De oppositiepartij VVD was het meest uitgesproken tegen dit nieuwe cohesiefonds en duidde de Europese structuurfondsen aan als ontwikkelingssamenwerking binnen de Europese Gemeenschap. De conservatief liberale VVD zag graag meer marktwerking. Bovendien zei VVD-fractievoorzitter Bolkestein dat de "dure fondsen", waarmee hij naast de Europese structuurfondsen ook het landbouw- en sociale beleid bedoelde, "voor ons een blok aan het been en een barrière voor hen [de toekomstige Oost-Europese EU-lidstaten]" waren. Volgens Bolkestein betekende meer hulp voor het Zuiden "... straks een obstakel voor het Oosten."⁵⁸ Ook de SGP vroeg zich af of een verhoging van de overdracht van financiële middelen aan zuidelijke lidstaten ten koste zou gaan van

⁵⁵ K TK 1991-1992, 22610 2, 4 en 14, 15, 42.

⁵⁶ H TK 11-12-1992, 36, 2307.

⁵⁷ H TK 11-12-1992, 36, 2309.

⁵⁸ H TK 11-12-1992, 36, 2297.

financiële hulp aan Oost-Europese landen en ontwikkelingslanden, waarvan het geen voorstander was.⁵⁹ De Reformatorische Politieke Federatie (RPF), welke in 2000 samen met het Gereformeerd Politiek Verbond opging in de ChristenUnie, meende daarentegen dat "...de cohesieproblematiek ... naar tevredenheid van de zuidelijke lidstaten [was] opgelost."⁶⁰ D66 fractievoorzitter Van Mierlo was het eens met de instelling van het cohesiefonds.⁶¹ Hoewel zijn partijgenoot Bob van den Bos in de Eerste Kamer vond dat in de toekomst de "geldstromen en handelsconcessies van het Zuiden naar het Oosten" moesten worden afgestemd.⁶² Volgens staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Dankert moest het cohesiefonds een "eenmalige operatie...zijn", maar dit soort verordeningen kenden zelden tijdsbeperkingen.⁶³

Financiën II: onderhandelingen voorafgaand aan de Euro-Mediterrane conferentie

De discussie over de financiering van het Europese externe beleid voor de mediterrane regio vormde ook een splijtzwam tussen zuidelijke en noordelijke Europese lidstaten onderling. Onder Frans EU-voorzitterschap in de eerste helft van 1995 werd ingezet op een actief beleid ten aanzien van de landen rond de Middellandse Zee. In aanloop naar de Euro-Mediterrane conferentie in november 1995 had de Europese Raad een zogenaamd synthese document vastgesteld. In dit document stonden de uitgangspunten van de Europese Unie voor het overleg met de mediterrane partners Cyprus, Algerije, Jordanië, Israël, Egypte, Malta, Marokko, Libanon, Syrië, Tunesië, Turkije en de bezette gebieden.

Mede op aandringen van Nederland waren "cijfermatige verwijzingen over de omvang van het begeleidende pakket aan ondersteunende financiële maatregelen ... uit het document verwijderd."⁶⁴ Naar aanleiding van een artikel in de *Volkscrant* begin maart 1995 over financiering van Europese samenwerking met Noord-Afrika en het Midden-Oosten, stelde VVD-Tweede Kamerlid Jan Dirk Blaauw vragen over de aard van deze samenwerking. Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo antwoordde hierop dat de Nederlandse regering initiatieven steunde die moesten leiden tot een verbetering van de stabiliteit en veiligheid in de mediterrane regio. Over het feit dat Nederland niet wilde dat in de Commissievoorstellen cijfermatige verwijzingen over de omvang van financiële steun voor de regio werden vermeld, zei Van Mierlo dat Nederland dat niet wilde omdat er nog geen duidelijkheid was over de overige uitgaven voor het externe beleid van de Europese Gemeenschap. Nederland hield zich vast aan de conclusies van de Raad van Essen waarin evenwicht in de

⁵⁹ H TK 11-12-1992, 36, 2306.

⁶⁰ H TK 11-12-1992, 36, 2301.

⁶¹ H TK 11-12-1992, 36, 2303.

⁶² H EK 23-12-1992, 12, 528.

⁶³ H EK 23-12-1992, 12, 534.

⁶⁴ K TK 11-04-1995, 21501-02 147, 4.

geografische verdeling van de financiële verplichtingen van de Europese Gemeenschap werd bepleit. Daarnaast wilde Nederland niet dat het financiële kader dat tijdens de Europese Raad in 1992 in Edinburgh voor de komende zeven jaar was afgesproken zou worden overschreden.⁶⁵ De achterliggende gedachte was dat Nederland als relatief gezien de grootste nettobetaler aan de EU niet een stijging van de afdrachten aan de Europese Unie na 1999 wilde, omdat dit het “economische en maatschappelijk draagvlak voor haar beleid met betrekking tot de Europese Unie” zou aantasten door “verdringingseffecten binnen de nationale begroting”.⁶⁶

Het is nuttig wat dieper in te gaan op de Nederlandse houding ten opzichte van de EU-afdrachten, omdat hieruit ook de Nederlandse mediterrane politiek valt af te leiden. De toekomstige Oostelijke uitbreiding van de Europese Unie in ogenschouw genomen, zag Nederland graag een daling van de afdrachten op het gebied van het Europese landbouw- en structuurbeleid of langdurige uitzonderingsposities voor toekomstige toetredende landen of een combinatie van beide. De houding van de Kamer over de structuurfondsen was nog eensgezinder in aanloop naar de Euro-Mediterrane conferentie in november 1995. Dit betekende dat de Kamer evenals het kabinet graag een herziening van deze structuurfondsen zag. Dat bleek in 1995 met betrekking tot het advies van de Tweede Kamercommissies Europese Zaken en Financiën inzake het ‘Europese Eigen Middelenbesluit’, waarin de afspraken over de inkomsten van de Europese Unie werden vastgelegd. Naar aanleiding van een kritisch rapport van de Europese Rekenkamer stelden het CDA, de SP, D66, PvdA, RFP, SGP en GPV kritische vragen met betrekking tot de cohesiegelden ten behoeve van met name zuidelijke Europese lidstaten. Wederom was de VVD het meest kritisch, zij meende dat “de financiële steun ... aan de cohesielanden excessief [was] geworden.”⁶⁷

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Nederlandse regering de financiële steun aan de mediterrane regio (de partnerlanden in Noord-Afrika en het Midden-Oosten) beperkt wilde houden. Nederland vond wel dat de (percentuele) groei van de financiële middelen voor de Middellandse Zee-regio parallel moest lopen met financiële steun voor landen in Midden- en Oost-Europa.⁶⁸ Nederland had van begin af aan, sinds de Commissievoorstellen voor een hernieuwd samenwerkingsbeleid met de landen ten zuiden van de Middellandse Zee in 1990 gepleit voor een evenwicht tussen handel en hulp.⁶⁹ De door de Europese Commissie in oktober 1994 voorgestelde financiële bedragen voor de mediterrane regio, 5,5 miljard ECU (rekeneenheid voor de invoering van

⁶⁵ AH TK 1994-1995, 618, 1259 en 1260.

⁶⁶ K TK 1994-1995, 23987 2, 11.

⁶⁷ K TK 23-05-1995, 24127 4, 9.

⁶⁸ K TK 06-06-1995, 21501-02 148, 4.

⁶⁹ K TK 1990-1991, 21800 V 2, 180.

de euro) aan giften tussen 1995 en 1999, vond Nederland te hoog.⁷⁰ De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Michiel Patijn vond de Commissievoorstellen “veel te ambitieus”.⁷¹ De oorspronkelijke stellingname van Nederland was in de aanloop naar de Euro-Mediterrane conferentie van 1995 niet veranderd. Den Haag wilde niet dat de financiële perspectieven voor extern beleid die tijdens de Raad van Edinburgh in 1992 waren vastgesteld, werden overschreden. Daarnaast wilde Nederland niet dat het ten koste zou gaan van hulp aan andere regio's. Nederland wilde ook niet dat er een hulplafond per land werd vastgesteld, maar wilde dat hulp gelden op basis van “behoeften en absorptiecapaciteit” aan landen zou worden verstrekt. Nederland legde de nadruk op “meer markttoegang voor met name landbouwproducten uit de Middellandse Zee-landen.”⁷² De leidraad voor Nederland was dus een grotere handel bevorderen naast een beperkte financiële hulp. Deze insteek van ‘trade not aid’ deelden ook het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, en Duitsland.⁷³

Tijdens de Europese Raad van Cannes op 12 juni 1995 werd besloten de financiële hulp voor de regio in de periode 1995-1999 4,7 miljard ECU te laten bedragen, lager dan het oorspronkelijk door de Europese Commissie voorgestelde bedrag, en “meer in overeenstemming met de Nederlandse wensen.”⁷⁴ Ook werd door Nederland in het concept voor de Verklaring van Barcelona opgenomen dat de besluiten vastgesteld in de onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie als uitgangspunt werden genomen voor de toetsing van de toekomstige Euro-mediterrane vrijhandelszone. Daardoor zou een “substantiële marktopening” op het vlak van de landbouwproducten worden verleend.⁷⁵

Handel: associatieakkoorden

De samenwerking met de mediterrane regio zou dus in eerste instantie vooral plaatsvinden op het gebied van de handel. Deze handelssamenwerking zou vorm krijgen binnen de zogenoemde associatieakkoorden. De onderhandelingen over de associatieakkoorden met Israël, Tunesië en Marokko vingen in 1994 aan op instigatie van de Europese Commissie. Nederland zou in de onderhandelingen over deze partnerschapsakkoorden aansporen op “ruimere handelsconcessies”.⁷⁶

⁷⁰ *Strengthening the Mediterranean policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*, Communication from the Commission of the European Communities, COM (94) 427 final (Brussel 19-10-1994) 1-33.

⁷¹ K TK 1995-1996, 21501-01 en 02 150, 10.

⁷² K TK 1995-1996, 24400 V 2, 359 en 360.

⁷³ Bicchi, *European policy making*, 166.

⁷⁴ K TK 12-10-1995, 21501-02 en 21501-20 155, 4.

⁷⁵ K TK 12-10-1995, 21501-02 en 21501-20 155, 4.

⁷⁶ K TK 1995-1996, 24400 V 2, 360.

Daarnaast vond Nederland dat de gevolgen van de concessies door de Europese Unie betreffende de verruimde markttoegang, gelijk over de EU-lidstaten moest worden verdeeld.⁷⁷

De onderhandelingen verliepen niet geheel probleemloos. Met name de onderhandelingen op het gebied van de landbouw verliepen stroef. Het beschermen van de eigen boeren speelde hier voor de betrokken staten een hoofdrol. Ook de Nederlandse regering, zoals eerder aangegeven geen tegenstander van nauwere handelsbetrekkingen, wilde niet dat verruiming van de markttoegang van mediterrane producten een bedreiging zou vormen voor de Nederlandse export. Bescherming van onder meer de tuinbouwsector was geboden. Een exemplarisch voorbeeld hiervan zijn de onderhandelingen over de verruimde markttoegang voor Marokkaanse landbouwproducten. Er werd zelfs een extra Europese Algemene Raad ingelast op 10 november 1995 om overeenstemming tussen de Europese lidstaten te kunnen bereiken. Naast Nederland hadden ook België, Duitsland, Griekenland en Italië bezwaren.⁷⁸ Tijdens de onderhandelingen tussen de Europese Unie en Marokko was er onenigheid over de toegang van Marokkaanse tomaten en snijbloemen tot de Europese markt. De tomaat was verruit de belangrijkste Nederlandse exportgroente. Door het ten einde komen van overgangsregelingen had Nederland er in 1992 Spanje als geduchte concurrent bij gekregen. Nederland leek zich in te spannen voor een geringe afbraak van Europese invoerrechten. Nederland wilde niet dat de Marokkaanse tomaten in de zomer op de markt kwamen, omdat dat ten nadele kwam van de eigen tomatenhandel. Nederland wilde ook de invoer van snijbloemen beperken. Niet geheel verwonderlijk stelde de CDA Tweede Kamerfractie, een partij met een groot agrarisch electoraat, hier kritische Kamervragen over. De fractie vond dat de concurrentiepositie van de Nederlandse agrarische sector er slecht vanaf kwam ten gunste van de versterkte Spaanse positie. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Jozias van Aartsen zei dat de Nederlandse regering zich zou blijven “verzetten” tegen de door de Europese Commissie voorgestelde concessies voor verruimde markttoegang voor Marokkaanse tomaten en snijbloemen en zich *en bloc* met Duitsland en België zou oproepen tot aanpassing van deze voorstellen.⁷⁹

Uit de Nederlandse stellingnamen op het gebied van de partnerschaps- en associatieakkoorden kan dan ook worden afgeleid dat ook op handelsgebied de overheersende opinie was dat Oost-Europa meer mogelijkheden voor Nederland bood dan de mediterrane landen. In de begroting voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor 1994 stond dan ook expliciet dat “Midden- en Oost-Europa ... nieuwe afzetmogelijkheden voor de Nederlandse agrarische sector” bood, terwijl de zuidelijke mediterrane regio niet werd genoemd.⁸⁰

⁷⁷ K TK 12-10-1995, 21501-02 en 21501-20 155, 3.

⁷⁸ K TK 01-11-1995, 21501-02 157, 2.

⁷⁹ AH TK 1995-1996, 226, 457 en 458.

⁸⁰ K TK 1993-1994, 23400 XIV 2, 7.

De migratie 'dreiging'

Naast de handelsbetrekkingen stond ook migratie hoog op de agenda bij de vorming van het Europees buitenlands beleid. Het inspelen op een toenemende migratiedruk op Europa en ook Nederland vroeg om een internationale aanpak. Het uitgangspunt was dat illegale immigratie moest worden bestreden en dat hiervoor samenwerking moest worden gezocht met de immigratielanden en landen van herkomst. Ook werd in Europa de overtuiging breed gedragen dat een verbetering van de levensstandaard in die landen noodzakelijk was om grootschalige emigratie naar Europa tegen te gaan. Nederland droeg in niet onbelangrijke mate bij aan het Europese immigratiebeleid. Zo werd op aandringen van Nederland, en dan met name het CDA, in het concept voor de Verklaring van Barcelona opgenomen dat de zuidelijke mediterrane partners een verplichting hadden om onderdanen terug te nemen.⁸¹ Tijdens de Algemene Raad van begin oktober 1995 maakte Nederland kenbaar dat het inzake de onderhandelingen over het associatieakkoord met Algerije graag een terugnameverplichting voor illegalen opgenomen zag.⁸² Tijdens de Algemene Raad eind oktober 1995 benadrukte staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Patijn wederom dat in de akkoorden over nauwere samenwerking met derde landen ook terugname van eigen onderdanen communautair geregeld moest worden.⁸³

Mensenrechten

Het Europese mediterrane beleid bestond niet alleen uit het tegenhouden van mensen; na de val van de Muur werd het meer en meer een doel van de Europese Unie om zijn mensenrechtenbeleid te 'exporteren'. Dit betekende dat mensenrechten ook onderdeel werden van het mediterrane beleid, een beleidsdoel dat goed paste bij de vooruitstrevende Nederlandse opvattingen over het verdedigen van de mensenrechten wereldwijd.

Niettemin was het Nederlandse beleid op dit gebied ten opzichte van de mediterrane regio tamelijk terughoudend. Met betrekking tot de naleving van mensenrechten door de mediterrane partners benadrukte Nederland de eigen verantwoordelijkheid van die landen. In de nasleep van de Golfoorlog werd bijvoorbeeld de slechte mensenrechtensituatie in Syrië besproken in de Eerste Kamer. Hierbij werd de verleende financiële steun aan Syrië aan de kaak gesteld, omdat deze naar het idee van een deel van de Kamer enkel werd verstrekt omdat Damascus had deelgenomen aan de coalitie tegen Irak tijdens de Golfoorlog. De PvdA en het CDA waren het niet eens met de minister

⁸¹ K TK 12-10-1995, 21501-02 en 21501-20 155, 4.

⁸² K TK 04-10-1995, 21501-02 154, 2.

⁸³ K TK 01-11-1995, 21501-02 157, 4 en 5.

van Buitenlandse Zaken Van den Broek dat de mensenrechten ondergeschikt werden gemaakt aan andere politieke belangen. De minister verdedigde zich door te verwijzen naar een gesprek dat hij had gehad met de Syrische minister van Buitenlandse Zaken. In dat gesprek had hij waardering geuit voor de Syrische steun aan de coalitie, maar ook gewezen op een verbetering van de bilaterale betrekkingen als Syrië de mensenrechten zou respecteren. De minister benadrukte dat Nederland vaak mensenrechtenschendingen aan de kaak stelde en zich in alle fora voor verbreiding van de mensenrechten inzette. De houding van minister Van den Broek duidde er ook op dat Nederland niet wilde dwarsliggen bij de Europese onderhandelingen over de opheffing van de blokkade op de financiële steun aan Syrië en dat de invloed van de Tweede Kamer hierop dus tamelijk beperkt was.⁸⁴

Hoofdstukconclusie

In het tijdperk na de Koude Oorlog kwam er meer ruimte voor een eigen Europees buitenlands beleid. Dit richtte zich in eerste instantie voornamelijk op de staten uit het voormalige Warschaupact. De Nederlandse politiek kon zich over het algemeen hierin vinden. Dit gold zowel voor de Nederlandse regering als voor de Tweede Kamer, zoals ook blijkt uit de vele organisaties die de Nederlandse partijen opzetten om de democratie in Oost- en Midden-Europa te steunen. Deze hadden geen equivalent voor de mediterrane regio. Niettemin nam ook de Europese aandacht voor de regio ten zuiden van het continent toe. De grote vraag was echter hoe deze wens tot een Europees buitenlands beleid voor de nabijgelegen zuidelijke regio's er uit moest zien. In eerste instantie werd de OVSE als mogelijk kader gezien om het Europese beleid ten opzichte van de mediterrane regio vorm te geven. Dit werd in de Nederlandse politiek niet breed gesteund, alleen D66 pleitte voor. Dit maakte uiteindelijk weinig uit omdat de meeste belangrijke spelers, waaronder Frankrijk en de Verenigde Staten, weinig zagen in een oplossing via de OVSE. Dit gold ook voor de Nederlandse regering, die zich er, met steun van de CDA, PvdA en de VVD, in kon vinden dat dankzij de Europese Commissie en de zuidelijke lidstaten de mediterrane samenwerking op de agenda van de Europese instellingen in Brussel kwam te staan. Na de verschuiving van de aanzet tot mediterrane samenwerking naar de Europese Gemeenschap (en vanaf 1993 de EU) konden wel enige concrete resultaten worden behaald.

Met het Verdrag van Maastricht in 1992, waarmee de Europese Unie tot stand kwam, werden verdere stappen op weg naar een Europees buitenlands beleid gezet. Dit sloot aan bij de wens van Europa om naast de VS ook een politieke rol van betekenis te kunnen spelen in het Midden-Oosten. Op de aanvankelijke hoopvolle toenaderingspogingen tussen Israël en de Palestijnen en op de oorlog met Irak had Europa nauwelijks enige invloed gehad en in veel Europese

⁸⁴ K EK 27-02-1991, 17, 429, 430, 440 en 463.

hoofdsteden zag men dit graag veranderen, wat de noordelijke en de zuidelijke EU-lidstaten dichter bij elkaar bracht en het Barcelona-proces mede op gang hielp. Ook in de Tweede Kamer zagen veel partijen graag meer Europese politieke invloed op het Midden-Oosten. De Nederlandse regering bleef van mening dat de VS de hoofdrol in het Midden-Oosten had maar ging toch gedeeltelijk mee in deze roep om een zelfstandige EU-politiek ten aanzien van het Israëliisch-Palestijns conflict. Minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek dacht bijvoorbeeld dat de EU de dialoog tussen Israël en de Palestijnen kon bevorderen, mede door de goede band van Nederland met Israël. Hans van Mierlo, de opvolger van Van den Broek, zag een nog belangrijkere rol voor de EU weggelegd in het Midden-Oosten, omdat de bemiddeling van de VS tussen Israël en de Palestijnen weinig opleverde.

Tevens kwam er Europese aandacht voor actuele problematiek waar een internationale aanpak onontbeerlijk werd geacht; een toename van migratie naar het continent en opkomend fundamentalisme in het Midden-Oosten. De uitbreiding van de Europese samenwerking met, naast de Maghreb landen, ook de oostelijke mediterrane landen (Egypte, Libanon en Syrië, ook wel Mashrek landen genoemd) moest er voor zorgen dat dat in de toekomst anders zou zijn.

Ook binnen de Europese instituties bleek een gezamenlijk mediterraan beleid begin jaren negentig echter niet makkelijk vorm te geven. Uit het debat over de toekomstige toetreding tot de EU van Midden- en Oost-Europese landen bleek al dat geld het belangrijkste probleem was. Voor wat betreft de besteding van Europese gelden gaf Nederland de prioriteit aan Midden- en Oost-Europa en wilde tegelijk geen verhoging van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie. De Tweede Kamer pleitte zelfs voor een verlaging van de Europese structuurfondsen. Dit gaf al aan dat er weinig ruimte was voor financiële steun voor de zuidelijke mediterrane landen. Het verwondert dan ook niet dat de door de Europese Commissie voorgestelde financiële steun voor de regio door Nederland, evenals de meeste Tweede Kamerfracties, te hoog werd bevonden en mede op Nederlands aandringen naar beneden werd bijgesteld. In de discussie met de mediterrane partnerlanden over de associatieakkoorden benadrukte Nederland van begin af aan wel een voorstander te zijn van meer handel met de mediterrane regio. Het is echter lastig om een duidelijk beeld te krijgen over de onderhandelingspositie van Nederland inzake de handelsakkoorden, maar de houding van de Nederlandse regering inzake de invoer van Marokkaanse tomaten maakt duidelijk dat men in Den Haag voorstander was van een niet te snelle afbraak van invoertarieven. Zo stond het CDA zeer kritisch tegenover handelsovereenkomsten op het gebied van de landbouw.

De door Nederland beoogde 'samenwerking' met de mediterrane partners op het gebied van migratie hield voor Nederland voornamelijk in dat de herkomstlanden moesten meewerken met de terugname van hun (illegaal geïmmigreerde) eigen onderdanen. Deze inzet was sinds het begin van

de onderhandelingen over de associatieakkoorden met de mediterrane landen ten zuiden van de Middellandse Zee duidelijk. Vooral het CDA zette sterk in op de terugnameclausules. Op het gebied van mensenrechten lag de mening van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer verder uit elkaar. Zo waren het CDA en de PvdA het niet eens met de weinig kritische houding die minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek aannam tegenover het regime in Syrië en de mensenrechten schendingen die daar plaatsvonden. De houding van deze Kamerfracties had echter slechts beperkte invloed op het beleid van de Nederlandse regering. Dit kwam ook doordat de minister van Buitenlandse Zaken niet veel bewegingsruimte in internationale onderhandelingen leek te hebben. In het geval van Syrië wilde Nederland niet de consensus in Europese besluitvorming dwarsbomen.

Hoofdstuk II

Inleiding

Dit hoofdstuk borduurt thematisch verder op het vorige hoofdstuk en behandelt de periode na de Conferentie van Barcelona, vanaf begin 1996, tot aan de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001. Een periode waarin in Nederland de twee paarse kabinetten onder leiding van minister-president Wim Kok regeerden. Het zittende Paarse kabinet deed het goed. Bij de verkiezingen in 1998 viel de kleinste coalitiepartij D66 sterk terug, maar de twee grootste coalitiepartners VVD en PvdA haalden beide een forse verkiezingswinst.⁸⁵ Deze uitslag leidde tot de formatie van het kabinet-Kok II. Dit kabinet zou regeren in een voor Nederland economisch gunstige situatie, gekenmerkt door de eerste internethouse en stijgende beurskoersen. De VVD-politicus Jozias van Aartsen, nog minister van Landbouw in het eerste kabinet-Kok, werd minister van Buitenlandse Zaken. Onder van Aartsen zou het 'Nederlands belang' weer een grote(re) rol spelen. Althans, het directe eigenbelang kreeg meer aandacht dan onder zijn voorganger Van Mierlo. Zo drong minister Van Aartsen in Europa actief aan op de kandidatuur van Wim Duisenberg als president van de Europese Centrale Bank, stelde hij de Nederlandse EU-afdrachten aan de orde en pleitte hij voor een groter Nederlands stemgewicht in de EU.⁸⁶

Niettemin bleef de Nederlandse regering in deze periode een voorstander van Europese samenwerking, ook op het gebied van het gemeenschappelijke buitenlands beleid. Zo stelde de staatsecretaris van Europese Zaken in het eerste kabinet-Kok, de VVD'er Michiel Patijn, dat Nederland streefde naar een grotere samenhang tussen Europees beleid en nationaal beleid ten aanzien van derde landen. Patijn dacht dan ook dat het externe beleid van de Europese Unie steeds meer richtinggevend ging worden voor het nationale buitenlands beleid, omdat de marges om een onafhankelijk buitenlands beleid te voeren voor kleine landen als Nederland afnam. Patijn dacht daarbij aan de "reïntegratie van Oost-Europa in de West-Europese politieke en economische structuren", maar noemde ook de Middellandse Zee-regio en het Midden-Oostenbeleid als terreinen waar de Europese Unie een bijzonder grote rol te spelen had.⁸⁷

Binnen de Europese Unie werd in deze jaren door de aanneming van het Verdrag van Amsterdam een Europees asiel- en migratiebeleid vormgegeven, institutionele voorbereidingen getroffen voor de toetreding van Oost-Europese landen en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid verder aangekleed. Ook de Europese betrekkingen met de landen in Noord-Afrika

⁸⁵ Woltjer, *Recent Verleden*, 690.

⁸⁶ Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 388.

⁸⁷ H EK 18-03-1997, 22, 949.

en de landen ten oosten van de Middellandse Zee kwamen in een stroomversnelling, wat onder meer bleek uit een serie associatieakkoorden die werden overeengekomen tussen de EU en de zuidelijke mediterrane regio. Dit proces kreeg vorm na de eerdergenoemde Conferentie van Barcelona, ofwel het Barcelona-proces. De onderhandelingen met de mediterrane partners, die ook als leidraad zijn gebruikt voor dit hoofdstuk, behelsden de terreinen handel met, en financiële ondersteuning aan, de partnerlanden (het MEDA-programma), mensenrechten en veiligheidsgerelateerde aangelegenheden als immigratie en de Europese bijdrage aan de vrede en stabiliteit in de regio.

In dit hoofdstuk zal gekeken worden of Nederland zich inspande voor de mediterrane samenwerking. Vaak wordt aangenomen dat veel noordelijke Europese staten weinig interesse hadden voor het Barcelona-proces. Deze vraag zal worden beantwoord door te kijken hoe er in de Tweede Kamer over de genoemde onderdelen van het Barcelona-proces werd gesproken. Bijzondere aandacht zal hierbij uitgaan naar de aandacht van de politieke partijen voor de kwestie hoé de Europese Unie de naleving van de mensenrechten door de derde landen kon controleren en welke middelen de Europese Unie had om schendingen te bestraffen. Ook was er aandacht voor immigratiebeperking, weliswaar door de ene politieke partij wat meer dan de ander. Ook zal in dit hoofdstuk aan de orde komen hoe de Nederlandse politieke partijen omgingen met het vooruitzicht dat de Europese afzetmarkt in grotere mate zou worden opengesteld voor producten uit de mediterrane landen. De vraag die hierbij zal worden gesteld is of de Tweede Kamerleden de eigen productie wilden beschermen, of dat men de openstelling van de Europese markt voor goederen uit het Midden-Oosten zag als een alternatief voor, of complementair aan, financiële steun aan de regio.

Op het gebied van de veiligheidspolitik zal worden gekeken hoe er in de Nederlandse politiek tegen een mogelijke ondersteunende rol van de Europese Unie in het Midden-Oostenconflict werd aangekeken. Het Barcelona-proces was een samenwerkingsverband waarbij zowel Arabische landen als Israël waren betrokken. Dit bood dus mogelijkheden voor het vredesproces. De verwachtingen waren niet alleen in Nederland hooggespannen. Het Midden-Oostenconflict was in rustiger vaarwater gekomen na de afsluiting van de Oslo-akkoorden. Wellicht kon Europa nu een politieke bijdrage gaan leveren aan het bewerkstelligen van vrede in dat conflict.

Ontwikkelingsbeleid: handel en hulp

In het Barcelona-proces werd vastgelegd dat de Europese landen in de mediterrane regio financieel zouden worden gesteund via het multilaterale MEDA-programma van de Europese Unie. In de in november 1995 afgesloten Barcelona verklaring lag daarnaast vast dat er in 2010 een vrijhandelszone zou zijn gecreëerd. De onderhandelingen tussen de EU en de mediterrane partners

over de associatieakkoorden verliepen echter niet zonder hobbels. De mediterrane landen zouden onder andere hoge eisen stellen op het gebied van markttoegang. De EU-landen deden hetzelfde en waren het bovendien oneens over de hulpgelden. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de eerste helft van 1997 was de Nederlandse regering inzake de mediterrane regio voornemens accenten te leggen op drie zaken: “vertrouwenwekkende maatregelen op politiek en veiligheidsgebied, op de liberalisering van de handel ... [en] aspecten van goed bestuur en democratisering.”⁸⁸ Volgens de Nederlandse regering kon de Europese Unie hier aan bijdragen door de eigen markt open te stellen voor zuidelijke mediterrane producten, handel dus, en door het geven van ontwikkelingsgelden. Het was echter geen uitgemaakte zaak waaraan de meeste aandacht besteed zou worden, of onder welke voorwaarden.

Overeenstemming hierover ontbrak zowel binnen als tussen partijen. Wel leek het draagvlak voor internationale “hulp” in de Nederlandse politiek in het algemeen wat onder druk te staan. In de aanloop naar de verkiezingen van de zomer van 1998 uitte Jan Pronk, PvdA-minister van Ontwikkelingssamenwerking, zijn ongenoegen over het verkiezingsprogramma van de PvdA waarin volgens hem niet genoeg geld was uitgetrokken voor ontwikkelingssamenwerking.⁸⁹ Geen onverwachte analyse van een minister die aan het begin van zijn voorgaande twee termijnen te kennen gaf de bezuinigingen en “vervuiling” (oftewel uitgaven die slechts zijdelings met hulp te maken hadden) van het ontwikkelingshulpbudget maar moeilijk te kunnen verteren.⁹⁰

Pronk leek echter het tij niet mee te hebben. Na de parlementsverkiezingen waarbij de PvdA als grootste partij uit de bus kwam, volgde onder het kabinet-Kok II oud-PvdA Tweede Kamerlid Eveline Herfkens Jan Pronk als minister van Ontwikkelingssamenwerking op. Hoewel onder het kabinet-Kok II de positie van de minister van Ontwikkelingssamenwerking ondergeschikt was gemaakt aan die van de minister van Buitenlandse Zaken⁹¹, een post die werd bekleed door de VVD-politicus Jozias van Aartsen, leek Herfkens’ visie op de ontwikkelingssamenwerking op het eerste gezicht meer in lijn te liggen met die van de VVD. Aan het begin van Van Aartsen’s termijn als minister van Buitenlandse Zaken maakte hij zijn visie over Nederland in de wereld kenbaar waarin het VVD-geluid duidelijk doorklonk. Nederland moest op de kaart worden gezet als land met

⁸⁸ K TK 19-11-1996, 25110 1, 6.

⁸⁹ Berend de Boer e.a., ‘Kroniek 1997. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1997’ in: *Jaarboek DNPP 1997* (Groningen 1998) 63.

⁹⁰ P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, ‘Inleiding. ‘Doe wel en zie niet om’’ in: Idem, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 55.

⁹¹ P.A.M. Malcontent, ‘De schaduwminister van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingshulp als politiek instrument’ in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent ed., *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 217.

economische en financiële belangen in Europa en de rest van de wereld.⁹² Ook minister Herfkens hechtte veel waarde aan internationale handel, hoewel vanzelfsprekend meer vanuit het perspectief van de arme landen (en minder Nederland zelf). Volgens oud-collega OS-beleidsmedewerker op het ministerie van Buitenlandse Zaken en VVD-Kamerlid Frans Weisglas was Herfkens als bewindvoerder bij de Wereldbank en Nederlands vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties het belang van internationale handel gaan inzien. Herfkens beperkte tijdens haar beleidsperiode het aantal donorlanden, overigens zonder verzet uit eigen politieke gelederen, drastisch.⁹³ Hoe dan ook, Nederland behoorde nog steeds tot een van de staten in de wereld dat het hoogste percentage van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking uitgaf, samen met de Scandinavische landen.⁹⁴

Nederland brak in deze periode dus niet met de traditie, ingezet in de jaren zeventig, waarin ontwikkelingssamenwerking een, vergeleken met andere landen, belangrijke plek in de politiek innam. De Nederlandse uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking stegen tussen 1965 en 1993 met 0,46% en kwamen daardoor 0,12% uit boven de in 1970 door de Verenigde Naties vastgestelde norm van 0,7% van het BNP. Uit een opiniepeiling van 1994 bleek dat de publieke opinie voorstander was van de relatief hoge uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Een ruime meerderheid van de ondervraagden (62%) vond dat dit niveau behouden moest blijven, een kwart vond zelfs dat dit verhoogd moest worden ook al was men pessimistisch over de juiste besteding ervan.⁹⁵ Dit gaf de Nederlandse regering dus de nodige armslag om een ambitieus ontwikkelingsbeleid te voeren, ook in samenwerking met de Europese partners.

Naast ontwikkelingssamenwerking pleitte Nederland in de hier behandelde jaren ook voor meer vrijhandel om de welvaart in het zuiden te vergroten. Minister-president Wim Kok gaf in 1997 op een jaarlijks congres van de Evert Vermeer Stichting, de organisatie voor ontwikkelingssamenwerking van de PvdA, te kennen dat de Europese handelspolitiek te protectionistisch was.⁹⁶ De Nederlandse regering was dan ook een voorstander van het vergroten van de handel met de mediterrane partners. Zo had minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo inzake de onderhandelingen met Egypte over de invoer van landbouwproducten een beroep gedaan op de Europese lidstaten om zich “soepeler en met een grotere marge” op te stellen, hoewel hij

⁹² Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan, ‘Zakelijk naar de 21^e eeuw. Jozias Johannes van Aartsen (1998)’ in: Idem, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, 310, 311.

⁹³ Joep M. Bik, ‘Eveline Herfkens moet excelleren’, *NRC Handelsblad* 19-06-1999.

⁹⁴ Maarten Kuitenbrouwer, ‘Nederland en de mensenrechten. 1795-1995’ in: Maarten Kuitenbrouwer en Marij Leenders ed., *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 198.

⁹⁵ Kuitenbrouwer, ‘Nederland en de mensenrechten’, 195, 198.

⁹⁶ Berend de Boer e.a., ‘Kroniek 1997. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1997’ in: *Jaarboek DNPP 1997* (Groningen 1998) 66.

tegelijkertijd Egypte tot bescheidenere eisen op dit gebied maande. Echter pleitte de minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo wel voor de compensatie van de sectoren waar grote “klappen” vielen, zoals in het geval van Nederland in de snijbloemensector.⁹⁷ Ook had Nederland beperkingen aan de handelsliberalisering bedongen. In het associatieakkoord met Tunesië was er een “mogelijkheid ingebouwd ... [de import van snijbloemen] te beperken wanneer de Europese markt ... [zou worden] verstoord.”⁹⁸

De aandacht van het parlement ging ook uit naar de Nederlandse (kwetsbare) landbouwsectoren, zoals de tomaten- en snijbloemenproductie. Met name het CDA was pessimistisch over de handelspolitiek. De christendemocraten vonden dat van Europese zijde niet teveel moest worden toegegeven aan de wensen van de mediterrane partners, daarnaast was de partij pessimistisch over een evenredige lastenverdeling onder EU-lidstaten.⁹⁹ De PvdA zag wel graag meer handel, evenals de VVD.¹⁰⁰

Met andere woorden; echt sprake van enthousiasme voor de vergroting van de afzet van mediterrane producten was er niet onder de Nederlandse regering en een aantal partijen in het parlement. De eigen productie diende beschermt te worden. Daarnaast gaf de onenigheid tussen de lidstaten binnen Europa aan, over de gevolgen voor de eigen productie van vergrote mediterrane markttoegang, dat de bereidheid en mate daarvoor concessies te doen per lidstaat wisselde.¹⁰¹ Over het algemeen waren het de Noordelijke EU-lidstaten die bereid waren meer concessies te doen dan de Zuidelijke lidstaten.¹⁰² Een geluid dat ook in het Nederlandse parlement zijn weerklink vond.

De EU-lidstaten die voorstander waren van handelsliberalisering zagen dat graag liever in plaats van het enkel verstrekken van financiële hulp aan de mediterrane regio. Nederland behoorde ook tot de landen die hiervoor pleitten. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen gezet, wilde Nederland de hulp beperkt houden en stemde de regering niet in met het initiële door de Europese Commissie voorgestelde budget voor MEDA omdat het de kosten beheersbaar wilde houden. Daarom was Nederland er bij de discussie in de Raad over de toekenning van financiële steun voor de mediterrane

⁹⁷ H TK 05-03-1997, 58, 4316.

⁹⁸ K TK 31-10-1996, 24821 4, 2.

⁹⁹ H TK 05-03-1997, 58, 4306 en 4307.

¹⁰⁰ K TK 31-10-1996, 24821 4, 2.

¹⁰¹ Zie minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo in H TK 05-03-1997, 58, 4316: “...In die zin zou je kunnen zeggen dat de onmacht in het Europese proces een optelsom is van de onmacht in de nationale processen. Er is voor regeringen weinig mogelijkheid meer tot geven en nemen. Bij dit soort verdragen speelt dat heel sterk en wordt het in toenemende mate moeilijk. Ons ministerie van Landbouw komt nu voor de vierde of de vijfde keer dat probleem tegen, want hetzelfde probleem met de snijbloemen speelde met Zuid-Afrika, met de Palestijnen, met Egypte enzovoorts.”

¹⁰² Bicchi, *European policy making*, 166; Dat kwam bijvoorbeeld ook al in 1991 aan het licht tijdens onderhandelingen over de LOME VI overeenkomst inzake handel tussen EU en de ACS-landen, zie staatssecretaris Piet Dankert H TK 02-05-1991, 76, 4266.

regio voorstander van dat de hulpbedragen die voorheen per land waren vastgelegd, werden vervangen door een “horizontale benadering” voor de gehele regio. Dat hield in dat de hulp voortaan zou worden toegekend op basis van behoefte, absorptiecapaciteit en prestatie en daardoor flexibeler kon worden toegewezen.¹⁰³

In de Europese Raad waren ook discussies gaande om de hulp op te schorten in het geval van ernstige mensenrechtenschendingen en het uitblijven van het afsluiten van terugnameclausules met de mediterrane landen. In het geval van mensenrechtenschendingen was Nederland terughoudender, dan in de discussie over de terugnameclausules. Een voorstel van de socialistische partijen in december 1996 in het Europees Parlement om de financiële hulp aan Turkije stop te zetten omdat zij mensenrechtenschendingen zou hebben begaan, kreeg geen steun van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁰⁴ De redenering van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo was, en hij volgde daarmee het standpunt van Eurocommissaris Hans van den Broek, dat de andere landen die MEDA-hulp ontvingen het niet zozeer beter deden op het gebied van het respecteren van de mensenrechten. De Nederlandse regering liet echter geen duidelijk tegengeluid horen toen op EU-niveau werd besproken of ontwikkelingshulp kon worden ingezet als middel om mensenrechtenschendingen te sanctioneren en pleitte voor meerderheidsbesluitvorming op dit terrein.¹⁰⁵ Hoe dan ook besloot de EU hulp vooralsnog niet te gebruiken als politiek instrument op het gebied van de mensenrechten.

Hulp werd door de Europese staten echter wel afhankelijk gemaakt van de samenwerking die de mediterrane landen verleenden inzake de terugname van illegale immigranten. Deze politieke inzet van het ontwikkelingssamenwerkingbudget liet de Nederlandse politiek niet ongemoeid. In de Kamer heerste vooral ongerustheid over het inzetten van ontwikkelingshulp voor terugkeerbeleid, omdat hiermee de ontwikkelingsgelden mogelijk vooral naar landen zouden gaan die aan de Europese grenzen lagen (en waar de meeste immigranten vandaan kwamen). Zo uitte GroenLinks al vroeg in die discussie daar geen voorstander van te zijn.¹⁰⁶ De motie Dijkema (PvdA), Voorhoeve (VVD) en Ter Veer (D66) in december 1998 riep op om de ontwikkelingsgelden alleen te besteden aan de armste landen “...die voldeden aan de criteria voor goed bestuur en goed sociaaleconomisch beleid.”¹⁰⁷ De zorgen van de indieners van de motie leken niet ongegrond. De Nederlandse regering was in Europa een van de pleitbezorgers geweest van een koppeling van ontwikkelingsgeld aan het terugkeerbeleid. De mediterrane landen kregen financiële ondersteuning als ze meewerkten met de

¹⁰³ K TK 1995-1996, 24400 V 2, 359 en 360.

¹⁰⁴ K TK 09-01-1997, 21501-02 186, 2.

¹⁰⁵ K TK 1996-1997, 25000 V 2, 226.

¹⁰⁶ K TK 21-12-1995, 21501-01, 21501-02, 21501-03 81, 4.

¹⁰⁷ K TK 17-05-1999, 26536 1, 12.

terugname van eigen onderdanen. De houding van de Nederlandse regering was enigszins tweeslachtig te noemen. De minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk benadrukte dat de hulp aan de mediterrane landen, niet ten koste mocht gaan van ontwikkelingshulp aan de armste ontwikkelingslanden.¹⁰⁸ Waar de minister van Ontwikkelingssamenwerking de motie van Dijksma steunde, werkte Buitenlandse Zaken dit tegen.¹⁰⁹

Ook na de millenniumwissel bleef Nederland wat betreft het ontwikkelingsbeleid inzetten op een 'beperkt' Europees ontwikkelingsbudget voor de mediterrane regio. Betreffende de onderhandelingen over het nieuwe MEDA-budget voor de periode 2000-2006 vond Nederland dat er meer bevoegdheden naar de Europese Commissie over konden gaan mits zij "kwaliteit en tempo van de tenuitvoerlegging van MEDA ... [verbeterde]".¹¹⁰ Een conclusie waar overeenstemming over heerste in de Europese Raad. Het geld uit de voorgaande periode (1995-1999) was nog maar voor een kwart besteed. Dat was een belangrijke reden voor Nederland om te pleitten voor een mechanisme, ook wel 'sunset-clausule' of 'avondrood-clausule' genoemd, dat ervoor zorgde dat geld dat voor een bepaalde periode was toegewezen maar niet werd besteed, terug zou vloeien naar de algemene middelen van het externe beleidspotje van de Europese Unie, en dus voor andere dingen of regio's kon worden ingezet.¹¹¹ Daarnaast wilde Nederland dat er niet te hoog werd ingezet op MEDA omdat het plafond van de Financiële Perspectieven bijna was bereikt en omdat er ook geld gereserveerd moest worden voor de westelijke Balkan.¹¹² Er was op de Europese Raad van november 2000 afgesproken dat er voor beide regio's samen maximaal 10 miljard euro kon worden besteed. Nederland was het echter wel eens met de zuidelijke EU-lidstaten die vonden dat van dat budget er meer geld naar MEDA moest gaan, omdat deze regio een grotere bevolkingsomvang had, en de Westelijke Balkan kon rekenen op extra bilaterale en Europese steun. Bovendien was er de *sunset-clausule* ingesteld, waardoor ongebruikt MEDA-geld eventueel beschikbaar kon worden gesteld voor de westelijke Balkan.

Concluderend kunnen we zeggen dat de Nederlandse regering over het algemeen de voorkeur gaf aan handel boven hulp als mechanisme voor ontwikkeling voor de mediterrane regio. Tegelijk wilde de Nederlandse regering echter wel de eigen landbouwsector beschermen en compenseren. Daarnaast wilde zij de hulp die bestemd was voor de mediterrane landen inzetten voor een terugkeerbeleid van illegale immigranten en zo ontwikkelingsgelden dus inzetten als politiek drukmiddel. Dit was een controversieel regeringsstandpunt. Zo leek de minister van

¹⁰⁸ K TK 14-11-1996, 25108 1, 38.

¹⁰⁹ H TK 08-12-1999, 32, 2500 en 2501.

¹¹⁰ K TK 11-05-2000, 21501-02 338, 6.

¹¹¹ K TK 28-09-2000, 21501-02 352, 3.

¹¹² K TK 11-10-2000, 21501-02 356, 3; K TK 08-11-2000, 21501-02 358, 1 en 2.

Ontwikkelingssamenwerking Herfkens juist te vinden dat ontwikkelingsgelden niet als politiek middel moest worden ingezet. Op het regeringsbeleid om ontwikkelingsgelden in te zetten om immigratie te bestrijden werd ook in de Tweede Kamer grote kritiek geuit, zoals onder meer bleek uit de genoemde motie-Dijksma. Het is moeilijk te zeggen hoeveel invloed deze kritiek van de Tweede Kamer had, Herfkens had waarschijnlijk minder invloed dan haar voorganger Pronk, maar wel is duidelijk dat na 2000 onder andere Nederland ervoor zorgde dat niet besteed MEDA-geld uiteindelijk voor andere ontwikkelingsdoeleinden dan de mediterrane regio kon worden ingezet. De reden hiervoor zou zowel kunnen zijn dat Nederland deze gelden wilde inzetten voor hulp aan meer hulpbehoevende landen. Dat het geld echter mede besteed zou worden aan de Balkan geeft echter aan dat het meer waarschijnlijk is dat ook na 2000 de Nederlandse regering ontwikkelingsgelden bleef inzetten als politiek drukmiddel.

Migratie: een Europees 'probleem'

Over het tegengaan van illegale immigratie naar de Europese Unie en Nederland bestond eensgezindheid in de Tweede Kamer, bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en de regering. Economische vluchtelingen brachten voor Nederland "problemen met zich mee".¹¹³ Deze migratie was met name te verwachten uit Afrika en het Midden-Oosten.¹¹⁴ Nederland ontving bovendien het derde hoogste aantal asielzoekers per hoofd van de bevolking in de Europese Unie in de periode 1990-1998.¹¹⁵ De inzet van Nederland was vanaf het begin van de intensivering van de Europese bilaterale betrekkingen met de mediterrane landen duidelijk. Nederland pleitte in de Europese Raad voor een Europese regeling voor de terugkeer van in de Europese Unie illegaal verblijvende onderdanen. Nederland zag daarom graag dat in de associatieakkoorden die de Europese Commissie met derde landen afsloot terugnameclausules werden opgenomen. Van de politieke partijen hamerden vooral de VVD en het CDA op de opname van terugnameclausules in de associatieakkoorden met de mediterrane landen. De prioriteit gaf de Nederlandse regering aan de aangrenzende landen van de Europese Unie, Midden- en Oost-Europa en het Middellandse Zeegebied.¹¹⁶ Deze inzet van Nederland en onder andere Duitsland, leidde er mede toe dat in Europees verband was afgesproken, op de Europese Raad met betrekking tot Justitie en Binnenlandse Zaken op 24 november 1995, dat de Europese Unie in de nog af te sluiten associatieakkoorden of samenwerkingsverbanden met derde landen zou proberen terugnameclausules op te nemen.

¹¹³ K TK 1997-1998, 25600 V 2, 49.

¹¹⁴ K TK 14-11-1996, 25108 1, 14.

¹¹⁵ K TK 18-06-1999, 19637 445, 39.

¹¹⁶ K TK 1997-1998, 25600 V 2, 50.

Op verzoek van de Tweede Kamer informeerde de minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk de Kamer met de nota 'Migratie en Ontwikkeling', waarin een koppeling werd gelegd tussen aan de ene kant het oogmerk van het ontwikkelingsbeleid en aan de andere kant het bestrijden van illegale immigratie. De opvatting dat de verstrekking van hulp werd gekoppeld aan de terugkeer van illegale immigranten naar de herkomstlanden in de grensregio's van de Europese Unie, werd breed gedeeld in Europa.¹¹⁷ Nederland was een initiator van deze benadering doordat het dit thema onderdeel maakte van het Europese buitenlands beleid. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 1997 had het dit onderwerp geagendeerd.¹¹⁸ Mochten de herkomstlanden niet mee willen werken aan de terugkeer van hun onderdanen, dan zou de regering bezien of zij de herkomstlanden kon bewegen wel mee te werken door middel van het opleggen van negatieve sancties "op een ander terrein".¹¹⁹ De andere terreinen konden de "politieke, veiligheids-, economische-, en handelsrelaties die de EU met ... [de mediterrane landen]" onderhield beslaan.¹²⁰

De associatieakkoorden met Israël en Tunesië waren al afgesloten voor deze Europese Raad, waardoor met deze twee landen geen regeling wat betreft terugname van illegalen was opgenomen. Het associatieakkoord met Marokko, dat ook geen associatieakkoord kende, werd net na die Raad afgesloten. Nederland stemde hier uiteindelijk schoorvoetend in (het had een extra Raad bedongen, waar ook de tomatenkwestie werd besproken, zie hoofdstuk I) met de gezamenlijke verklaring die er was afgelegd bij het associatieverdrag met Marokko, ondanks dat het zich bewust was van de precedentwerking die ervan uit kon gaan op het gebied van de andere nog af te sluiten associatieakkoorden. Wellicht speelde bij de instemming van de Nederlandse regering met de verklaring bij het associatieakkoord met Marokko mee dat Nederland met de Marokkaanse autoriteiten een goede samenwerking had op het gebied van terugname van illegale immigranten op basis van een in 1994 afgesloten (bilateraal) protocol.¹²¹ Bij het verdrag met Jordanië, dat eveneens geen terugnameclausule kende, ging Nederland ook tegen wil en dank akkoord. Wel dwong Nederland af dat in het verdrag werd opgenomen dat de verklaring onderdeel uitmaakte van het Verdrag en dat Raad en Commissie zouden vastleggen dat het ontbreken van een terugnameclausule "geen precedent" mocht vormen in de toekomstige onderhandelingen met mediterrane partners.¹²²

Deze verharde Europese positie vanaf 1996 onder andere op het punt van de terugname van elkaars onderdanen, droeg eraan bij dat de onderhandelingen met de mediterrane partners over de

¹¹⁷ K TK 14-11-1996, 25108 1, 37 en 38.

¹¹⁸ K TK 31-01-1997, 25108 2, 20.

¹¹⁹ K TK 19-10-1995, 24400 V 13, 25.

¹²⁰ K TK 03-06-1997, 25386 1, 33.

¹²¹ K TK 30-11-1995, 21501-01, 21501-02 en 21501-03 80, 6 en 7; K TK 11-09-1997, 25303 6, 3.

¹²² H TK 1997-1998, 58, 4412; K EK/TK 28-08-1998, 26142 411/1, 4.

associatieakkoorden steeds moeizamer verliepen. Met name Egypte accepteerde de opname van een terugnamebepaling niet.¹²³

Verder had Nederland tijdens haar voorzitterschap in de eerste helft van 1997 een voorstel gedaan voor een expertgroep op het gebied van asiel en migratie dat met instemming van de andere Europese lidstaten werd opgezet. De expertgroep, ook wel aangeduid met 'taskforce asiel en migratie' of 'high level working group of the council', moest de 'belangrijkste' herkomstlanden van immigranten in kaart brengen en voor elk van de landen een plan van aanpak opstellen, aldus de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen. Als prioriteitslanden werden Albanië/Kosovo, Sri Lanka, Marokko, Somalië, Afghanistan en Irak aangewezen.¹²⁴ Op Nederlands aandringen was ook Marokko bij deze groep gevoegd, omdat Nederland vond dat er speciale aandacht aan migratie uit de Middellandse Zee-landen moest worden besteed.¹²⁵ Ook organiseerde Nederland in maart 1999 samen met de zuidelijke EU-lidstaten Frankrijk, Spanje, Italië en mediterrane partnerland Algerije een bijeenkomst over migratie waarbij Nederland wilde vermijden dat de nadruk zou worden gelegd op het bestrijden van illegale immigratie, omdat het niet wilde dat de indruk zou worden gewekt dat migratie alleen vanuit een Noord-Europees perspectief werd belicht.¹²⁶

Het Verdrag van Amsterdam bracht asiel- en migratiebeleid van de derde naar de eerste pijler van de Europese Unie. Nederland was een van de drijfveren achter het onderbrengen van het asiel- en migratiebeleid in de eerste pijler, omdat het een Europese, supranationale benadering beoogde van het asiel- en migratiebeleid, wat aansloot bij de pro-Europese politiek van Van Mierlo en de traditionele voorkeur van Nederland voor supranationale integratie als tegenwicht tegen een te sterke positie van de grote Europese staten. Minister-president Kok vond zelfs dat er een Eurocommissaris voor asiel en migratie in het leven moest worden geroepen.¹²⁷ Ook vond Nederland dat in de Gemeenschappelijke Strategie van de Europese Unie voor het Middellandse Zee-gebied, aangenomen tijdens een Europese Raad in 2000, migratie prioriteit moest krijgen.¹²⁸ De Gemeenschappelijke Strategie, een instrument van het GVBV, was bedoeld om het Barcelona-proces een nieuwe impuls te geven.

Concluderend kan gezegd worden dat Nederland een van de drijvende krachten binnen de Europese Unie was om een Europees asiel- en migratiebeleid vorm te geven. Nederland pleitte er voor dat de regeling van terugkeer van illegale immigranten op Europees niveau geregeld werd, in de Europese associatieakkoorden met de mediterrane derde landen. Het al dan niet verstrekken van

¹²³ K TK 21-10-1996, 21501-02 178, 2 en 3.

¹²⁴ K TK 18-06-1999, 19637 445, 40 en 41.

¹²⁵ K TK 06-12-1999, 26142 8, 3 en 4.

¹²⁶ K TK 06-12-1999, 26142 8, 3.

¹²⁷ K TK 28-06-1999, 21501-20 94, 5.

¹²⁸ K TK 06-12-1999, 26142 8, 4.

financiële steun aan de mediterrane landen, dat eigenlijk bedoeld was als steun voor economische ontwikkeling, zag Nederland als legitiem drukmiddel voor de mediterrane landen om hen alsnog mee te laten werken aan een terugkeerbeleid. Het aandringen op de terugkeer door de Nederlandse regering en Tweede Kamer is in die zin hypocriet, omdat er ook bekend was dat de mensenrechtensituatie in die landen niet altijd even goed was. In de volgende paragraaf zullen we zien dat de focus op mensenrechten tijdens de Tweede Kamerdebatten over de associatieakkoorden deze spanning blootlegde.

Politieke dialoog – mensenrechten

Het bevorderen van de mensenrechten is een belangrijke component in het buitenlands beleid van de Europese Unie. De doelstelling van de Europese Unie om de mensenrechten te beschermen is gebaseerd op de aanname dat mensenrechten universele rechten zijn en daarnaast omdat verondersteld wordt dat de verspreiding van mensenrechten bijdraagt aan stabiliteit in landen en tussen staten onderling.¹²⁹ In het geval van de mediterrane samenwerking had de Europese Unie concreet drie middelen om naleving van mensenrechten te bevorderen en/of af te dwingen; het geven van handelsvoordelen, de verstrekking van ontwikkelingshulp via het MEDA-systeem, en een politieke dialoog met de derde landen. Dit laatstgenoemd middel, de dialoog, werd in de praktijk gebracht via de associatieraad, een overlegorgaan dat werd opgericht bij het sluiten van het associatieakkoord.

De afgesloten associatieakkoorden met de mediterrane landen konden pas na een ratificatieprocedure door de nationale parlementen in werking treden en werden dus ook in het Nederlandse parlement behandeld. De Nederlandse regering was in eerste instantie voornemens de associatieakkoorden alleen ter stilzwijgende goedkeuring aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer voor te leggen. Alleen het associatieakkoord met Israël (afgesloten op 20 november 1995) zou op initiatief van de regering “aan het uitdrukkelijk oordeel” van het parlement worden voorgelegd, omdat dit associatieakkoord afweek van de andere associatieakkoorden door de “grote mate van wederkerigheid” door het “hoge Israëlische ontwikkelingsniveau”.¹³⁰ De Kamer dwong echter af dat over alle associatieakkoorden gesproken werd met de minister van Buitenlandse Zaken.

Evenals de kwestie van de terugnameclausules, vond de Nederlandse regering en Tweede Kamer dat door de Europese Commissie de mensenrechten in elk associatieakkoord aan de orde gesteld moesten worden. De aandacht van het parlement richtte zich voor wat betreft de associatieakkoorden met de landen in het Middellandse Zee-gebied het meest op het onderwerp van

¹²⁹ Karen E. Smith, *European Union foreign policy in a changing world* (2008 second edition) 112.

¹³⁰ K TK 1996-1997, 25036 3, 2.

de mensenrechten. Daarbij kwam de vraag aan de orde hoé de Europese Unie de naleving van de mensenrechten door de derde landen kon controleren en welke middelen de Europese Unie had om schendingen te bestraffen. Daarom had de Kamer in 1997 een motie ingediend en gevraagd om een jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in het Middellandse Zee-gebied.¹³¹ De aangenomen motie waarin de PvdA het verzoek neerlegde, werd gesteund door GroenLinks, D66, de christendemocraten en minister Van Mierlo. De Tweede Kamerfractie van de regeringspartij VVD, en de drie kleine christelijke partijen RPF, GPV en SGP, stemden tegen de motie. Daarnaast vroeg de Kamer bij actuele schendingen van mensenrechten de minister van Buitenlandse Zaken om opheldering.

De Kamer probeerde antwoorden in concrete bewoordingen van de regering te ontlokken en door bevraging te weten te komen of de associatieakkoorden konden worden opgeschort bij mensenrechtenschendingen, en bij welke mensenrechtenschendingen dat het geval zou zijn. De regering antwoordde niet expliciet maar stelde dat er sprake moest zijn van ernstige mensenrechtenschendingen door autoriteiten, geconstateerd door bijvoorbeeld de mensenrechtencommissie van de VN. Opschorting van de associatieakkoorden was het laatste middel. De mensenrechtenclausules die in de associatieakkoorden waren opgenomen beschouwde de regering als een “krachtig instrument om maatregelen te nemen in het geval de EU dit noodzakelijk ... [achtte]”.¹³² Echter deed de regering en Europa er verder niets mee.

Op het gebied van mensenrechten zaten de Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo op dezelfde lijn. Voor Van Aartsen had het mensenrechtenbeleid minder prioriteit. Zo hield Van Aartsen het verzoek tot een Europese mensenrechtenrapportage af. De minister deed het af als overbodig. De dialoog die reeds plaatsvond in de Euro-Mediterrane associatieraden, nadat de associatieakkoorden in werking waren getreden, was zijns inziens voldoende om de mensenrechtensituatie in de mediterrane landen aan de orde te stellen.¹³³ Er werd door hem wel een mensenrechtenambassadeur in het leven geroepen, echter zag Van Aartsen voor hem geen taak weggelegd in Israël na de start van de Tweede Intifada in de winter van 2000.¹³⁴

Was er een onderscheid te maken in de waardering van mensenrechten tussen Europese lidstaten onderling? Over het algemeen wordt verondersteld dat de mate waarin Europese lidstaten aandacht geven aan mensenrechten verschilt. Het vaak geschetste beeld is dat Zuidelijke lidstaten zoals Italië, Frankrijk en Spanje minder geneigd zijn dan de Noordelijke lidstaten de prioriteit te leggen bij mensenrechten en eerder de economische belangen met derde landen voor laten gaan.

¹³¹ H TK 05-03-1997, 58, 4306, 4315, 4318; H TK 20-03-1997, 65, 4730 en 4731.

¹³² H TK 08-12-1999, 32, 2503.

¹³³ H TK 03-12-1998, 33, 2444.

¹³⁴ AH TK 2000-2001, 454, 941 en 942.

Noordelijke EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Nederland, Tsjechië en Denemarken, zouden daarentegen eerder geneigd zijn sancties tegen derde landen waar schending van de mensenrechten plaatsvindt te nemen.¹³⁵ Inzake het Barcelona-proces is daar ook een voorbeeld te noemen dat deze visie ondersteunt. Bij de Algemene Raad van 18 en 19 september 2000 uitte Spanje en Italië dat zij van mening waren dat de EU voorzichtig om moest gaan met het benadrukken van de mensenrechten bij de mediterrane partnerlanden omdat dit uiterst “gevoelig” lag.¹³⁶

Veiligheidspolitiek: Israël en het Midden-Oostenconflict

Het Midden-Oosten vredesproces maakte weliswaar formeel geen onderdeel uit van de Euro-mediterrane samenwerking, (met Israël en de Palestijnse Autoriteit was een (interim) associatieakkoord afgesloten), echter was vanaf het begin van het Barcelona-proces duidelijk dat de marges waarbinnen het Barcelona proces kon bewegen beïnvloed werden door de Israëlisch-Arabische tegenstellingen. Die constatering deed ook de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo in voorbereiding op de Tweede Euro-Mediterrane conferentie op Malta op 15 en 16 april 1997 tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU.¹³⁷ Van Mierlo voerde als voorzitter van de Raad van Ministers van de Europese Unie voorafgaand aan de conferentie gesprekken met de Arabische landen en Israël om hen tot deelname aan de conferentie te bewegen. De Arabische landen verzekerden vooraf dat de impasse waarin het Midden-Oosten vredesproces was beland niet zou worden gebruikt als aanklacht tegen Israël, waardoor ook Israël instemde met deelname. De insteek van de Europese Unie was dat het Barcelona-proces kon bijdragen aan “het scheppen van een klimaat” waarin het vredesproces gestimuleerd kon worden.¹³⁸

In de eerder (in hoofdstuk I) genoemde twee ‘mededelingen’ van de Europese Commissie in september 1993 stond dat met het creëren van welvaart in de regio door middel van regionale economische samenwerking vrede kon worden bevorderd.¹³⁹ Met andere woorden; er werd een benadering voorgestaan voor de regio gebaseerd op het Europese model van economische integratie.¹⁴⁰ Als voorwaarde voor het welslagen van het Midden-Oosten vredesproces werd een verbetering van de leefomstandigheden van de Palestijnen gezien.¹⁴¹ De Europese financiële steun was met name gericht op de Palestijnen. Na de ondertekening door Israël en de Palestijnen van de

¹³⁵ Smith, *European Union foreign policy*, 123, 124.

¹³⁶ K TK 28-09-2000, 21501-02 352, 4.

¹³⁷ K TK 28-04-1997, 21501-02 198, 3.

¹³⁸ K TK 28-04-1997, 21501-02 198, 3.

¹³⁹ *Future relations and cooperation*, Communication from the Commission.

¹⁴⁰ Bicchi, *European policy making*, 147.

¹⁴¹ *EC support to the Middle East*, Communication from the Commission, 1-13.

Oslo-akkoorden werd op de internationale donorconferentie in Washington in oktober 1993 door de Europese Unie 573 miljoen dollar toegezegd in de periode 1994-1998.¹⁴²

Ook de Nederlandse regering verhoogde haar bijdrage aan ontwikkelingshulp voor de Palestijnen.^{143 144} Dit paste binnen een breder geheel. Zoals eerder aangegeven was de kern van het Nederlandse beleid ten aanzien van Noord-Afrika en het Midden-Oosten gericht op economische verbetering (door handel); sociaaleconomische ontwikkeling en het creëren van werkgelegenheid om de stabiliteit te bevorderen. Met betrekking tot de Palestijnse gebieden was de bijdrage van Nederland gericht op de verbetering van de sociaaleconomische situatie in de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. Wat betreft de visie op de regio om door middel van economische integratie welvaart en stabiliteit te creëren en het ondersteunen van een verhoogde hulpbijdrage aan de Palestijnen volgde Nederland dus de Europese lijn.

Naast de economische steun, werd als tweede voorwaarde voor het welslagen van het Midden-Oosten vredesproces genoemd door de EU dat Israël, Syrië en Libanon betrokken dienden te zijn bij de vredesonderhandelingen.¹⁴⁵ Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo vond dat Europa de banden met Syrië diende aan te halen in het kader van het Europese mediterrane beleid. Dat was wellicht een manier waardoor Syrië uiteindelijk ook weer bij het vredesproces kon worden betrokken.¹⁴⁶ Een houding die ook staatssecretaris Patijn deelde.¹⁴⁷ Niet alle partijen in de Tweede Kamer dachten er zo over. Zo vond de RPF-fractie dat de EU geen haast hoefde te maken met het afsluiten van een akkoord met Syrië. Als reden daarvoor gaf het de mensenrechtenschendingen door Syrië en de niet bereidwillige houding van Syrië in het vredesproces.¹⁴⁸

Ook de Europese en Nederlandse toenadering tot de Palestijnen viel niet bij alle Nederlandse politieke partijen goed.¹⁴⁹ In januari 1996 brachten de minister-president Kok en minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo naast een bezoek aan Israël ook een bezoek aan Syrië, Jordanië en de Palestijnse gebieden, de drie landen waarmee Israël het meest in het vredesproces was betrokken, om “op evenwichtige wijze blijk ... [te] geven van de Nederlandse steun aan het vredesproces”. De regering beschouwde de Euro-Mediterrane conferentie in november 1995 in Barcelona als een

¹⁴² Bicchì, *European policy making*, 146.

¹⁴³ K TK 1996-1997, 25000 V 2, 32.

¹⁴⁴ Zie K TK 1997-1998, 25600 V 2, 154: “In 1996 heeft de regering, gezien het belangrijke werk van UNWRA, besloten haar bijdrage aan de reguliere begroting structureel te verhogen met f 1 miljoen tot f 10 miljoen. Dit niveau is in 1997 gehandhaafd. Daarnaast is dit jaar f 3 miljoen beschikbaar gesteld voor de hulp aan Palestijnse vluchtelingen in Libanon. Voor 1998 is de bijdrage verhoogd met f 1 miljoen tot f 11 miljoen.”

¹⁴⁵ *EC support to the Middle East*, Communication from the Commission, 1.

¹⁴⁶ K TK 30-11-1995, 21501-01 21501-02 en 21501-03 80, 5.

¹⁴⁷ H EK 01-07-1997, 36, 1966.

¹⁴⁸ K TK 21-11-1996, 25036 4, 6.

¹⁴⁹ Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 384.

waardevol multilateraal kader als onderdeel van het vredesproces.¹⁵⁰ Het bezoek zorgde voor een verontruste reactie van enkele politieke partijen. Een week voor het bezoek aan het Midden-Oosten was er een spoeddebat aangevraagd door het CDA en RPF over het geplande bezoek van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo aan het Orient House, het politieke hoofdkwartier van de PLO, in Oost-Jeruzalem. Van Mierlo redeneerde dat Nederland altijd de Palestijnen in het Orient House bezocht, en door het bezoek te annuleren er de indruk gewekt zou worden dat een van de partners zou worden afgevalen. De VVD vond dat de minister van het bezoek af moest zien. D66 en GroenLinks vreesden dat de ophef het vredesproces schaadde. Het bezoek vond echter gewoon plaats, zonder gevolgen. Door diplomaten werd de ophef die door Israël was gemaakt gerelativeerd.¹⁵¹

Een ander punt waar een aantal partijen in de Kamer zorgen over hadden, was de naleving van de mensenrechten door Israël. In alle associatieakkoorden was in artikel 2 en in de preambule een verwijzing opgenomen over het respecteren van de mensenrechten door de deelnemende partijen, welke voorrang had op alle andere bepalingen in het akkoord. Deze preambule bepaalde dat *“relations between the parties...shall be based on respect for human rights and democratic principles...and constitutes an essential element of this agreement”*.¹⁵² Anders dan bij de andere afgesloten mediterrane verdragen het geval was, was in het Euro-mediterrane verdrag met Israël echter een zogenaamde veiligheidsclausule opgenomen, onder artikel 76. Dit artikel beheerste alle overige bepalingen van het verdrag. Artikel 76 bepaalde dat niets in het verdrag de partijen kon weerhouden van het nemen van maatregelen die het nodig achtte voor zijn eigen veiligheid *“...in the event of serious internal disturbances affecting the maintenance of law and order, in time of war or serious international tension constituting threat of war...”*.¹⁵³

Over deze veronderstelde inconsistentie werd in maart 1997 tijdens de bespreking van het Europese associatieakkoord met Israël en het associatieakkoord met Tunesië in de Tweede Kamer met de minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo van gedachten gewisseld. In het debat pleitte de PvdA voor een *“even-handed policy”* voor alle mediterrane partners. De PvdA benadrukte dat het graag een gelijke behandeling zag van alle deelnemende landen aan het Barcelona-proces. Het artikel 76 in het associatieakkoord met Israël zou, naar het idee van de PvdA, een vrijbrief kunnen betekenen in het geval van mensenrechtenschendingen door Israël. Deze vraag om onpartijdigheid was natuurlijk relevant in het licht van het Midden-Oostenconflict. De PvdA en ook GroenLinks

¹⁵⁰ K TK 08-02-1996, 23432 9, 1.

¹⁵¹ 'Israel overdrijft bezwaren tegen bezoek Orient House', *Volkskrant* 10-01-1996.

¹⁵² *EURO-MED Association agreements implementation guide, Relex F* (Brussel 30-07-2004) 1-177.

¹⁵³ *Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part*, Official Journal of the European Communities, L147 (Brussel 21-06-2000) 4, 16, 17.

twijfelden eraan of de EU en daarin Nederland een onpartijdige benadering ten opzichte van alle landen in de regio voorstond, en wilden daarom dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo inzake het associatieakkoord met Israël onpartijdigheid in het openbaar onderschreef.¹⁵⁴

Er werden tijdens het debat van maart 1997 twee moties ingediend en met een meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen.¹⁵⁵ De eerste motie betrof de mensenrechtenrapportage en is in de vorige paragraaf aan bod gekomen.¹⁵⁶ De tweede motie die in eerste instantie specifiek ging over het associatieakkoord met Israël, en vroeg om artikel 2 boven het artikel 76 te laten gelden, moest algemener worden geformuleerd vond de minister. De minister was dus niet bereid de motie te steunen omdat de motie specifiek op Israël gericht was en hij liever een “algemene interpretatie” zag.¹⁵⁷ In een schriftelijke reactie na het debat schreef Van Mierlo dat het “ongebruikelijk” was dergelijke interpretatieve verklaringen bij de bekrachtiging van een verdrag af te leggen. Bovendien was het niet meer mogelijk een dergelijke verklaring vast te leggen, aangezien dat bij de ondertekening van het verdrag had moeten gebeuren.¹⁵⁸

De na een herformulering aangenomen motie waarin de PvdA en GroenLinks de verwijzing naar Israël hadden geschrapt, werd overigens net als de eerste motie, wederom niet gesteund door de GPV, VVD, SGP, RPF en CD.¹⁵⁹ De nieuwe motie kon echter wel rekenen op steun van de minister. Hij zei in een later Kamerdebat dat de Nederlandse regering deze benadering van de mensenrechtenartikelen in de associatieakkoorden onderschreef en deze interpretatie ook zou uitdragen aan de Europese Raad en Europese Commissie.¹⁶⁰ Deze interpretatie werd volgens Van Mierlo ook door andere lidstaten gedeeld.¹⁶¹

Deze gang van zaken toont aan dat de minister voorzichtig manoeuvreerde en een uitgesproken motie over het associatieakkoord met Israël niet durfde te steunen. Wel gaf hij aan dat Nederland zeer hechtte aan de bescherming van mensenrechten en dat de Europese Unie in elk volgend verdrag mensenrechtenschendingen aan de kaak moest stellen. Echter erkende Van Mierlo ook dat de mediterrane partners niet op Europese bemoeienis op het terrein van mensenrechtenschendingen zaten te wachten.¹⁶²

¹⁵⁴ H TK 05-03-1997, 58, 4305, 4306 en 4311.

¹⁵⁵ H TK 05-03-1997, 58, 4318 en 4319; H TK 20-03-1997, 65, 4730 en 4731.

¹⁵⁶ De aangenomen motie waarin de PvdA vroeg om een jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in de desbetreffende landen, werd gesteund door de minister Van Mierlo. Regeringspartij VVD, RPF, GPV en SGP stemden tegen de motie.

¹⁵⁷ H TK 05-03-1997, 58, 4319.

¹⁵⁸ K TK 07-03-1997, 25036 8, 1.

¹⁵⁹ H TK 20-03-1997, 65, 4730 en 4731.

¹⁶⁰ H TK 19-03-1997, 64, 4605.

¹⁶¹ H TK 19-03-1997, 64, 4603 en 4604.

¹⁶² H TK 05-03-1997, 58, 4314.

Niettemin hield de verklaring van de minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo dat het ongebruikelijk was om in een verdrag te noemen dat de mensenrechten voorrang hadden op andere verdragsartikelen niet helemaal stand. Bij het associatieakkoord met Marokko, dat als derde verdrag werd ondertekend door de Raad, werd wel een gemeenschappelijke verklaring afgelegd waarin werd onderstreept dat mensenrechtenschendingen, zoals gerefereerd in artikel 2, als aanleiding voor het nemen van maatregelen zou worden gezien. Na het sluiten van dit akkoord met Marokko werd de minister hierover bevraagd door de PvdA. Van Mierlo antwoordde dat het ontbreken van een gemeenschappelijk verklaring “geen verschil” maakte “voor de interpretatie van de desbetreffende bepalingen in de verdragen met Israël en Tunesië”.¹⁶³ Dit verklaarde echter niet waarom die verklaring wel bij het associatieakkoord met Marokko was opgenomen en niet bij de eerste twee afgesloten associatieakkoorden met Israël en Tunesië.

De Tweede Kamer kon hier echter weinig aan veranderen. Hieruit bleek de onmacht van het Nederlandse parlement inzake dit soort buitenlandse aangelegenheden. De Tweede Kamer had geen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud voordat de associatieakkoorden werden ondertekend en kon ook achteraf weinig afdwingen. Zo werd in de Eerste Kamer door de PvdA aan de kaak gesteld dat een in 1997 door het Israëlish Hooggerechtshof gedane uitspraak, die toestond dat bij verhoren fysieke druk kon worden gebruikt, in strijd was met de internationale verdragen. Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Patijn moest vervolgens erkennen dat extra fysieke druk inderdaad “op gespannen voet met de internationale verdragsverplichtingen” stond, maar zowel zichzelf als de Europese Unie verbonden daar geen conclusies aan.¹⁶⁴

Hoofdstukconclusie

Zoals beschreven in dit hoofdstuk legde de Nederlandse regering de afgesloten associatieakkoorden met de mediterrane partners slechts na enig aandringen ter ratificatie voor aan de Tweede Kamer. In eerste instantie legde de regering alleen de eerste twee in 1995 afgesloten associatieakkoorden met Tunesië en Israël ter goedkeuring voor aan de Tweede Kamer. Door de vele vragen die tijdens deze debatten naar voren kwamen werd de regering gedwongen ook het Europese akkoord met Marokko met de Tweede Kamer te bespreken. Vervolgens verzocht de Tweede Kamer de regering ook het verdrag met Jordanië te bespreken. De Europese samenwerking met de landen in Noord-Afrika en de landen ten oosten van de Middellandse Zee had dus de aandacht van de Nederlandse politieke partijen. De bewindslieden van Buitenlandse Zaken kregen van de Tweede Kamer dan ook een lijst met prioriteiten mee.

¹⁶³ K TK 10-03-1997, 24821/25036 6, 1.

¹⁶⁴ H EK 01-07-1997, 36, 1964 en 1966.

De aandacht van het Nederlandse parlement ging, meestal parallel aan dat van de regering, voornamelijk uit naar een aantal hoofdthema's die hier behandeld zijn: ontwikkelingssamenwerking (door middel van handel, of door rechtstreekse hulp), immigratie en mensenrechten. Ook de veiligheid in de regio en dus het Israëliësch-Palestijns conflict kreeg veel aandacht. Wat betreft de ontwikkelingssamenwerking hebben we gezien dat handelsliberalisering als een betere methode werd gezien door de Nederlandse regering om de mediterrane regio te ontwikkelen dan directe ontwikkelingshulp. Als daarmee de eigen landbouwproductie in gevaar kwam was het enthousiasme voor handelsliberalisering echter minder groot, ook van oppositiepartij het CDA.

Ook de Nederlandse hulptraditie bleef onder minister van Ontwikkelingssamenwerking Herfkens min of meer intact, wat betekende dat Nederland Europese hulp aan de zuidelijke mediterrane regio steunde. Onder Herfkens en minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen schrok Nederland er echter niet voor terug om die hulp in te zetten als politiek drukmiddel. Opmerkelijk is dat het inzetten van ontwikkelingshulp als politiek drukmiddel voor de Nederlandse regering in Den Haag enkel als onacceptabel werd gezien op het gebied van mensenrechten, en wel als een goed middel om zuidelijke mediterrane landen aan te zetten de immigratie te bestrijden.

Dit valt beter te begrijpen als we zien hoeveel aandacht de Nederlandse regering en de VVD en het CDA besteedden aan de terugnameclausules (van immigranten) in de associatieakkoorden met de mediterrane partners. Het feit dat de Europese hulp gelden naar wens van de Nederlandse regering niet afhankelijk werden gemaakt van het mensenrechtenbeleid van de ontvangende staten, wil trouwens niet zeggen dat de mensenrechten in de Nederlandse politiek niet belangrijk werden gevonden. Integendeel, zeker de Tweede Kamer besteedde veel aandacht aan de mensenrechten. Zo vroegen de PvdA, GroenLinks, D66 en het CDA aan minister Van Mierlo om een jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in het Middellandse Zee-gebied.

Behalve de onderwerpen die in de al besproken associatieakkoorden waren vastgelegd, kwamen ook actuele ontwikkelingen die speelden in de mediterrane regio aan bod in de begin jaren van het Barcelona-proces. De belangrijkste hiervan was het Israëliësch-Palestijns conflict. Dit conflict was dan wel formeel geen onderdeel van de mediterrane samenwerking, maar kon niet genegeerd worden. Dit betekende in de praktijk dat de Nederlandse regering de Europese ontwikkelingshulp aan de Palestijnse gebieden steunde en ook de Europese toenadering tot Syrië onderschreef. Het was vooral de houding ten opzichte van Israël die in de Nederlandse politiek voor onenigheid zorgde. In het bijzonder de PvdA en GroenLinks vreesden dat het artikel 76 van het associatieakkoord met Israël deze laatstgenoemde de mogelijkheid zou geven de mensenrechten te schenden en bovendien oneerlijk was tegenover de andere mediterrane landen waarmee een associatieakkoord werd gesloten. Dat minister Van Mierlo uiteindelijk weinig deed met de aangenomen motie (die hij

Euro-mediterrane ambities
Het Barcelona-proces en de Nederlandse politiek

overigens voor een belangrijk deel leek te steunen) die hier uit voortkwam, geeft vooral aan dat de invloed van de Tweede Kamer op het buitenlands beleid niet altijd even groot was.

Hoofdstuk III

Inleiding: internationale veranderingen

Op 27 en 28 november 2005 werden de staatshoofden, regeringsleiders en Commissievoorzitter Barroso en Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen en Nabuurschapbeleid, Benita Ferrero-Waldner uitgenodigd om naar Barcelona te komen om het tienjarige bestaan van het Euro-Mediterrane Partnerschap te 'vieren'. Van een daadwerkelijke feeststemming was echter geen sprake, het was eerder een moment om het proces een doorstart te geven.¹⁶⁵ Veel staatshoofden van de niet-EU leden van het partnerschap kwamen niet. De redenen hiervoor waren niet helemaal duidelijk. De grote rol van het Verenigd Koninkrijk bij de inval in Irak kon een reden zijn. Ook kon het echter zijn dat veel zuidelijke landen gewoon weinig zagen in de voorstellen of zich ergerden aan bijvoorbeeld het zeer stringente visabeleid dat de Europese landen voerden ten opzichte van de andere mediterrane partners.¹⁶⁶ De top werd georganiseerd door de toenmalige EU-voorzitter het Verenigd Koninkrijk in samenwerking met Spanje. De Britten stelden voor educatie het (niet controversiële) hoofdthema van de top te maken en dit werd uiteindelijk inderdaad het enige thema waarop concrete doelen werden gesteld. Zo werd afgesproken in 2010 een eind te hebben gemaakt aan analfabetisme in de regio en de gelijke toegang tot onderwijs voor zowel meisjes als jongens voor 2015.

De drie daadwerkelijke hoofdthema's op deze top in 2005 waren echter immigratie, veiligheid en terrorisme. Wat betreft de veiligheid werd er een *Code of Conduct on Terrorism* aangenomen, wat het belang van veiligheid, in ieder geval voor de EU-lidstaten, in het EMP sinds 11 september 2001 onderschreef. Deze overeenkomst over terrorismebestrijding leidde echter vooral tot ruzie tussen de EU-lidstaten en de zuidelijke mediterrane partners.¹⁶⁷ In het werkprogramma voor de volgende vijf jaar dat in Barcelona in 2005 werd afgesproken was tevens, in tegenstelling tot in 1995, het verbeteren van de politieke situatie en de veiligheid in de niet EU-staten van het Euro-Mediterrane Partnerschap een van de belangrijkste uitgangspunten.¹⁶⁸ Zo werd het streven om tot een oplossing te komen voor het Arabisch-Israëliësch conflict een belangrijke plaats gegeven.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Álvaro Vasconcelos, 'Barcelona 2005. The democratic issue comes into the picture' in: Senén Florensa en Josep Ribera ed., *MED. 2006 El año 2005 en el espacio Euromediterraneo* (Instituto Europeo del Mediterraneo (IEMED) en Fundació CIDOB Barcelona 2006) 1.

¹⁶⁶ Jan Marinus Wiersma, 'Europa in de wereld. Van 'ever closer union' naar internationale speler' in: Frans Becker, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho ed., *Het ongemak over Europa*. WBS jaarboek 2008 (Amsterdam 2008) 191.

¹⁶⁷ Bicchi, *European policy making*, 171.

¹⁶⁸ Vasconcelos, 'Barcelona 2005', 1.

¹⁶⁹ *10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit. Barcelona, 27 and 28 November 2005, Five Year Work Programme*, Council of the European Union, press release 327 15074/05 (Brussel 28-11-2005) 2.

Naast de hoofdthema's van immigratie, veiligheid en terrorisme kregen ook de, daar natuurlijk deels aan verbonden, thema's van mensenrechten en hulp aandacht. Er werd bijvoorbeeld getracht 'democratisering' vast te leggen als een van de uitgangspunten van het Barcelona-proces in de periode na 2005. Het in 2005 in Barcelona overeengekomen werkprogramma omvatte de voorziene oprichting van een instantie door de EU die verantwoordelijk zou worden voor een substantiële financiële bijdrage aan politieke hervormingen in de mediterrane regio. Hoe groot het budget voor deze instantie zou zijn werd in 2005 echter niet afgesproken. Dit omdat enkele van de zuidelijke mediterrane landen bezwaar hadden tegen teveel binnenlandse politieke inmenging, maar ook omdat sommige noordelijke landen liever de status-quo in de regio ondersteunden. Op het moment zelf werd dit besluit niettemin als de grootste doorbraak van de top gezien.¹⁷⁰ Het economische deel van het werkprogramma dat in 2005 werd vastgelegd legde vooral de nadruk op het liberaliseren van de arbeidsmarkt en de financiële sector in de zuidelijke mediterrane landen. Zo stond in het werkprogramma de aanbeveling dat er een beter zakenklimaat nodig was met minder regulering en administratieve obstakels en moesten private partijen makkelijker toegang krijgen tot bancaire leningen.¹⁷¹ Ook werd er een "road map" opgesteld om in 2010 te komen tot een volwaardige vrijhandelszone. Hier werd overigens naar de wens van de EU een uitzonderingspositie gemaakt voor landbouw wegens de "differences and individual characteristics" van de landbouwsectoren in de deelnemende landen.¹⁷²

Uiteindelijk werd de gezamenlijke afsluitende verklaring over de toekomst van het partnerschap echter niet aangenomen. Dit onderstreept eens te meer dat de relatie tussen de Europese lidstaten en de zuidelijke mediterrane partners in 2005 moeizaam verliep. Dit had met meer 'technische' factoren te maken, zoals de al in het vorige hoofdstuk behandelde onenigheid over de handelsliberalisering op landbouwgebied, waar ook Nederland de zaken er niet makkelijker op maakte. Een grotere factor voor het niet overeenkomen van een gezamenlijke afsluitende verklaring was waarschijnlijk dat de aanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende grote Europese aandacht voor veiligheid, immigratie en terrorisme het wederzijdse vertrouwen had aangetast. In dit hoofdstuk komt de vraag aan bod of de aandacht voor veiligheid, immigratie en terrorisme ook het Nederlandse standpunt ten opzichte van het Barcelona-proces beïnvloedde in de jaren tussen 2001 en 2005. Hiervoor zal gekeken worden naar voor het Barcelona-proces belangrijke politieke ontwikkelingen in Nederland en Europa uit deze periode op het gebied van immigratie en veiligheid en de invloed van het debat over het conflict in het Midden-Oosten hierop. Aan het slot van dit

¹⁷⁰ Vasconcelos, 'Barcelona 2005', 1.

¹⁷¹ 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Council, 2.

¹⁷² Ibidem, 5.

hoofdstuk zal gekeken worden of dit debat ook invloed uitoefende op het Nederlandse beleid ten opzichte van hulpelden en mensenrechtenprogramma's voor de mediterrane regio.

De politieke context: de Europese buitenlandpolitiek algemeen

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk hadden de aanslagen van 11 september een grote invloed op de verhoudingen tussen het Westen en het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De aanslagen van 11 september 2001 leidde tot de door de Amerikaanse president Bush verkondigde noodzaak voor een 'oorlog tegen het terrorisme'. De aanslagen vormden daarmee de directe aanleiding tot de inval in oktober 2001 in Afghanistan. Ook speculeerde president Bush openlijk over een inval in Irak.

Deze 'oorlog tegen het terrorisme' werd door de meeste Europese landen in andere termen geformuleerd, maar kreeg niettemin ook een grote invloed op het buitenlands beleid van de EU-lidstaten en daarmee ook van de EU zelf. Men kan dan ook zeggen dat het EU buitenlands beleid in de periode 2002-2005 voor een groot deel werd gedomineerd door de strijd tegen de terreur. Deze angst voor terreur was niet ongegrond. Na de aanslagen van 2001 in New York vonden er grote aanslagen plaats van door de islamitische terreurbeweging al-Qaida geïnspireerde terroristische netwerken in Madrid in 2004 en in Londen in 2005. Terrorismebestrijding werd daarmee een topprioriteit voor de Europese regeringen. Er werd op nationaal en Europees niveau nieuw beleid gemaakt om zaken als radicalisering en de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.¹⁷³ Daarnaast was er de groeiende roep om internationaal terroristische bewegingen, en staten die deze groeperingen steunden, aan te pakken. Deze roep om 'anti-terreur interventies' in andere landen kwam in de eerste plaats uit de Verenigde Staten en mondde uit in de genoemde door Washington geleide invasies in Afghanistan en Irak in 2001 en 2003, waaraan ook een aantal Europese landen, waaronder Nederland (hoewel in het geval van Irak alleen 'politiek'), deelnamen.

De actieve Amerikaanse buitenlandpolitiek uit deze jaren en het nieuwe belang van veiligheidsvraagstukken leidde voor het EU buitenlands beleid zowel tot een periode van verdeeldheid als tot nieuwe initiatieven.¹⁷⁴ Om met de verdeeldheid te beginnen, de Europese ambities op het gebied van de buitenlandpolitiek kregen een flinke knauw door het onvermogen om tijdens de Irak-crisis in 2003 tot een gezamenlijk standpunt te komen. De Europese verdeeldheid over de oorlog in Irak, die niet werd gesteund door Duitsland en Frankrijk en wel door het Verenigd Koninkrijk, liet opnieuw zien dat zonder overeenstemming tussen de grootste lidstaten er feitelijk geen Europees buitenlands beleid bestond en dat in een dergelijk geval de Europese Commissie en

¹⁷³ Zie voor Nederlands beleid op dit terrein bijvoorbeeld E.S.M. Akerboom, 'Tien jaar Nederlands Contraterrorismebeleid', *Militaire Spectator* 180-9 (2011) 387-397.

¹⁷⁴ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 58.

de kleinere lidstaten weinig konden uitrichten.¹⁷⁵ Tegelijk vormden de verlamming die de onenigheid over Irak veroorzaakte, samen met de toegenomen vrees voor terreur, wel een stimulans voor de EU om het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid verder uit te breiden. Zo begon de EU binnen het Veiligheids- en Defensiebeleid maatregelen op Europees niveau te ontwikkelen gericht op het bestrijden van terreur en de proliferatie van massavernietigingswapens. Dit leidde in 2003 tot het aannemen door de Europese Raad van de eerste *European Security Strategy*, oftewel een Europees veiligheidsbeleid. Dit nieuwe beleid kwam onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid Javier Solana.

Deze nieuwe Europese veiligheidsstrategie was op papier een doorbraak door de ambitieuze en veelomvattende wijze waarop het EU buitenlands beleid hierin werd uitgewerkt. De nieuwe Europese veiligheidsstrategie was gebaseerd op drie hoofddoelen. Het eerste van die doelen was het beter identificeren van de dreigingen voor Europa. Dit was nieuw, omdat het traditioneel meer op *soft-power* gebaseerde buitenlands beleid van de EU tot dan toe weinig aandacht had besteed aan meer concrete dreigingen.¹⁷⁶ Het tweede doel was het creëren van een veilige en goed bestuurde regio om de EU heen. Hiermee werd het belang van een meer stabiele Oost-Europese en zuidelijke mediterrane regio veel uitgesprokener dan in de voorgaande periodes aangegeven. Dit doel moest worden bereikt door het Europees Nabuurschapbeleid en ook de inmiddels daaronder geschaarde mediterrane samenwerking verder uit te breiden. Het derde doel van de Europese veiligheidsstrategie van Solana was het bevorderen van internationaal multilateralisme gebaseerd op goed functionerende internationale instituties en in internationale afspraken. Hiermee werd ook opnieuw het belang van een goed functionerend samenwerkingsverband voor de mediterrane regio erkend. Hieraan werd toegevoegd dat de EU klaar moest zijn om te handelen als deze multilaterale afspraken werden geschonden. Dit betekende dat de EU een meer proactieve politiek moest gaan voeren die vroegtijdige interventie in een conflictgebied niet uitsloot.¹⁷⁷

De politieke context: de Nederlandse politiek algemeen

In de hier behandelde periode (2002-2005) werd Nederland geregeerd door de kabinetten-Balkenende I en II. Het eerste van deze twee kabinetten ving zijn werk aan in juli 2002 en bestond uit een coalitie van CDA, LPF en VVD. Deze combinatie bleek al snel instabiel door de desintegratie van de LPF en viel binnen een jaar. Het tweede door premier Jan Peter Balkenende geleidde kabinet bestond uit een coalitie van VVD, CDA en D66. Dit kabinet was stabiel en zou regeren van mei 2003

¹⁷⁵ Idem, 58.

¹⁷⁶ Dit hoeft trouwens niet ineffectief te zijn, zie bijvoorbeeld Jonathan Story, 'Europe's soft power versus China's brute force in the global marketplace' *Europe's World* 29-07-2010.

¹⁷⁷ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 60.

tot juli 2006. Binnen deze kabinetten was de CDA'er Jaap de Hoop Scheffer minister van Buitenlandse Zaken tot aan zijn benoeming tot secretaris-generaal van de NAVO eind 2003. De Hoop Scheffer werd vervolgens opgevolgd als minister van Buitenlandse Zaken door Ben Bot, eveneens een lid van het CDA. Minister De Hoop Scheffer had voorafgaand aan zijn politieke carrière diverse hoge ambtelijke functies bekleed op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Minister Bot had veel ervaring als diplomaat in Brussel en spande zich na het referendum over de Europese Grondwet in 2005 in voor het verbeteren van de beschadigde Nederlandse positie in de EU. De kabinetten Balkenende opereerden in de turbulente politieke periode. Niet alleen waren er de eerder genoemde internationale spanningen, ook binnenlands was er de nodige onrust. Vooral de intrede van Pim Fortuyn in de politiek zorgde voor een omwenteling in bestaande politieke verhoudingen. De campagne voorafgaande aan de verkiezingen werd volledig gedomineerd door Fortuyn en daarmee ook door de voor hem zeer belangrijke thema's van immigratie en veiligheid.¹⁷⁸

De Lijst Pim Fortuyn (LPF), rolde ondanks de moord op zijn stichter enkele weken eerder, uiteindelijk met 26 zetels als tweede grootste partij uit de bus bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002. Deze zetelwinst kwam voor een belangrijk deel van de regerende Paarse partijen die samen 43 zetels verloren zagen gaan. Deze verkiezingsuitslag legde het afgenomen publieke vertrouwen in politieke instituties van de voorgaande jaren bloot.¹⁷⁹ Andere partijen reageerden hier op door thema's waaraan de LPF zijn succes dankte op te pakken. Net na de verkiezingen op 24 januari 2003 hield CDA-Tweede Kamerfractievoorzitter Jan Peter Balkenende een kritisch betoog over de multiculturele samenleving.¹⁸⁰ Ook de VVD schoof inzake haar standpunt op het gebied immigratie op naar een meer kritische visie. Met Fortuyn's populariteit wonnen zo thema's aan belang in de Nederlandse politiek die uiteindelijk ook invloed zouden hebben op het Nederlandse beleid ten aanzien van het Barcelona-proces.

Immigratie: een belangrijker politiek thema

Het debat over immigratie, en de link daarmee met het mediterrane beleid, was niet nieuw, zoals we al in de vorige hoofdstukken hebben kunnen zien. Het Nederlandse immigratiedebat begon dan ook niet pas na 11 september. In Nederland was het verschijnen van het artikel 'Het multiculturele drama' van het PvdA-lid Paul Scheffer in 2000 wat dat betreft al een belangrijk keerpunt geweest. Wel werd na de millenniumwissel dit thema in Nederland en Europa snel belangrijker. Met Fortuyn

¹⁷⁸ 42% van de berichten in de media waren aan hem gewijd, Zie Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002' in: *Jaarboek DNPP 2002* (Groningen 2003) 26.

¹⁷⁹ Rudy B. Andeweg en Galen A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands* (derde editie 2009) 252, 253.

¹⁸⁰ Jan Peter Balkenende, 'Samenleving mag geen optelsom van culturen zijn', *NRC Handelsblad* 25-01-2002.

werd de kritiek op het Nederlandse immigratiebeleid veel scherper. Zo verkondigde Fortuyn in navolging op de aanslagen in de VS op 4 november 2001 in het televisieprogramma Buitenhof dat er een koude oorlog tegen de islam gevoerd moest worden. Begin 2002 noemde Fortuyn de islam een “achterlijke cultuur” en verkoos het grondrecht van vrijheid van meningsuiting boven artikel 1 van de Grondwet; het verbod op discrimineren.¹⁸¹ Deze politieke opvattingen kregen directe politieke consequenties in Den Haag doordat bijvoorbeeld LPF-lid Hilbrand Nawijn minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werd in het eerste kabinet-Balkenende. Ook bleek tijdens en na de verkiezingen van 2003 dat veel meer partijen ondertussen waren opgeschoven richting een meer streng immigratie- en integratiebeleid. Dit resulteerde er concreet in dat in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende voorstellen voor een strengere asielwetgeving werden opgenomen.¹⁸² De moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 deed het debat over de multiculturele samenleving alleen maar verder oplaaien.

Net als in Nederland kwam in heel Europa er de jaren na 2001 meer aandacht voor het thema immigratie. Dit had te maken met het aan kracht winnende idee dat migranten niet goed geïntegreerd waren in de Europese samenlevingen. Bleef voor de millenniumwisseling dit idee in heel de EU voornamelijk beperkt tot extremistische partijen, nu namen net als in Nederland ook middenpartijen het idee dat de multiculturele samenleving was mislukt over. Tegelijk werd in de EU na 2001 immigratie steeds meer aan veiligheidsvraagstukken gekoppeld. Hierbij ging het dan vooral om de angst voor moslimextremisme, dat zich door de immigratie van moslims naar Europa volgens sommige politici en opiniemakers ook binnen de EU zou verspreiden.¹⁸³ In verschillende Europese landen werd bovendien in het publiek debat steeds vaker de opvatting gehoord dat de islamitische waarden de westerse maatschappij bedreigden. Deze opvatting droeg bijvoorbeeld waarschijnlijk bij aan het verbod op het dragen van religieuze symbolen in openbare scholen, dat werd ingevoerd in Frankrijk in 2004. De toenemende zorgen over immigratie in de Europese samenlevingen leidden tot verkiezingssuccessen van extreemrechtse en populistische bewegingen die zich keerden tegen immigratie en wat vaak wordt aangeduid als de multiculturele samenleving. Naast de eerdergenoemde verkiezingsoverwinning van de politieke erfgenamen van Pim Fortuyn in Nederland in 2002 drong in Frankrijk in datzelfde jaar bijvoorbeeld de extreemrechtse politicus Jean-Marie Le Pen verassend door tot de tweede ronde van de Franse presidentsverkiezingen.

Het succes van dergelijke politieke bewegingen zorgde ervoor dat evenals in Nederland ook de traditionele middenpartijen immigratie niet konden negeren als thema. Dit leidde ertoe dat ook

¹⁸¹ Pim Fortuyn, ‘De Islam is een achterlijke cultuur’, *Volkskrant* 09-02-2002.

¹⁸² Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002’ in: *Jaarboek DNPP 2002* (Groningen 2003) 23.

¹⁸³ Bicchi, *European policy making*, 141.

op het Europese niveau in de periode na 2001 er steeds verdergaande voorstellen om de immigratie in te dammen werden voorgesteld. Zo bleef het in hoofdstuk II genoemde idee om ontwikkelingshulp afhankelijk te maken van de medewerking van de ontvangende landen op het gebied van het indammen van immigratie naar de EU een belangrijk thema.¹⁸⁴ Zo werd op de Europese Raad in Sevilla in 2002 afgesproken dat derde landen die niet mee wilden werken bij het controleren van migratiestromen mogelijk gekort konden worden op ontwikkelingshulp, voor zover dat niet direct tegen de doelen van ontwikkelingssamenwerking inging.¹⁸⁵

Daarnaast bleven de Europese landen aandringen op de in het vorige hoofdstuk besproken 'terugnameclausules' in de associatieakkoorden, die de zuidelijke verdragspartners verplichtten immigranten terug te nemen in ruil voor hulp. Het in mei 2001 afgesloten associatieakkoord met Egypte bevatte een terug- en overnameclausule, en was daarmee het eerste afgesloten Euro-mediterrane associatieakkoord dat een dergelijke clausule bevatte. Dit was niet zonder slag of stoot gegaan. Egypte voelde niet veel voor het opnemen van een terugnameclausule in het associatieakkoord en een aantal Europese lidstaten meende tegemoet te moeten komen aan de eisen van Egypte om de afsluiting van de associatieakkoorden niet te vertragen. Mede de vasthoudendheid van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken zorgde er echter voor dat de terugnameclausule er toch kwam. In aanloop naar het in mei 2001 afgesloten associatieakkoord met Egypte had Nederland een succesvolle "lobby" gevoerd om de terug- en overnameclausule in het associatieakkoord opgenomen te krijgen. Nederland had in de Europese raden in 1999, en in bilaterale demarches (diplomatieke nota's aan een andere regering), gepleit voor opname van een regeling voor het verplicht terug nemen van eigen onderdanen, waaronder ook niet-ingezetenen. Nederland beschouwde dat als een "...hoeksteen van het asiel- en migratiebeleid van de Europese Unie". De uitzondering die Egypte had bedongen; dat de groep "statenlozen", met name Palestijnse vluchtelingen, niet onder het associatieakkoord zouden vallen, was voor Den Haag vooral aanvaardbaar omdat dit geen grote groep illegale immigranten vormde in Nederland.¹⁸⁶

In de Tweede Kamer werd de afgesloten associatieovereenkomst met Egypte, zoals ook bij de voorgaande associatieakkoorden was gebeurd, pas naderhand besproken. Dit gebeurde eerst schriftelijk en later in een mondeling debat. Het CDA reageerde inzake de terugnameclausule het felst. Zij vroeg zich af waarom statenlozen niet waren opgenomen in de clausule en wilde een bevestiging van de regering dat door afsluiting van dit akkoord verzekerd was dat de in Nederland verblijvende illegale migranten uit Egypte teruggestuurd konden worden. Het CDA ging zelfs zo ver

¹⁸⁴ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 233.

¹⁸⁵ Ibidem, 233.

¹⁸⁶ K TK 21-05-1999, 21501-02 297, 7 en 8; K TK 15-06-1999, 21501-02 299, 4; K TK 2000-2001, 27918 3, 4 en 19.

om te stellen dat het antwoord van de regering hierop van “cruciaal belang” was in de stemafweging van de partij over ratificatie van het associatieakkoord.¹⁸⁷ In het Tweede Kamerdebat van april 2003 waren het de VVD (Geert Wilders), CDA (Maarten Haverkamp) en LPF (Mat Herben) die nog eens benadrukten dat het te betreuren viel dat de statenlozen niet in de terugnameclausule waren opgenomen.¹⁸⁸ Dit pleidooi werd door de regering serieus genomen. De minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer wilde zich bij de onderhandelingen over een bilaterale overeenkomst met Egypte wel inzetten voor de opname van statenlozen, maar hij gaf ook aan dat Egypte voor Nederland geen “probleemland” vormde op het gebied van migratie.¹⁸⁹

Migratie bleef ook na het afsluiten van het associatieakkoord met Egypte een onverminderd belangrijk thema in de Nederlandse buitenlandse politiek ten aanzien van de mediterrane regio. Als een van de na te streven doelstellingen voor 2004 voor Nederland werd in de beleidsvoorstellen van Buitenlandse Zaken het intensiveren van de dialoog tussen westerse en Arabische landen genoemd. Dit moest zowel op bilateraal niveau als op EU- en VN-niveau plaatsvinden en migratievraagstukken namen hierin een belangrijke plaats in.¹⁹⁰

Op het EU-niveau kon migratieproblematiek en de bestrijding van illegale immigratie naar het idee van Nederland worden betaald uit het MEDA-programma en/of uit het Europese Aenas potje. Dit geld was bedoeld voor technische en financiële ondersteuning voor derde landen op het gebied van migratie en asiel voor de periode 2004-2006.¹⁹¹ De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken gaf voor haar EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 aan dat Nederland vond dat er “intensiever ... [gebruik moest worden gemaakt] van bestaande middelen en structuren” in het Barcelona-proces.¹⁹² Dit Nederlandse standpunt kon bij de zuidelijke partnerlanden op weinig goedkeuring rekenen. Bijvoorbeeld Marokko, dat een speciale band op migratiegebied had met Nederland, vond juist dat de MEDA-gelden niet moesten worden gebruikt voor financiering van verbetering van Europese grensbewaking, maar voor sociaaleconomische projecten in Marokko.¹⁹³ Hoe dan ook werd, de wensen van de zuidelijke mediterrane partners ten spijt, in de Europese Unie

¹⁸⁷ K TK 13-11-2001, 27918 4, 3.

¹⁸⁸ H TK 10-04-2003, 60, 3644, 3647 en 3648.

¹⁸⁹ In 2002 hadden 29 Egyptenaren een asielaanvraag ingediend en eventuele gezinshereniging zou dus binnen de perken blijven. Zie H TK 10-04-2003, 60, 3650 en 3651.

¹⁹⁰ K TK 2003-2004, TK 29200 V 2, 80 en 81.

¹⁹¹ *Aenas programme, programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, overview of projects funded 2004-2006*, European Commission (2008) 2.

¹⁹² K TK 13-04-2004, 21501-02 537, 1.

¹⁹³ K TK 29-01-2002, 21501-20 181, 7.

in 2003 overeenstemming bereikt over het stellen van strengere voorwaarden voor hulpverlening voor wat betreft ontwikkelingen op het gebied van hervormingen, mensenrechten en migratie.¹⁹⁴

Dit stelde de Tweede Kamer echter niet gerust. Ook tijdens een Tweede Kamerzitting op 20 april 2004 domineerden de terug- en overnameovereenkomsten met Libanon en Egypte nog het debat over de ratificatie van de associatieakkoorden met de desbetreffende mediterrane partners. Onder de politieke partijen bestond de vrees dat als de terugnameclausules niet direct werden opgenomen in de associatieakkoorden dit later niet meer zou gebeuren. Als (negatief) voorbeeld gold hierbij het associatieakkoord met Jordanië, waarbij twee jaar na afsluiting van het associatieakkoord nog steeds geen overnameovereenkomst mee was afgesloten.¹⁹⁵

Voor de Nederlandse regering was, en daarin gesteund door de Tweede Kamer, de opgenomen terug- en overnameclausule in de nog te ratificeren associatieakkoorden met Algerije en Libanon niet heronderhandelbaar. De Nederlandse regering was, zeker tijdens het eigen EU-voorzitterschap in 2004, een pleitbezorger van de opname van terug- en overnameclausules in de associatieakkoorden en beschouwde de voorliggende associatieakkoorden daarom als een goed onderhandelingsresultaat. Daarnaast vond de regering dat de terug- en overnameclausule een goede juridische basis legden voor verdere onderhandelingen over nog af te sluiten terugnameovereenkomsten met andere landen.¹⁹⁶

De druk van Europese partners zorgde er echter voor dat de Nederlandse regering zijn standpunt over de terugnameclausules moest afzwakken en moest accepteren dat er niet direct een terugnameclausule zou worden opgenomen in de verdragen. Toen het Tweede Kamerdebat over dit thema op 17 maart 2005 werd voortgezet maakten in het bijzonder het CDA en de VVD wederom een punt van de (ontbrekende) terugnameakkoorden, nu vooral met betrekking tot het nieuwe associatieakkoord met Algerije. Ook in dit geval was de terugnameclausule niet direct opgenomen in het onderhandelde associatieakkoord en was er slechts overeengekomen dat deze later hierin zou worden opgenomen.

De minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot benadrukte nu echter dat Nederland als enig EU-lidstaat het akkoord met Algerije nog moest ratificeren en oefende druk uit op de Kamer om spoedig het associatieakkoord te ratificeren. Daarnaast gaf minister Bot aan goede hoop te hebben op een spoedige afsluiting van een terugnameovereenkomst met Algerije, hoewel dit gezien de eerdere ervaringen toch een tamelijk ongegrond vermoeden scheen. De naar het idee van minister Bot positief verlopen onderhandelingen met Marokko haalde hij als voorbeeld aan, hoewel dat

¹⁹⁴ "Er is EU-consensus over versterking van de conditionaliteit op het gebied van mensenrechten, hervormingen en migratie in de relaties met mediterrane partnerlanden." Zie K TK 2003-2004, 29540 10, 58.

¹⁹⁵ H TK 20-04-2004, 68, 4460, 4468, 4473 en 4475.

¹⁹⁶ K TK 08-06-2004, 29540 73, 22.

verdrag al in 2000 in werking was getreden en pas in 2005 een overeenkomst werd bereikt met Marokko over de terugname van eigen onderdanen.¹⁹⁷ Algerije was echter door de Europese Unie net als Marokko en Libië tot een van de inmiddels negen 'prioriteitslanden' verkozen. Dit betekende dat het afsluiten van associatieovereenkomsten met deze landen prioriteit had. Deze landen waren gekozen mede omdat daar de meeste migranten vandaan kwamen. De visie van de minister Bot was dan ook dat het associatieakkoord met Algerije, dankzij de aandacht voor immigratie, in ieder geval een goed uitgangspunt vormde voor een nog af te sluiten terugnameovereenkomst. De Kamer stemde daar uiteindelijk mee in en ratificeerde het associatieakkoord met Algerije op 22 maart 2005. Alleen de Groep Wilders, welke zich in 2004 had afgescheiden van de VVD, stemde tegen.¹⁹⁸

Echt overtuigd over de associatieakkoorden leek de Kamer echter niet te zijn. In het geval van het associatieakkoord met Libanon werd de stemming inzake ratificatie door de Tweede Kamer uitgesteld. De argumenten die de Tweede Kamerfracties daarvoor gaven, en dan met name de CDA- en de VVD-fracties, was dat de onduidelijke politieke situatie in Libanon en de gevolgen daarvan op politieke hervormingen, alsmede de politieke en militaire aanwezigheid en positie van Hezbollah in de Libanese samenleving, veel vraagtekens opriepen. De Tweede Kamer wilde eerst de verkiezingen in Libanon afwachten en daarna over ratificatie stemmen. De Kamer stond in deze kritische houding tegenover Libanon niet alleen. Tijdens een bezoek in juli 2004 uitte de Nederlandse mensenrechtenambassadeur bijvoorbeeld kritiek tegen de Libanese minister van justitie over de televisiezender van de Hezbollah Al Manar.¹⁹⁹

De regering was echter minder te spreken over de trage behandeling van het associatieakkoord met Libanon; Nederland behoorde wederom tot de laatste EU-lidstaten (de laatste zelfs, alleen Italië deed er bijna even lang over) die het associatieakkoord nog moesten ratificeren. Dit was de aanleiding voor minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot om ook hier weer op ratificatie door het Nederlandse parlement aan te dringen. Minister Bot zei daarover dat hij het "... jammer [vond] dat uitgerekend Nederland, dat in het buitenlands beleid altijd zoveel waarde hecht aan de gekwalificeerde meerderheid, als enige de ratificatie van dit akkoord tegen zou houden". Uit deze opmerking van minister Bot bleek ook weer de druk die de Nederlandse regering ervoer van de EU en andere EU-lidstaten op het Nederlands buitenlands beleid. Niettemin stemde minister Bot uiteindelijk in met het verzoek tot uitstel over de stemming over het associatieakkoord met Libanon van de Kamer, aangezien dat naar zijn idee nog altijd beter was dan afwijzing.²⁰⁰

¹⁹⁷ H TK 17-03-2005, 61, 3931.

¹⁹⁸ H TK 22-03-2005, 62, 3995.

¹⁹⁹ K TK 12-10-2004, 28837 9, 2.

²⁰⁰ H TK 17-03-2005, 61, 3933 en 3936.

De opvatting van minister Bot dat Nederland zich zou isoleren indien het te lang zou wachten met ratificatie won na verloop van tijd aan medestanders. Toen er op 4 oktober 2005 wederom een debat werd gevoerd in de Tweede Kamer over het te ratificeren associatieakkoord met Libanon gaf de PvdA aan dat het associatieakkoord met Libanon allang door Nederland geratificeerde had moeten worden. De VVD ging hier niet direct in mee, maar vond wel dat er na de verkiezingen in Libanon positieve veranderingen hadden plaatsgevonden; volgens de VVD was de invloed van Syrië in Libanon afgenomen en werd er door Beiroet meer tegen het terrorisme gedaan. Ook het CDA ging mee in deze opvatting. Bij alle partijen heerste wel ongerustheid over Hezbollah. In een poging de Kamer tegemoet te komen zegde minister Bot daarom toe bij elke komende bijeenkomst met de Europese lidstaten te zullen pleiten voor plaatsing van Hezbollah op de EU-lijst van terroristische organisaties, zodat de tegoeden van Hezbollah zouden kunnen worden bevroren. Deze toezegging bleek voor de Tweede Kamer voldoende, Nederland ratificeerde het associatieakkoord met Libanon, als laatste lidstaat in de Europese Unie. Alleen de ChristenUnie, de Groep Wilders, de LPF en de SGP stemden tegen. De SGP gaf daar twee redenen voor; in haar ogen had Libanon niet genoeg gedaan om vrede met Israël te bewerkstelligen, en kreeg Hezbollah (dat in de regering zat) van Beiroet teveel ruimte in de Libanese regering.²⁰¹ Immigratie bleef dus een controversieel thema en werd bovendien verbonden aan een ander thema dat in deze jaren steeds meer aandacht kreeg; de internationale veiligheid.

De Europese Grondwet en het buitenlands beleid

Het zwakke optreden van de EU tijdens de Irak-crisis en de algemene zorgen over de terreurdreiging zorgde er mede voor dat het Europees buitenlands beleid een belangrijk thema werd tijdens de onderhandelingen in de conventie die voorafging aan het tot stand komen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (kortweg 'Europese Grondwet') in 2004. Daar kwam bij dat de uitbreiding van de EU met tien voornamelijk Midden- en Oost-Europese landen in 2004 vroeg om verdere verdieping van de Europese integratie. Dit om te garanderen dat de EU ook met 25 (en vanaf 2007 met 27) lidstaten bestuurbaar zou blijven. Tevens betekende de uitbreiding van 2004 dat de EU aan tamelijk nieuwe, en soms instabiele, democratieën in Oost-Europa kwam te grenzen. Dit vroeg om een actiever beleid ten opzichte van de aangrenzende regio's.²⁰² Het EU-beleid ten aanzien van deze regio zou vorm krijgen binnen het zogenaamde Europees Nabuurschapbeleid, dat

²⁰¹ H TK 04-10-2005, 7, 387.

²⁰² Elizabeth Bomberg, John Peterson en Alexander Stubb, *The European Union. How does it work?* (Oxford 2008, 2de editie) 194.

voornamelijk na de hier behandelde periode steeds meer invloed zou krijgen op het EU-beleid ten aanzien van de mediterrane regio.

Ook de Europese Grondwet bevatte echter al een duidelijke opzet naar een meer actief Europees buitenlands beleid. De EU stelde zich bijvoorbeeld in artikel III-292 van de voorgelegde Europese Grondwet ten doel zijn waarden, belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit te beschermen. Onder punt c werd de handhaving van de vrede, het voorkomen van conflicten en versterking van de internationale veiligheid als EU-beleid genoemd.²⁰³ Ook voor wat betreft de mediterrane samenwerking bood de Europese Grondwet een aantal aanknopingspunten. In artikel III-292 van de Grondwet werd gesproken van het bevorderen van een internationaal systeem dat gebaseerd zou zijn op sterkere multilaterale samenwerking en goed mondiaal bestuur.²⁰⁴ Zo werden voor het eerst alle artikelen in de Europese verdragen die betrekking hadden op het buitenlands beleid ondergebracht in een enkel artikel (hoewel dit zeker niet betekende dat al het EU buitenlands beleid nu op dezelfde manier vorm zou krijgen) en werd de positie van Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de EU ingesteld. Deze functie moest een soort van minister van Buitenlandse Zaken voor de EU worden die een verbinding kon vormen tussen de Europese Raad en de Europese Commissie doordat deze persoon bij beide Europese instituties zou aanzitten. Tevens werd een aanzet gemaakt met een Europees Defensieagentschap (EDA), dat onder de Europese Raad zou komen te vallen.

Met deze doelstellingen was het duidelijk dat de opstellers van de nieuwe Europese Grondwet in ieder geval een deel van de bevoegdheden op het gebied van de buitenlandpolitiek bij de EU wilde leggen die traditioneel bij staten lagen. Tekenend was in dit opzicht het gegeven dat de voorgestelde Europese Grondwet clausules kende (en het vervangende Verdrag van Lissabon kent deze nog steeds) die bepaalden dat de lidstaten van de EU elkaar dienden te steunen in het geval dat een lidstaat het slachtoffer werd van een terroristische aanslag of een andere ramp. Tevens verplichtte de Grondwet, als eerste Europees Verdrag, EU-lidstaten andere EU-lidstaten te helpen als deze werden aangevallen door een derde land.²⁰⁵

De vraag bleef echter hoe deze nieuwe Europese buitenlandpolitiek precies vorm moest krijgen, aangezien de uiteindelijke bevoegdheid voor het buitenlands beleid bij de lidstaten bleef liggen en de besluitvorming op dit gebied op Europees niveau met unanimiteit moest gebeuren.²⁰⁶ Ook gaven auteurs zoals Robert Kagan aan eraan te twijfelen of een dergelijke EU buitenlandpolitiek

²⁰³ *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, CIG 87/2/04 REV 2 (Brussel 29-10-2004) 230-232.

²⁰⁴ *Verdrag tot vaststelling*, CIG, 230-232.

²⁰⁵ Smith, *European Union foreign policy*, 48.

²⁰⁶ Smith, *European Union foreign policy*, 10.

vorm kon krijgen zolang Europa geen staat was.²⁰⁷ Daar kwam bij dat de Europese Grondwet er niet kwam doordat deze door de Franse en Nederlandse bevolking in 2005 in een referendum werd verworpen. Hiermee kwam ook de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU op het gebied van het buitenlands beleid onder druk te staan. Maatregelen bedoeld om tot een coherent EU-beleid te komen in internationale organisaties als de VN en het IMF verdwenen bijvoorbeeld van tafel.²⁰⁸ Het ontluikende Europees defensiebeleid had echter veel minder te leiden onder de mislukking van de grondwet. De EDA zou er bijvoorbeeld gewoon komen, alleen nu buiten het verdrag om.

Hoe dan ook gaven de nieuwe Europese ambities inzake het buitenland politiek zoals geformuleerd in de *European Security Strategy* en de Europese Grondwet aan dat de Europese staten zich na de Amerikaanse invallen in Afghanistan en Irak meer beseften dat ze, wilden ze een rol van betekenis blijven spelen in de wereld, nauwer moesten samenwerken. Deze nieuwe EU-ambities op het gebied van het buitenlands beleid leidden ook tot daadwerkelijke nauwere samenwerking. Dit bleek bijvoorbeeld uit de beslissende rol die de EU speelde bij de Oranjerevolutie in de Oekraïne in 2004. Ook begon de EU een steeds grotere rol te spelen bij internationale vredesmissies. Zo nam de EU in respectievelijk 2003 en 2005 de NAVO-missies in Macedonië en Bosnië-Herzegovina over.²⁰⁹

Nederland en de Europese Grondwet

Voor wat betreft de Nederlandse houding tegenover Europa in de hier behandelde periode is vooral het referendum over de Europese Grondwet van 2005 van belang. De verwerping van deze voorgestelde Grondwet, hoewel in feite slechts een uitgebreide Europese verdragswijziging, door de Nederlandse bevolking kwam voor vooral veel politici en de media als een schok. Tot dan toe had bij velen het idee geleefd dat de Nederlandse bevolking zeer pro-Europees was, vaak meer dan de eigen regering.²¹⁰ Nu kan uit het referendum niet direct worden afgeleid dat de Nederlandse burger weinig zag in Europese samenwerking. Het blijft met referenda de vraag of ze niet vooral wat zeggen over de mening over het algemene kabinetsbeleid. Bovendien verliep de campagne van de voorstanders van de Europese Grondwet, de regeringspartijen plus de PvdA en GroenLinks, zeker niet vlekkeloos.²¹¹ Niettemin werd met het verwerpen van de Grondwet duidelijk dat de Nederlanders

²⁰⁷ Robert Kagan, *Of paradise and power. America and Europe in the new world order* (New York 2003/2004).

²⁰⁸ Keukeleire en MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, 63.

²⁰⁹ Jan Marinus Wiersma, 'Europa in de wereld', 187.

²¹⁰ Andeweg en Irwin, *Governance and politics*, 233.

²¹¹ Zo konden deze partijen het niet eens worden over een gezamenlijke campagne en wilde de regering aanvankelijk helemaal geen campagne voor de Grondwet voeren. Ook voerden de voorstanders van de Europese Grondwet een wat negatief getoonzette campagne. Minister Piet Hein Donner van Justitie zei bijvoorbeeld dat bij het afwijzen van het referendum de vrede in Europa in gevaar zou kunnen komen, terwijl minister van Economische Zaken Laurens Jan Brinkhorst waarschuwde voor een economische ramp. Zie Joop

vraagtekens zetten bij de Europese integratie en dat de komende Nederlandse regeringen hier rekening mee moesten houden.

‘Europa’ zou voortaan meer op zijn verdiensten beoordeeld worden. Het feit dat Nederland in de hier besproken periode de grootste nettobetaler aan de EU was maakte het bovendien niet altijd gemakkelijk deze verdiensten te verdedigen.²¹² Balkenende pleitte in 2002 nog “...voor een sterk en slagvaardig Europa, een federatie van onafhankelijke staten...”.²¹³ Na 2005 voelden Nederlandse regeringen zich gedwongen het ‘Nederlandse belang’ in Brussel zwaarder te laten wegen. In traditioneel pro-Europese partijen als de VVD begonnen meer sceptische geluiden te klinken, of in ieder geval stemmen die opriepen de bevoegdheden en het aantal lidstaten van de EU te beperken. Partijleider Gerrit Zalm keerde zich bijvoorbeeld in oktober 2002 tegen de uitbreiding van de EU met de tien nieuwe lidstaten en tegen versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement.²¹⁴ Tevens sprak de VVD zich in 2003 uit tegen de toetreding van Turkije tot de Unie en organiseerde de partij een bijeenkomst over de ‘liberale grenzen’ van Europa.²¹⁵

Ook werd mede op Nederlands aandringen het Verdrag van Lissabon dat de Europese Grondwet verving minder ambitieus. De Europese vlag en het Europese volkslied werden er bijvoorbeeld niet meer in genoemd, wat tegelijk al aangeeft dat de veranderingen voor een groot deel cosmetisch waren. Het is bovendien hoe dan ook de vraag in hoeverre het Nederlandse Europabeleid daadwerkelijk veranderde na het referendum van 2005. Vanaf het begin van de Europese integratie in de jaren na de Tweede Wereldoorlog had de Nederlandse regering ‘Europa’ vaak veel rationeler benaderd dan vaak wordt aangenomen.²¹⁶ Van het Europese buitenlands beleid werd door de Nederlandse regering in de daaropvolgende decennia ook niet veel verwacht, de NAVO hield hierbij de absolute prioriteit en dit was in de periode 2002-2005 zoals eerder gezegd, nog steeds zo.²¹⁷

Op het gebied van veiligheidsvraagstukken bleef de Nederlandse buitenlandpolitiek in de periode na 11 september 2001 dan ook duidelijk Atlantisch georiënteerd. De Nederlandse regering verleende weliswaar alleen politieke steun aan de invasie in Irak, maar dat had meer te maken met de formatieperikelen binnen het kabinet-Balkenende I dan met grote weerstand tegen de

Hippe e.a., ‘Kroniek 2005. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2005’ in: *Jaarboek DNPP 2006* (Groningen 2006) 16.

²¹² Andeweg en Irwin, *Governance and politics*, 233.

²¹³ Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002’ in: *Jaarboek DNPP 2002* (Groningen 2003) 51.

²¹⁴ Idem, 175-176.

²¹⁵ Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003’ in: *Jaarboek DNPP 2003* (Groningen 2004) 133.

²¹⁶ Hellema, *Neutraliteit en vrijhandel*, 155.

²¹⁷ Van Middelaar, 273.

Amerikaanse politiek.²¹⁸ Dit betekende dus ook dat het beleid van de Amerikaanse regering Bush om het Midden-Oosten gewapenderhand te democratiseren in ieder geval indirect werd ondersteund door de Tweede Kamer, hoewel het ingrijpen van de VS in Irak zonder resolutie van de VN Veiligheidsraad zelfs binnen de regeringspartijen bij sommigen tot vraagtekens leidde.²¹⁹

Nederland en het Europese veiligheidsbeleid in het Midden-Oosten

Het pro-Atlantische beleid betekende niet dat Europa helemaal werd vergeten. Negen dagen na de aanslagen van 9/11 kwam de regering met een, vrij summiere, visie die verwoord was in de 'De Staat van de Europese Unie', een document waarin de visie van de regering op de Europese actuele ontwikkelingen werd gegeven en dat met Prinsjesdag werd (en wordt) gepubliceerd. Nederland constateerde dat de EU naast een financiële stimulerende rol in het Midden-Oosten ook een politieke rol had gekregen, en ook moest krijgen, maar dat die wel tot stand moest komen in nauwe samenwerking met de VS.²²⁰ Niettemin was de Nederlandse regering er voor het Barcelona-proces in te zetten voor de terrorisme bestrijding. Op 5 november 2001, informeerde de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Defensie de Tweede Kamer middels een brief over de internationale ontwikkelingen op het gebied van terrorismebestrijding. Daarin stond dat met de deelnemende landen in het Barcelona-proces zou worden besproken hoe "...stelling te nemen" tegen terrorisme.²²¹

Dit bleef natuurlijk redelijk vaag. Te vaag in ieder geval voor veel Nederlandse volksvertegenwoordigers. Leden van de Eerste Kamer gaven in februari 2002 bijvoorbeeld te kennen dat zij vonden dat Europa zich veel actiever moest gaan bemoeien in het Midden-Oostenconflict.²²² Deze oproep maakte op de regering echter weinig indruk. Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen antwoordde op de oproep van de Eerste Kamer dat de Nederlandse regering geen Europese rol zag in het Midden-Oosten vredesproces zonder de VS. Een "Alleingang van de EU" was niet zinvol volgens Van Aartsen.²²³ Dit werd door de Tweede Kamer niet ontkend, maar ook hier vond men tijdens een debat een maand later over het algemeen evenals in de Eerste Kamer dat Europa een veel actievere rol moest spelen in het Midden-Oosten.²²⁴

²¹⁸ Andeweg en Irwin, *Governance and politics*, 232.

²¹⁹ Oud CDA partijleider en premier Dries van Agt vond het gedrag van de Amerikanen bijvoorbeeld onverantwoord. D66 keerde zich zelfs geheel tegen het ingrijpen. De VVD, en dan met name diens buitenlandwoordvoerder Jozias van Aartsen, was daarentegen overtuigd van de Amerikaanse argumenten voor het ingrijpen in Irak. *Kroniek*, 40, 65.

²²⁰ K TK 18-09-2001, 28005 1, 23.

²²¹ K TK 05-11-2001, 27925 22, 3.

²²² H EK 19-02-2002, 19, 957-999.

²²³ H EK 19-02-2002, 19, 978.

²²⁴ K TK 28-03 2002, 21501-02 426, 3-8.

De associatieakkoorden en het Palestijns-Israëliisch conflict

In de Eerste en Tweede Kamer werd met een actiever beleid voor de EU in het Midden-Oosten veel nadruk gelegd op de rol die Brussel zou moeten spelen in het Palestijns-Israëliisch conflict. Zowel in de Eerste als de Tweede Kamer werd er door bijvoorbeeld GroenLinks kritiek geuit op het handelen van Israël, en opperde deze partij de mogelijkheid die de EU altijd nog had om het associatieakkoord met Israël op te schorten aan te wenden. In het Tweede Kamerdebat in april 2002 over de situatie in Israël werden twee moties ingediend door de SP en een motie door D66 en PvdA.²²⁵ Opeenvolgend werd daarin opgeroepen om de Nederlandse ambassadeur in Israël terug te halen als de missie-Powell (mislukte bemiddelingsmissie van april 2002 van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell om Israël en de Palestijnen te bewegen tot een staakt-het-vuren) niets op zou leveren en een Europees wapenembargo af te kondigen voor Israël en de Palestijnse Autoriteit. In de laatstgenoemde motie van D66 en de PvdA, die driedelig was, werd opgeroepen om een wapenembargo tegen Israël en Palestina uit te vaardigen, om de EU-Associatieraad met Israël bijeen te laten komen en ambassadeurs terug te halen. De minister Van Aartsen wilde niet dat de eerste twee moties zouden worden aangenomen. Wat betreft de laatste motie kon hij instemmen met het bijeenroepen van de EU-Associatieraad.²²⁶ De houding van minister Van Aartsen was ook inzake het Israëliisch-Palestijns conflict bepaald door zijn opvatting dat de EU en de VS gelijk moesten optrekken. Hoe dan ook, de twee moties van de SP werden door de Tweede Kamer verworpen. Op de motie van D66 en PvdA werd door evenveel Tweede Kamerleden voor als tegen gestemd, waardoor deze dus ook niet werd aangenomen.²²⁷

Ook hierna bleven vooral de 'linkse' partijen in de Tweede Kamer bezwaren maken tegen het Midden-Oostenbeleid van de Nederlandse regering en de houding van Europa hierover die de regering bepleitte. Zo werd er in september 2002 een interpellatiedebat gehouden op verzoek van GroenLinks, waarin deze laatste partij de regering verweet dat ze met twee maten mat; er werd wel 'ingegrepen' in Irak maar niet in Israël. Daarom kwam GroenLinks met twee moties die vroegen om een wapenembargo en opschorting van het Europese associatieakkoord met Israël. Ook wilde GroenLinks "een vergunningplicht voor alle doorvoer van strategische goederen uit alle landen met als eindbestemming Israël en de bezette gebieden".²²⁸ Van Aartsen's opvolger als minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer en de minister-president Balkenende gaven echter aan dat de situaties in Irak en Israël niet met elkaar vergeleken konden worden.

²²⁵ K TK 11-04-2002, 23432 46, 47, 48; H TK 11-04-2002, 67, 4513-4515.

²²⁶ H TK 11-04-2002, 67, 4512 en 4513.

²²⁷ H TK 11-04-2002, 67, 4513-4515.

²²⁸ K TK 25-09-2002, 28618 1, 2.

Ook de SP bleef het regeringsbeleid bekritisieren. Zo vond de SP het hypocriet dat de resoluties over Irak onder hoofdstuk 7 van het VN-Handvest vielen en de resoluties over Israël onder hoofdstuk 6, wat volgens de SP betekende dat die sancties niet met geweld afdwingbaar waren. De SP diende een motie in waarin het de regering opriep om bij de Adviescommissie Volkenrecht van de VN na te gaan of VN-resoluties onder hoofdstuk 6 en 7 als dwingend van karakter konden worden aangemerkt. Deze motie werd later echter teruggetrokken door de SP door de ongelukkige formulering, aangezien resoluties onder hoofdstuk 6 en 7 beide een dwingend karakter hadden, wat ook werd beaamd door de minister van Buitenlandse Zaken.²²⁹ De door de SP ingediende motie die opriep de bouw van de afscheidingsmuur in Israël in de associatieraad aan de kaak te stellen, vond de minister overbodig omdat Europa dat al in de associatieraad met Israël had gedaan.²³⁰ Deze motie werd door de SP ook ingetrokken.

Net als de twee partijen GroenLinks en de SP vond ook D66 dat Nederland meer middelen in moest zetten in het Midden-Oosten om de rechtsorde te handhaven. Ook kon D66 zich vinden in de motie voor een wapenembargo en opschorting van het associatieverdrag met Israël. De PvdA en D66 dienden samen een motie in die opriep tot een tijdelijk wapenembargo tegen de Palestijnse gebieden en Israël en eventuele opschorting van het EU-associatieakkoord met Israël.²³¹ Uiteindelijk werden echter alle drie de moties van GroenLinks, de SP, de PvdA en D66 verworpen.²³² De regeringspartijen CDA, VVD en LPF, schaarden zich achter het standpunt van de regering dat het associatieakkoord niet moest worden gebruikt om druk te zetten op Israël. Het CDA meende bijvoorbeeld dat de moties teveel een “eenzijdige sanctionering” bevatten. De regeringspartijen werden hierin gesteund door de ChristenUnie en de SGP, waarbij de laatstgenoemde partij opmerkte zich vooral te storen aan het gegeven dat Israël en Irak tegelijk werden besproken.²³³

Helemaal zonder invloed was de oproep van de linkse partijen voor een meer zelfstandige Europese rol in het Midden-Oosten conflict echter niet. Oud-minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Kok II en onder kabinet-Balkende I Tweede Kamerlid voor de VVD Van Aartsen zei bijvoorbeeld dat ‘onder sterke Nederlandse druk’ op Europees niveau een stevig gesprek met Israël was gevoerd in april 2002. Pikant was dat vlak voor het debat in september oud minister-president

²²⁹ K TK 25-09-2002, 28618 3.

²³⁰ K TK 17-12-2003, 29200 V 37.

²³¹ K TK 25-09-2002, 28618 4.

²³² Voor wat betreft de eerste motie stemden alleen GroenLinks en SP voor, inzake de tweede motie stemde GroenLinks, SP, D66 en PvdA voor. De door D66 en PvdA ingediende motie werd niet door regeringspartijen CDA, Leefbaar Nederland en VVD gesteund, alsook de ChristenUnie, SGP en het Tweede Kamerlid Dittrich stemden tegen. Zie H TK 01-10-2002, 7, 376.

²³³ H TK 01-10-2002, 7, 376; H TK 25-09-2002, 5, 301.

en prominent CDA-lid Dries Van Agt tegen de media had gezegd dat in de Europese Unie alleen Nederland en Groot-Brittannië opschorting van het associatieakkoord met Israël tegenhielden.²³⁴

Vooraf de linkse politieke partijen in de Tweede Kamer vonden een gesprek echter niet afdoende en bleven er juist op aandringen dat het associatieverdrag met Israël werd opgeschort. De overwegend rechtse en partijen met een christelijk signatuur, VVD, CDA, LPF, ChristenUnie en SGP waren daar niet voor, en dan vooral niet door de vergelijking die werd getrokken tussen de situatie in Israël en Irak. Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer gaf aan niet alleen Israël te willen aanspreken, maar benadrukte telkens dat het regeringsstandpunt was dat beide partijen moesten worden aangesproken op hun gedrag; een zogeheten “tweezijdige benadering”. Daarom kon ook niet worden ingestemd met de moties omdat ze te “eenzijdig” waren, en “niet in balans met de lijn die de Nederlandse regering” voorstond.²³⁵ De Nederlandse regering meende dus onpartijdig te handelen inzake het Midden-Oostenconflict.

Die onpartijdigheid kwam niet helemaal uit de verf in Europees verband. In december 2002 had Nederland geprobeerd tijdens de Europese Raad in de EU-verklaring over het Midden-Oosten het “evenwicht” te bewaren, aldus minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer. Gezien het feit dat de Europese Raad ertoe neigde de Israëlische politiek kritisch te benaderen betekende dit in feite dat De Hoop-Scheffer opkwam voor de positie van Israël.²³⁶ De Europese Raad vond dat Israël de humanitaire situatie in de Palestijnse gebieden moest verbeteren, en haar nederzettingenbeleid een halt moest toeroepen alsook afbreken.²³⁷ Onder Nederlandse druk kreeg echter ook “de legitieme bezorgdheid van Israël over zijn veiligheid” zijn weerslag in de Europese verklaring. Dit moet niet gezien worden als een poging van Nederland om de confrontatie te zoeken met de andere staten in de Europese Raad. Ook Duitsland en Groot-Brittannië waren tegen een scherpe veroordeling van Israël. De Nederlandse positie kan dan ook als een poging worden gezien om meer eenheid tussen de lidstaten te creëren. Een doelstelling die de Nederlandse regering tijdens het EU-voorzitterschap van 2004 ook officieel onderschreef.²³⁸

Terrorismebestrijding

Zoals al in de inleiding van dit hoofdstuk vermeld, had de grotere aandacht voor het Midden-Oosten en Noord-Afrika na 11 september voor een belangrijk deel te maken met de toegenomen focus op islamitisch terrorisme. Ook voor de Nederlandse regering was terrorismebestrijding een belangrijke

²³⁴ Theo Koelé en Frank Poorthuis, ‘Nederland moet EU-sancties tegen Israël steunen’, *Volkscrant* 24-09-2002.

²³⁵ H TK 25-09-2002, 5, 305, 306.

²³⁶ H TK 17-12-2002, 34, 2517.

²³⁷ K TK 16-12-2002, 21501-20 209, 7.

²³⁸ K TK 19-11-2003, 29200 V 16, 22.

factor die werd meegenomen bij het formuleren van het beleid ten aanzien van de islamitische wereld, en daarmee ook de zuidelijke mediterrane regio. In december 2003 had het ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld een adviseur ingesteld die adviezen op het gebied van een dialoog met de islamitische Arabische wereld op gang moest brengen. Deze dialoog moest mede bijdragen aan terrorismebestrijding.²³⁹

Andere Nederlandse doelstellingen ten opzichte van de mediterrane regio en terrorisme bestrijding waren meer concreet. In de Europese Raad van september 2003 pleitte Nederland onder andere voor het plaatsen van de politieke tak van de Palestijnse verzetsbeweging Hamas op een sanctielijst van de Europese Unie waarop terroristische organisaties stonden en waarvan de tegoeden waren bevroren. Dat werd als onderdeel van de strijd tegen terrorisme verklaard. Ook vond de Nederlandse regering dat de politieke en terroristische tak van Hezbollah op deze EU-lijst moest komen. Hierover moest echter met unanimititeit in de Europese Raad worden gestemd, en lang niet alle EU-lidstaten deelden dit standpunt.²⁴⁰

Met deze politiek volgde de Nederlandse regering min of meer de wensen van een meerderheid in de Tweede Kamer. Zo diende het CDA een met een Kamermeerderheid aangenomen motie in die de regering opriep om er in Europa voor te pleiten dat Hezbollah als een terroristische organisatie, zowel de politieke als de militaire tak, werd aangemerkt.²⁴¹ Tevens riep deze motie de regering op om binnen de Europese Unie medestanders te vinden voor deze zienswijze. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot gaf aan deze motie “politiek” te ondersteunen, echter moesten er wel juridische bewijzen zijn om een organisatie dat stempel te kunnen geven. De minister was echter bereid om daar achter aan te gaan.

De genoemde CDA-motie geeft al aan dat terrorisme en het Palestijns-Israëliësch conflict nauwelijks los van elkaar werden gezien door de Tweede Kamer. Dit blijkt ook uit de door Wilders ingediende motie over het terughalen van geld dat aan de Palestijnse Autoriteit was gegeven en “verdwenen” was.²⁴² Deze motie raadde de minister Bot af, omdat het gedrag van de Palestijnse Autoriteit afgewimpeld werd op de bevolking en hiermee Hamas in de kaart werd gespeeld.²⁴³ Niettemin werd deze motie aangenomen door steun van de partijen VVD, ChristenUnie, SGP, CDA en LPF.²⁴⁴ Minister van Buitenlandse Zaken Bot bekritiseerde deze neiging van de Tweede Kamer om het

²³⁹ K TK 15-12-2003, 25992 3, 23.

²⁴⁰ K TK 12-11-2003, 28837 5, 2.

²⁴¹ K TK 17-12-2003, 29200 V 36.

²⁴² K TK 17-12-2003, 29200 V 42.

²⁴³ H TK 17-12-2003, 38, 2778 en 2779.

²⁴⁴ H TK 18-12-2003, 39, 2904.

vredesproces te koppelen aan “de politieke en veiligheidsdialoog” met de mediterrane regio en gaf zelfs aan bezorgd te zijn dat deze politiek door het debat over het vredesproces werd gegijzeld.²⁴⁵

Pas na de aanslagen in Madrid in maart 2004 leek minister Bot gehoor te vinden bij de Tweede Kamer voor zijn oproep om terrorisme problematiek los te behandelen van het vredesproces. In een debat op 14 april 2004 werd in de Tweede Kamer door een Kamermeerderheid het belang van een Europese dialoog met de islamitische Arabische landen onderstreept en werd het beleid van minister Bot om een anti-terrorismeclausule op te nemen in verdragen van de EU met derde landen gesteund.²⁴⁶

Meer Nederlandse aandacht voor mensenrechten?

De grote aandacht die zowel de Nederlandse regering als de Tweede Kamer gaf aan de thema's immigratie en veiligheid had niet tot resultaat dat ontwikkelingsgelden en mensenrechten helemaal werden vergeten in relatie tot de mediterrane partners. De Tweede Kamer zag bijvoorbeeld graag meer resultaat inzake mensenrechten en wilde dat de regering zich inzette voor afdwinging van de mensenrechten in de associatieraden met de mediterrane partners. De Tweede Kamer drong er dan ook bij de regering op aan dat mensenrechten in de EU-Associatieraad met Egypte meer aan de kaak moesten worden gesteld.

Naar aanleiding hiervan diende tijdens een Tweede Kamerdebat op 10 april 2003 over de ratificatie van het associatieakkoord met Egypte D66 samen met LPF, PvdA, VVD en SP een motie in. Daarin vroegen de partijen of de regering de mensenrechtensituatie en in eerste instantie de positie van homoseksuelen beter in de gaten wilde houden, Egypte bij schending daarop zou aanspreken en daarover verslag aan de Kamer uit zou brengen. De motie werd, mede door kritiek van de minister van Buitenlandse Zaken, later uitgebreid naar de positie van homoseksuelen en “vrouwen, joden en christenen”.²⁴⁷ Deze motie werd unaniem door de Tweede Kamer aangenomen.²⁴⁸ Het CDA vroeg expliciet in dat debat om een jaarlijkse rapportage over de mensenrechtensituatie in de landen waar een Euro-Mediterrane associatieovereenkomst mee was afgesloten.²⁴⁹ Deze pleidooien van de Kamer vonden gehoor bij de regering. Eind oktober 2003 antwoordde de regering bijvoorbeeld op vragen van D66 over de vooruitgang op het gebied van mensenrechten in Egypte, dat als de mensenrechtensituatie in Egypte niet verbeterde, de regering “passende maatregelen” zou treffen. Onder “passende maatregelen” werd hierbij ook verstaan het “...opschorten van delen van het

²⁴⁵ “Hoewel de dialoog over het vredesproces een belangrijk onderdeel van de politieke en veiligheidsdialoog dient te blijven, dient zij deze niet te gijzelen.” Zie K TK 13-04-2004, 21501-02 537, 4.

²⁴⁶ H TK 14-04-2004, 66, 4348, 4351 en 4356.

²⁴⁷ H TK 10-04-2003, 60, 3654 en 3657; K TK 10-04-2003, 27918 7; K TK 15-04-2003, 27918 8.

²⁴⁸ H TK 15-04-2003, 62, 3719 en 3720.

²⁴⁹ H TK 10-04-2003, 60, 3647.

verdrag of zelfs het gehele verdrag".²⁵⁰ Hieruit kan worden afgeleid dat het de regering menens was met het verbeteren van de mensenrechten in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Tegelijk bepleitte de regering echter dat er niet naar individuele gevallen moest worden gekeken, maar naar ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten en democratie in de mediterrane regio op de langere termijn.²⁵¹

Tijdens een Tweede Kamerdebat in december 2003 wilde de Tweede Kamer nog eens benadrukken welke grote waarde zij hechtte aan het respecteren van mensenrechten. De Kamerbreed ingediende en gesteunde motie van VVD, CDA, GroenLinks, LPF, D66, SGP, PvdA en ChristenUnie somde een reeks universele waarden op, als gelijkheid, vrijheid, rechtsstaat en democratie, die de Nederlandse regering in haar buitenlands beleid moest laten gelden.²⁵² De minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot zei dat te beschouwen als ondersteuning van het regeringsbeleid.²⁵³ Daarentegen was een meerderheid van de partijen tegen een motie ingediend door GroenLinks en PvdA en gesteund door de SP die de regering verzocht een fonds in het leven te roepen om middels financiële steun mensenrechten te bevorderen in Arabische landen als Egypte, Jordanië en Syrië, omdat deze te ver zou gaan.²⁵⁴ De minister van Buitenlandse Zaken Bot voelde ook niets voor dit voorgestelde zogeheten MEDINA-fonds, omdat die hulp volgens hem al werd verstrekt uit de bestaand Europese potjes voor mensenrechten.

Dit waren geen onware woorden, het inzetten van deze bestaande Europese gelden voor de zuidelijke mediterrane regio voor mensenrechten werd gesteund door de regering. Zo wilde Nederland de landen in het Barcelona-proces waar hervormingen het meest vruchtbaar leken financieel ondersteunen bij de opbouw van democratie en rechtsstaat via het zogeheten Matra-programma. Het Matra-programma (een programma ter stimulering van maatschappelijke transformatie, d.w.z. de opbouw van de rechtsstaat en de democratie) bestond sinds 1994 en was in de eerste jaren gericht op de kandidaat-landen in Midden- en Oost-Europa voor toetreding tot de EU. In 2004 werd besloten dat ook een aantal landen uit het Barcelona-proces (toen als onderdeel van het Europese Nabuurschapbeleid) financiële ondersteuning zouden ontvangen. De landen Jordanië, Marokko, Algerije, Tunesië, Syrië en Libanon kregen elk 50.000 euro voor initiatieven ter stimulering van de *civil society*. Alleen Marokko en Jordanië kwamen in aanmerking voor "versterking van

²⁵⁰ K TK 22-10-2003, 28848 5, 2.

²⁵¹ K TK 11-07-2002, 27918 5, 2.

²⁵² K TK 17-12-2003, 29200 V 41; H TK 18-12-2003, 39, 2904.

²⁵³ H TK 17-12-2003, 38, 2778.

²⁵⁴ H TK 17-12-2003, 38, 2725, 2784; K TK 17-12-2003, 29 200 V 49; H TK 18-12-2003, 39, 2904.

bilaterale betrekkingen”, wat inhield dat de financiële steun aan deze twee landen uitgebreid kon gaan worden, omdat daar de hervormingen het meest wortel zouden kunnen schieten.²⁵⁵

Dat de regering zich in de aanloop naar 2005 krachtdadig wilde inzetten voor het onderdeel mensenrechten van het Barcelona-proces blijkt ook uit de eerdergenoemde mensenrechtenrapportages die minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer de Tweede Kamer had beloofd tijdens het debat op 10 april 2003. De eerste mensenrechtenrapportage zond de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer toe in augustus 2004. De regering vond dat er “...overwogen [zou] moeten worden” een uitbreiding van samenwerking tijdelijk een halt toe te roepen of bepaalde terreinen van samenwerking uit te sluiten met landen die “stelselmatige” schendingen van mensenrechten begingen.²⁵⁶ De Nederlandse regering wilde in 2004 ook overleg voeren met gelijkgezinde EU-lidstaten over intensivering van de mensenrechtendialoog in het kader van de associatieovereenkomsten.²⁵⁷ Ook onderschreef Nederland de Commissie mededeling van 2003 waarin “Een nieuwe impuls voor EU-maatregelen inzake mensenrechten en democratisering met mediterrane partners” werd voorgesteld.²⁵⁸ De Nederlandse regering vond dat vooruitgang op de terreinen van democratisering en mensenrechten gekoppeld moest worden aan het verlenen van Europese financiële hulp. Daarnaast was de regering ook voorstander van het opstellen van nationale actieplannen waarin ook aandacht voor dit gebied zou zijn, en werkgroepen waarin democratisering en mensenrechten zouden worden besproken en geëvalueerd.

Tevens vond de Nederlandse regering dat een aantal zuidelijke mediterrane landen te weinig vooruitgang boekte op het gebied van mensenrechten en democratisering en dat door de Europese Unie meer moest worden gedaan om “op moeilijke politieke gebieden als mensenrechten, democratisering, goed bestuur en rechtsstaat” resultaten te boeken.²⁵⁹ De Nederlandse regering beschouwde de associatieraden daarom als een goed “vehikel” om mensenrechten aan de kaak te stellen, omdat het “...in enige mate koppelen van prestaties op mensenrechtengebied en democratisering aan het beschikbaar stellen van extra EU-financiering voor de betreffende landen...” zou leiden tot een “...effectievere dialoog en samenwerking met deze landen”.²⁶⁰

²⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Het Matra programma: de flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven’ Zie Bijlage Kamerstuk (BK) TK 21-09-2004, 23987 39, 14.

²⁵⁶ K TK 16-09-2003, 29201 1, 22.

²⁵⁷ K TK 2003-2004, 29200 V 2, 80.

²⁵⁸ K TK 22-10-2003, 28848 5, 2.

²⁵⁹ K TK 13-04-2004, 21501-02 537, 3; K TK 21-09-2004, 29803 1, 57.

²⁶⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Rapportage over de implementatie van de associatieovereenkomsten op het gebied van mensenrechten’, BK TK 23-08-2004, 27918 11, 26.

Hoofdstukconclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de periode in de aanloop naar de tienjarige ‘verjaardag’ van het Barcelona-proces in 2005 werd gekenmerkt door een onrustige internationale en Nederlandse politieke situatie. Op zich kwam dit overeen met de periode in aanloop naar de totstandkoming van de mediterrane samenwerking in 1995. Ook de periode na de val van de Sovjet-Unie werd gekenmerkt door grote internationale politieke veranderingen die ook de nationale beïnvloeden. Toch was de situatie niet vergelijkbaar. Was het begin van de jaren negentig een periode van westers zelfvertrouwen, na 2001 heerste meer een gevoel van angst. Het betrof dan de angst voor terrorisme, die samenviel en overlapte met toegenomen zorgen over immigratie.

Omdat het terrorisme in deze periode vooral uit radicaalislamitische hoek kwam en veel Europese immigranten ook uit moslimlanden afkomstig zijn raakten deze thema’s met elkaar verbonden. Dat deze immigranten ook voor een groot deel uit de zuidelijke mediterrane regio kwamen betekende dat de thema’s van terreur en immigratie van groot belang werden binnen het Barcelona-proces, zoals we in dit hoofdstuk hebben kunnen zien. De toegenomen aandacht voor veiligheid in de EU, en het falen van de EU om inzake Irak tot een gemeenschappelijk standpunt te komen, had ook tot gevolg dat Europa meer wilde doen aan een zelfstandig EU buitenlands beleid. Nederland droeg hier ook aan bij. De regering ging hier gedeeltelijk in mee, en pleitte na 2004 ook voor een “revitalisering” van het Barcelona-proces om het Europese mediterrane beleid nieuw leven in te blazen.²⁶¹

Het is echter de vraag hoeveel het Nederlandse beleid tegenover de mediterrane samenwerking hiermee werkelijk wijzigde. Immigratie was tussen 2001 en 2005 zonder meer een belangrijk thema in de Nederlandse politiek. De Nederlandse regering drong er met de steun van een meerderheid van de Kamer bij het afsluiten van associatieakkoorden met kracht op aan om zogenaamde terugnameclausules (van immigranten) aan deze verdragen toe te voegen. Zoals aangegeven beschouwde de Nederlandse regering dit zelfs als een “hoeksteen van het asiel- en migratiebeleid van de Europese Unie”.²⁶² Tegelijk moeten we echter niet vergeten dat Nederland ook vóór 2001 immigratie al een belangrijk thema vond bij de mediterrane samenwerking.

Veiligheidspolitiek leek na 2001 wel een meer prominente rol te spelen in de Nederlandse politiek ten aanzien van het Barcelona-proces. Vooral de Kamer was van mening dat Europa en het Barcelona-proces een actievere rol moest gaan spelen bij het bestrijden van het terrorisme. Ook zagen vooral de linkse partijen (GroenLinks, PvdA en SP) in het parlement een grotere rol weggelegd voor de EU in het Palestijns-Israëliësch conflict. Zo pleitten deze partijen zelfs voor het opschorten van

²⁶¹ K TK 13-04-2004, 21501-02 537, 1.

²⁶² K TK 2000-2001, 27918 3, 4.

het associatieakkoord die in verband met de mediterrane samenwerking met Israël was gesloten. Uit deze pleidooien voor een actievere rol voor de EU en het Barcelona-proces in het conflict in het Midden-Oosten volgde echter geen concreet regeringsbeleid. De Nederlandse regering keek als het om veiligheidsbeleid in het Midden-Oosten ging nog altijd vooral naar de Atlantische samenwerking met de VS, het Barcelona-proces kwam pas op de tweede plaats.

Daarnaast bleven de mensenrechten en ontwikkelingshulp een belangrijk onderwerp in het Nederlandse debat over het mediterrane beleid. Voor de regering leken mensenrechten in de aanloop naar 2005 zelfs aan belang te winnen. Een standpunt waarvoor het zeker de steun kreeg van een meerderheid van de Kamer. Concluderend kunnen we dus stellen dat de Nederlandse politiek ten aanzien van het Barcelona-proces in de periode 2001-2005 inderdaad werd beïnvloed door de grotere nationale en internationale aandacht voor veiligheid en immigratie, maar dat de uiteindelijke invloed daarvan op het beleid en de opvattingen in de Kamer vrij klein waren.

Conclusie

Het is een interessante vraag om te kijken hoe de Nederlandse en Europese politieke leiders die in 1995 het Barcelona-proces in gang zetten zouden hebben aangekeken tegen de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika sinds begin 2011. Ze zouden waarschijnlijk verbaasd zijn over de snelheid van de ontwikkelingen en wellicht ook verheugd over de recente verkiezingen in landen die al decennia door dictaturen geregeerd werden. Daarentegen zullen ook in 1995 veel politici in binnen- en buitenland vraagtekens hebben gezet bij de hoge verkiezingsscores van salafistische groeperingen in landen als Egypte en Tunesië. De gewelddadige situatie in Syrië, die kan leiden tot destabilisering van de regio en grote vluchtelingenstromen, is het scenario dat de Europese beleidsmakers in 1995 wilden voorkomen.

Betekent dit dat het Barcelona-proces, afhankelijk van de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld Egypte, Syrië of Tunesië, kan worden omschreven als een succes of een mislukking? Misschien, hoewel ook in de positieve gevallen daarmee de invloed van de Euro-mediterrane samenwerking waarschijnlijk wordt overschat. De invloed die Europa kan uitoefenen op bijvoorbeeld de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Syrië lijkt beperkt.²⁶³ Hoe dan ook zien we als we de drie hoofddoelstellingen van het Euro-Mediterrane Partnerschap die in deze scriptie behandeld zijn naast elkaar zetten slechts weinig concrete resultaten: het creëren van een 'gemeenschappelijke ruimte van veiligheid en stabiliteit' in de mediterrane regio, het verhogen van de welvaart in de regio (een Euro-mediterrane vrijhandelszone) en culturele uitwisseling en versterking van de *civil society*. Het relatieve falen van het Barcelona-proces staat niet op zich. Ook besluitvorming binnen de EU met 27 lidstaten blijkt op allerlei terreinen buitengewoon complex. Het Europese buitenlands beleid in het algemeen is geen onverdeeld succes. Bovendien kan het gebrek aan resultaten van het Barcelona-proces niet enkel aan de Europese Unie worden geweten, in een dergelijk proces moet het altijd van twee kanten komen. Niettemin heeft het gebrek aan belangstelling voor het project bij veel staten van de Europese Unie zonder meer bijgedragen aan het gebrek aan resultaten. Zoals we hebben kunnen zien hadden bijvoorbeeld veel Noord-Europese landen meer oog voor de samenwerking met Oost-Europa. Dit brengt ons bij de hoofdvraag van deze scriptie: steunde Nederland het Barcelona-proces en wat waren de Nederlandse doelen met betrekking tot dat Barcelona-proces.

In hoofdstuk I bleek dat Nederland in de periode na 1989 zeker belangstelling had voor het project van mediterrane samenwerking. Dit kwam voor een niet onbelangrijk deel voort uit de veranderende verhoudingen na de Koude Oorlog, die het voor Europa zowel mogelijk als noodzakelijk leken te maken om een zelfstandig buitenlands beleid te voeren. Tegelijk werd echter al

²⁶³ Barah Mikail, 'Syria, the limits of external influence', *FRIDE policy brief* (juni 2011-77) 5.

duidelijk dat er ook in Nederland meer aandacht was voor samenwerking met Centraal- en Oost-Europa. Dit bleek bijvoorbeeld uit de vele speciale commissies die de Nederlandse politieke partijen opzetten om het democratiseringsproces in Midden- en Oost-Europa te steunen, dit zag men niet voor de mediterrane regio. Dit was tot op grote hoogte ook logisch. Een staat als Tsjecho-Slowakije (later Tsjechië en Slowakije) lag in het hart van Europa en had alleen al daarom economisch veel potentie. Het leek bovendien begin jaren negentig al waarschijnlijk dat deze Midden- en Oost-Europese landen op termijn zouden toetreden tot de Europese Unie.

De mediterrane regio was politiek en economisch minder interessant, althans voor Noord-Europa. Mede hierom werd het Barcelona-proces vooral op gang getrokken door Zuid-Europese landen; deze hadden daar meer belangen, zeker economisch gezien. Ook voor Nederland bleek echter vanaf het begin af aan economische belangen een belangrijke motivatie om samenwerking te zoeken met de zuidelijke mediterrane landen. Dit kwam duidelijk naar voren uit de afwijzende Nederlandse houding ten opzichte van de Spaanse en Italiaanse voorstellen om de mediterrane samenwerking vorm te geven naar het model van de OVSE. De Nederlandse regering was dan ook tevreden toen deze pogingen stukliepen en naar samenwerkingsmogelijkheden werd gekeken binnen het verband van de Europese Gemeenschap en later Europese Unie.

Zeker minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek had bezwaren tegen al te hechte Europese samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid, omdat hierin de grote lidstaten (en niet de Commissie) de overhand zouden krijgen. Economische samenwerkingsprojecten stuitten echter op veel minder bezwaren van de Nederlandse regering. In de jaren direct voorafgaand aan het Barcelona-proces zette Nederland dus in de eerste plaats in op handelsliberalisering met de mediterrane partners via de Europese Unie. Dit betekende niet dat alleen economische belangen de boventoon voerden. Hulp en handel werden door Den Haag begin jaren negentig niet als tegengestelde zaken gezien. Natuurlijk vond men ook binnen de paarse kabinetten dat Nederland voordeel kon halen uit handelsovereenkomsten met de zuidelijke Middellandse Zee-regio, maar dit beleid was ook gericht op het verbeteren van de economische situatie in de betreffende (ontvangende) landen.

Direct bleek al dat dit standpunt van de Nederlandse regering in de praktijk regelmatig problemen opleverde. Zeker wat betreft de landbouw, een voor de betrokken landen belangrijk exportproduct, gold dat handelsliberalisering tegen veel bezwaren opliep. Dit gold ook in de Nederlandse politiek, waar onder meer het CDA vond dat de Nederlandse boeren moesten worden beschermd tegen goedkope concurrentie van buiten de Europese Unie. Dit betekende in de praktijk dat de Nederlandse regering in de onderhandelingen over de handelsliberalisering met bijvoorbeeld Marokko probeerde onder andere de Nederlandse producenten van tomaten te beschermen.

Directe hulp bleef zeker onder minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk ook een belangrijk beleidspunt van de Nederlandse regering, hoewel ook in deze jaren de regering in Den Haag de door Brussel voorgestelde financiële hulp aan de zuidelijke mediterrane landen te hoog vond (het ging hierbij om de door de Europese Commissie in oktober 1994 voorgestelde financiële bedragen voor de mediterrane regio, 5,5 miljard ECU). Het uitgangspunt van het eerste Paarse kabinet was dus al voor het tot stand komen van het Barcelona-proces dat de Europese Unie een grotere handel met de zuidelijke mediterrane regio moest bevorderen, naast een beperkte financiële hulp. Het devies was oftewel *'trade not aid'*.

Tegelijk was het eerste Paarse kabinet ook van mening dat Europese ontwikkelingsgelden niet vrijblijvend moesten worden overgemaakt, ze konden worden ingezet om concessies af te dwingen bij de zuidelijke mediterrane partners. De Nederlandse regering vond, onder meer op aandringen van het CDA en de VVD, dat in de verschillende associatieakkoorden die werden opgesteld in de aanloop naar het Barcelona-proces moest worden opgenomen dat de zuidelijke mediterrane partners zich zouden verplichten immigranten terug te nemen. Daarentegen was de Nederlandse regering er geen voorstander van de mensenrechten in de betreffende landen een voorwaarde te maken voor ontwikkelingshulp, ondanks dat de Kamer hier breed op aandrong. Dit omdat volgens de regering op deze manier hulp niet meer naar de burgers zou gaan die dat het meest nodig hadden, maar ook omdat onder meer minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek in onder andere het geval van Syrië het vredesproces in het Midden-Oosten belangrijker vond dan de mensenrechten.

Zoals we in hoofdstuk II hebben gezien leek de mediterrane samenwerking pas werkelijk op gang te komen in 1995, met het ondertekenen van het Euro-Mediterrane Partnerschap, oftewel het Barcelona-proces. Zo werd er het ambitieuze doel opgesteld om een vrijhandelszone te realiseren voor 2010. In de jaren na 1995 kwam de mediterrane samenwerking ook in de Nederlandse Tweede Kamer vaker aan bod. Belangrijke thema's bleven hierbij ontwikkelingssamenwerking, immigratie en mensenrechten. Ook zou in deze periode het vredesproces in het Midden-Oosten en de rol van de Europese Unie daarin toenemende aandacht krijgen. Wat betreft de ontwikkelingshulp maakte Nederland vanaf 1998 met Eveline Herfkens kennis met een meer zakelijke minister van Ontwikkelingssamenwerking dan haar directe voorganger Jan Pronk. Tevens pleitte VVD minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen na zijn aantreden in 1998 ervoor dat Nederland voortaan meer rekening zou houden met zijn economische belangen bij de buitenlandse politiek. Tegelijk hebben we gezien dat hiermee de Nederlandse hulptraditie niet wezenlijk wijzigde, de Nederlandse staat bleef bij de landen horen die het meest uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking (rond de 0,7% van het BNP). Toch is het opvallend dat de Nederlandse regering in deze periode veel aandacht schonk aan

de besteding van de MEDA-gelden en probeerde zo de Europese ontwikkelingsuitgaven aan de mediterrane regio binnen de perken te houden.

Bovendien bleef ook na 1995 de Nederlandse regering bij het standpunt dat in de eerste plaats handelsliberalisering voordelen zou hebben voor de zuidelijke mediterrane regio. Ook nu werden handel en hulp dus niet als twee verschillende zaken gezien, maar als aanvullend op elkaar. De Nederlandse regering, en in de Kamer vooral het CDA en de VVD, bleven er tegelijk op hameren dat Europese hulp afhankelijk moest worden gemaakt van de medewerking van de ontvangende landen op het gebied van de inperking van de immigratie en dit ook op Europees niveau geregeld moest worden. Dat wil niet zeggen dat Nederland inzake de mediterrane regio alleen het eigenbelang beschermde. Nederland was van de lidstaten van de Europese Unie een van de landen die relatief veel aandacht gaf aan mensenrechten, zeker vergeleken met Zuid-Europese staten als Spanje en Italië, die er beducht voor waren de (autoritair geregeerde) zuidelijke mediterrane partners voor het hoofd te stoten. Ook drong de Tweede Kamer, en daarbinnen vooral de PvdA, GroenLinks, D66 en het CDA, er bij de regering regelmatig op aan mensenrechten een belangrijk onderdeel uit te laten maken van de associatieakkoorden, iets waar minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, meer dan zijn opvolger Van Aartsen, het overigens mee eens was. Tevens wilde de Tweede Kamer bij alle associatieakkoorden betrokken worden.

Deze betrokkenheid van de Tweede Kamer kwam zeer duidelijk naar voren bij debatten over de rol van de Europese Unie bij het Midden-Oostenconflict, een thema dat veel aandacht opeiste binnen het Barcelona-proces, hoewel daar in de akkoorden zelf niets direct over vermeld werd. Begin jaren negentig, rondom het sluiten van de Oslo-akkoorden in 1993 en 1995, was de stemming over het vredesproces goed geweest. In de aanloop naar het jaar 2000 zaten de onderhandelingen tussen de Palestijnen en de Israëliërs weer muurvast. Nederland zag hier een taak weggelegd voor de Europese Unie. Zo steunde minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo de pogingen van de Europese Unie om Syrië te betrekken bij het vredesproces, een opstelling waar binnen de Tweede Kamer alleen de RPF zich niet in kon vinden. Ook zag de Nederlandse regering het Barcelona-proces als een nuttig instrument om het vredesproces te ondersteunen. Dit omdat het Barcelona-proces het enige multilaterale verband was waar zowel de Arabische staten als Israël gezamenlijk aan deelnamen. Dit betekende overigens niet dat de Arabische staten en Israël op volledig gelijke voet deelnamen, zoals ook de Tweede Kamer vaststelde. In het associatieakkoord met Israël werd vastgelegd dat de nationale veiligheid in sommige gevallen voor het respecteren van mensenrechten ging (artikel 76), tot spijt van met name de PvdA.

In de jaren na 11 september 2001 zouden veiligheidsvraagstukken een nog grotere rol gaan spelen met betrekking tot het Barcelona-proces. Dit gold ook voor de Nederlandse politiek, waar de

kabinetten-Balkenende I en II onder meer de Amerikaanse “oorlog tegen het terrorisme” met overtuiging steunden. Tegelijk bleek de Europese Unie nauwelijks in staat om tot een gezamenlijk buitenlands beleid te komen, zoals vooral naar voren kwam tijdens de Irak-crisis. De terreurdreiging en de Europese zwakte inzake de Irak-crisis zette de EU-lidstaten er wel toe aan meer op samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid in te zetten. Dit leidde onder meer tot een meer uitgewerkte nieuwe Europese veiligheidsstrategie. De Nederlandse regering liep hier echter niet erg warm voor, zij bleef meer zien in Atlantische samenwerking op het gebied van veiligheidspolitiek, zeker in het Midden-Oosten. De Tweede Kamer, en dan vooral de linkse partijen, pleitten wel voor een grotere rol van Europa in het Midden-Oosten en wilden de associatieakkoorden inzetten om bijvoorbeeld Israël onder druk te zetten.

De toegenomen aandacht voor veiligheid viel in Nederland en Europa ook samen met de, gedeeltelijk daaraan gerelateerde, aandacht voor immigratie. In hoofdstuk III hebben we gezien dat zowel de Nederlandse regering als de meeste (voornamelijk de rechtse) partijen in de Tweede Kamer na 2001 veel belang hechtten aan de terugnameclausules in de associatieakkoorden. Van een echte wending in de Nederlandse politiek was echter geen sprake, immigratie was immers ook voor 2001 al een belangrijk thema. Er was dus niet sprake van een ‘verharding’ van de Nederlandse houding inzake het Barcelona-proces. Bovendien gold ook voor de Nederlandse steun voor de ontwikkelingshulp en de verbetering van mensenrechten via het Barcelona-proces dat er weinig veranderde. Dat betekende dat de regering en zeker de Tweede Kamer ook na 2001 veel aandacht bleef geven aan deze thema’s.

Concluderend kunnen we zeggen dat Nederland het Barcelona-proces actief steunde, maar dat daarbij het eigenbelang nooit uit het oog werd verloren. Zeker bij het thema immigratie, een belangrijk onderdeel van het Barcelona-proces, liet Nederland zich vanaf het begin sterk leiden door eigenbelang. Zo was Nederland gedurende de hele hier behandelde periode een groot voorstander van de terugnameclausules in de associatieakkoorden met de mediterrane landen. De nadruk die Europese landen legden op immigratie was voor veel zuidelijke partners een reden om weinig interesse te tonen voor het Barcelona-proces, en hier droeg Nederland dus zo aan bij. De voorkeur van de Nederlandse regering (hoewel een belangrijk deel van de Kamer daar anders over dacht) voor Atlantische samenwerking inzake het Palestijns-Israëlijs conflict droeg ook niet direct bij aan het slagen van het Barcelona-proces. Ontwikkelingshulp binnen het kader van het Barcelona-proces kwam bovendien voor Nederland niet altijd op het eerste plan, ondanks dat ontwikkelingshulp gedurende de hier behandelde periode geen controversieel thema was in de Tweede Kamer. Dit had te maken met verschillende factoren. Zo zag Den Haag Europese hulp gelden liever naar de allerarmste landen in de wereld gaan en hier vielen de staten die deelnamen aan het Barcelona-

proces niet onder. Daarnaast was de Nederlandse regering van mening dat handel meer wederzijdse voordelen opleverde.

Tenslotte mogen we echter niet over het hoofd zien dat de meeste partijen in de Tweede Kamer er voor pleitten om binnen het Barcelona-proces veel aandacht te geven aan de mensenrechten. De Nederlandse regering nam deze pleidooien over en bleef er bij de Europese partners op aandringen om zaken als mensenrechten en democratisering (wat overigens niet altijd werd gewaardeerd door de zuidelijke mediterrane landen) op te nemen in de (associatie-) verdragen. Eigenbelang en een meer idealistische houding sloten elkaar in de Nederlandse politiek inzake de mediterrane regio dus niet uit.

Literatuurlijst

Parlementaire documenten

Uitleg weergave van Kamerstukken: Kamerstuk (K)/Handelingen (H)/Bijlage (B)/Aanhangsel van de Handelingen (AH) – Eerste Kamer (EK)/Tweede Kamer (TK) – datum vaststelling (mits aanwezig, anders vergaderjaar) – nummer en ondernummer – pagina

Kamerstukken Eerste Kamer vergaderjaren 1990-2005.

Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaren 1990-2005.

Documenten Europese Unie

10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit. Barcelona, 27 and 28 November 2005, Five Year Work Programme, Council of the European Union, press release 327 15074/05 (Brussel 28-11-2005) 1-12.

Advies over de economische samenwerking met de Maghreb-landen, Economisch en Sociaal Comité, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, C313 (Brussel 30-11-1992) 54-69.

Aenas programme, programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, overview of projects funded 2004-2006, European Commission (2008) 1-110.

Barcelona verklaring, aangenomen op de Euro-Mediterrane conferentie (Barcelona 27/28-11-1995) 1-14.

Conclusies aangenomen door de Europese Raden van 25, 26 juni en 14, 15 december 1990, Bulletin van de Europese Unie, 6/1990 (Dublin 25/26-06-1990) 7-24; Bulletin van de Europese Unie, 12/1990 (Rome 14/15-12-1990) 7-18.

EC support to the Middle East peace process, Communication from the Commission of the European Communities, COM (93) 458 final, (Brussel 29-09-1993) 1-13.

EURO-MED Association agreements implementation guide, Relex F (Brussel 30-07-2004) 1-177.

Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, Official Journal of the European Communities, L147 (Brussel 21-06-2000) 3-156.

Future relations and cooperation between the community and the Middle East, Communication from the Commission of the European Communities, COM (93) 375 final (Brussel 08-09-1993).

Gemeenschappelijk optreden ter ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten, Raad van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 94/276/GBVB L119, (Luxemburg 19-04-1994) 1-2.

Strengthening the Mediterranean policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership, Communication from the Commission of the European Communities, COM (94) 427 final (Brussel 19-10-1994) 1-33.

Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, CIG 87/2/04 REV 2 (Brussel 29-10-2004) 1-341.

Krantenartikelen

Bartels, Wim, 'Europa moet aansturen op 'CVSE voor Midden-Oosten'', *Trouw* 14-11-1996.

Bik, Joep M., 'Eveline Herfkens moet excelleren', *NRC Handelsblad* 19-06-1999.

'Israël overdrijft bezwaren tegen bezoek Orient House', *Volkscrant* 10-01-1996.

Jan Peter Balkenende, 'Samenleving mag geen optelsom van culturen zijn', *NRC Handelsblad* 25-01-2002.

Pim Fortuyn, 'De Islam is een achterlijke cultuur', *Volkscrant* 09-02-2002.

Koelé, Theo, en Frank Poorthuis, 'Nederland moet EU-sancties tegen Israël steunen', *Volkscrant* 24-09-2002.

Literatuur

Andeweg, Rudy B. en Galen A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands* (Londen 2009, 3de editie).

Anker, H. en E. Oppenhuis, 'De breker betaalt. De kabinetscrisis van 2 mei 1989' in: *Jaarboek 1989 DNPP (Groningen 1990)* 113-130.

Bache, Ian, Stephen George en Simon Bulmer, *Politics in the European Union* (Oxford 2011).

Becker, Frans, Menno Hurenkamp en Monika Sie Dhian Ho red., *Het ongemak over Europa*. WBS jaarboek 2008 (Amsterdam 2008) 180-195.

Berend de Boer e.a., 'Kroniek 1997. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1997' in: *Jaarboek DNPP 1997* (Groningen 1998) 13-90.

Best, Antony, e.a., *International history of the twentieth century and beyond* (New York 2008, 2de editie).

Bicchi, Federica, *European policy making towards the Mediterranean*, Europe in transition: The NYU European studies series (New York 2007).

Bomberg, Elizabeth, John Peterson en Alexander Stubb, *The European Union. How does it work?* (Oxford 2008, 2de editie).

Calleo, David P., *Rethinking Europe's future* (Princeton 2001).

Dennison, Susi en Anthony Dworkin, 'Europe and the Arab revolutions. A new vision for democracy and human rights', *EU Council on Foreign Relations policy brief* (Londen 2011) 1-16.

Gillespie, R., 'Northern European perceptions of the Barcelona proces', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37 (1997) 65-75.

Hellema, Duco, Bert Zeeman en Bert van der Zwan, 'Zakelijk naar de 21^e eeuw. Jozias Johannes van Aartsen (1998)' in: Idem, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 309-312.

Hellema, Duco, *Neutraliteit & vrijhandel. De Geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht 2001).

Hippe, Joop, e.a., 'Kroniek 2005. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2005' in: *Jaarboek DNPP 2005* (Groningen 2006) 14-98.

Hippe, Joop, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002' in: *Jaarboek DNPP 2002* (Groningen 2003) 18-180.

Hippe, Joop, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003' in: *Jaarboek DNPP 2003* (Groningen 2004) 15-137.

Kagan, Robert, *Of paradise and power. America and Europe in the new world order* (New York 2003/2004).

Keukeleire, Stephan, en Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union, The European Union Series* (New York 2008).

Kuitenbrouwer, Maarten, 'Nederland en de mensenrechten, 1795-1995' in: Maarten Kuitenbrouwer en Marij Leenders ed., *Geschiedenis van de mensenrechten, bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 2000) 156-201.

Lucardie, Paul, Marjolein Nieboer en Ida Noomen, 'Kroniek 1990. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1990' in: *Jaarboek DNPP 1990* (Groningen 1991) 14-58.

Lucardie, Paul, Ida Noomen en Gerrit Voerman, 'Kroniek 1993. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1993' in: *Jaarboek DNPP 1993* (Groningen 1994) 14-74.

Malcontent, P.A.M., 'De schaduwminister van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingshulp als politiek instrument' in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent ed., *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 217-236.

Middelaar, Luuk van, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (Brussel 2009).

Mikail, Barah, 'Syria, the limits of external influence', *FRIDE policy brief* (juni 2011-77) 1-5.

Moravcsik, Andrew, *The choice for Europe, social purpose & state power from Messina tot Maastricht* (Londen 2003).

Nekkers, J. A., en P. A. M. Malcontent, 'Inleiding. 'Doe wel en zie niet om'' in: Idem, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 11-60.

Paul Rusman, 'De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek 1982-1993' in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan ed., *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 269-281.

Smith, Karen E., *European Union foreign policy in a changing world* (Cambridge 2008, 2de editie).

Smith, Karen E., *Genocide and the Europeans* (Cambridge 2010).

Vasconcelos, Álvaro, 'Barcelona 2005. The democratic issue comes into the picture' in: Senén Florensa en Josep Ribera ed., *MED. 2006 El año 2005 en el espacio Euromediterraneo* (Instituto Europeo del Mediterraneo (IEMED) en Fundació CIDOB Barcelona 2006) 18-22.

Woltjer, J.J., *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2001).