

Angst voor isolement

Het Nederlands Midden-Oostenbeleid van 1973 tot 1981

Leon de Blois

Angst voor isolement

Het Nederlands Midden-Oostenbeleid van 1973 tot 1981

Masterscriptie
Internationale betrekkingen in historisch perspectief
28 september 2010

Leon de Blois
0307955

Onder begeleiding van dr. A. H. M. van Ginneken
Instituut Geschiedenis
Universiteit Utrecht

Voorwoord

Toen ik in het najaar van 2007 stage liep op de Nederlandse ambassade te Tel Aviv, werd ik geconfronteerd met het Nederlandse beleid ten aanzien van Israël. Een Portugese stagiaire, die in het kader van het Portugese EG-voorzitterschap veel vergaderingen van de samenwerkende EU-ambassades moest bijwonen, merkte op dat Nederland er een erg pro-Israëliësch standpunt op nahield. Bij een gemeenschappelijke veroordeling van Israëliësch geweld waren het volgens haar altijd de Nederlanders die in een dergelijke verklaring ook altijd een veroordeling van het Palestijnse geweld wensten. Dit was een onomstotelijk bewijs voor de Israël-gezindheid van Nederland, die, volgens haar, nooit anders was geweest.

Deze verklaring was het eerste begin op een lange zoektocht naar een scriptieonderwerp waarvan ik wist dat het over Nederland en Israël zou moeten gaan. Via vele omzwervingen en tussentijdse werkonderbrekingen ben ik gekomen tot een historisch onderzoek naar het Nederlands buitenlands beleid met betrekking tot Israël. Ik zie het als een mooie afronding van mijn master Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief, die door het vak 'Van Volkenbond tot VN', de stage aan de ambassade te Tel Aviv en dit document (onvermoed) in het teken heeft gestaan van het conflict tussen Israël en de Palestijnen.

Graag zou ik een aantal mensen willen bedanken die deze scriptie mede mogelijk hebben gemaakt. Als eerste wil in mijn begeleidster Anique van Ginneken bedanken, vooral voor haar geduld. Daarnaast ook voor het commentaar en altijd bruikbare opmerkingen in het schrijfproces. Ook wil ik mijn moeder, zusjes en Andrea bedanken voor hun aanmoedigingen. Tenslotte gaat mijn grote dank uit naar mijn vader die nooit getwijfeld heeft aan een succesvol eindproduct en daarnaast een kritisch mee-lezer is geweest.

Leon de Blois

Utrecht, september 2010

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	4
INLEIDING	5
HOOFDSTUK 1	7
HOOFDSTUK 1	7
HET ONTSTAAN VAN DE STAAT ISRAËL	7
DE SUEZCRISIS EN DE ZESDAAGSE OORLOG.....	9
HOOFDSTUK 2	13
NEDERLAND, EUROPA EN DE OKTOBEROORLOG.....	13
OLIECRISIS.....	15
INTERNATIONALE ERKENNING VOOR DE PLO	19
EUROPESE POLITIEKE SAMENWERKING EN DE PLO.....	23
HOOFDSTUK 3	27
DIPLOMATIEK CONTACT MET DE PLO	27
HET KABINET VAN AGT I.....	33
DEELNAME UNIFIL	35
MOTIE-BRINKHORST.....	38
HOOFDSTUK 4	43
VERKLARING VAN VENETIË	43
VERPLAATSING AMBASSADE	46
VAN DER KLAUW MISSIE.....	53
CONCLUSIE	57
LITERATUURLIJST	61
ONGEDRUKTE BRONNEN	61
GEDRUKTE BRONNEN	62
LITERATUUR.....	66

Inleiding

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Midden-Oostenconflict is vele malen onderwerp geweest van wetenschappelijk onderzoek. Fred Grünfeld concludeert dat het Nederlandse beleid werd beheerst door vijf kernpunten die aflopend in waarde, op de volgende neerkomen: 1.) veilige en erkende grenzen voor Israël; 2.) een levensvatbare Palestijnse staat; 3.) daadwerkelijke steun en diplomatieke reserve; 4.) het voorkomen van Nederlands isolement door middel van de EU-rol; 5.) het Amerikaanse beleid niet doorkruisen.¹ Een beeld dat verder vaak geschetst wordt, is dat Nederland structureel de kant van Israël kiest en geen aandacht heeft voor de Palestijnse kant van het verhaal.² Bij de stichting van de staat Israël in 1948 speelde de Palestijnse kwestie nog geen rol in het buitenlands beleid. Ook met de oprichting van de *Palestine Liberation Organisation* (PLO) in 1964 kwam daar geen verandering in. Toch is vandaag de PLO een volwaardige gesprekspartner van Nederland in het Midden-Oosten en is de stichting van een levensvatbare Palestijnse staat volgens Grünfeld het tweede uitgangspunt van het Nederlandse beleid. Op een bepaald moment in de geschiedenis is het beleid ten aanzien van het Midden-Oostenconflict gewijzigd. Ook is het voorkomen van een Nederlands isolement een belangrijk uitgangspunt. Met name de invloed van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) op het Midden-Oostenbeleid komt hierbij aan bod.

Het doel van deze scriptie is om die verandering van de Nederlandse houding te analyseren en de factoren die hebben bijgedragen aan deze verandering, bloot te leggen. De hoofdvraag van de scriptie luidt:

In hoeverre is het Nederlandse beleid ten aanzien van het Midden-Oostenconflict vanaf 1973 tot en met 1981 veranderd en welke internationale factoren hebben daarbij een rol gespeeld?

De periode waarin de genoemde verandering plaatsvindt loopt van de Oktoberoorlog in 1973 tot en met 1981, het einde van het Nederlands EG-voorzitterschap. In het eerste hoofdstuk zal een beeld gegeven worden van het Nederlands beleid ten aanzien van Israël

¹ Fred Grünfeld, 'Zestig jaar Nederland-Israël', *Internationale Spectator* 62 (2008) 680.

² Zie bijvoorbeeld: Frans Peeters, *Gezworen vrienden: het geheime bondgenootschap tussen Nederland en Israël* (Amsterdam 1997).

tot de Oktoberoorlog van 1973. Daarna zal ingegaan worden op de gebeurtenis die het Midden-Oostenbeleid van die periode voor een belangrijk deel heeft vormgegeven: de oliecrisis van 1973. Ook zal gekeken worden naar de invloed van de gebeurtenissen in de nasleep van de Oktoberoorlog met betrekking tot de PLO. Het onderzoek spitst zich dan toe op de beleidsveranderingen in de tweede helft van de jaren '70 en de beginjaren '80. Heel belangrijk voor de vorming van het Nederlands beleid waren ook de ontwikkelingen op internationaal gebied. Met name de opkomst van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de landen van de Europese Gemeenschappen (EG) was een nieuw fenomeen waar de Nederlandse beleidsmakers mee te maken kregen. De landen van de EG begonnen vanaf 1970 naast hun economische beleid, ook hun buitenlands beleid op elkaar af te stemmen. In 1973 bestond de EG uit negen staten, ook wel 'de Negen' genoemd: Nederland, België, Luxemburg, (West-)Duitsland, Frankrijk, Italië, Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland. Nederland moest dus rekening gaan houden met de standpunten en belangen van acht andere Europese landen. Ook komt de Nederlandse deelname aan de VN-vredesmacht in Libanon aan de orde. Het laatste hoofdstuk is gewijd aan de ontwikkelingen die plaats hadden in de zomer van 1980, de verklaring van Venetië en de verplaatsing van de Nederlandse ambassade. De positie van Nederland lijkt dan een verschuiving te hebben ondergaan.

Het onderzoek is gebaseerd op uiteenlopende bronnen. De studie van Fred Grünfeld *Nederland en het Nabije Oosten : de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982* was een goed uitgangspunt omdat de beschreven periode grotendeels overeenkomt met dit onderzoek. Grünfeld besteedt echter veel aandacht aan de binnenlandse factoren die van invloed waren op het beleid, een element dat in dit onderzoek een veel minder grote rol speelt. Ook de studie van Robert Soetendorp, *Pragmatisch of principieel: het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict* gaf een goed aanknopingspunt voor dit onderzoek. In dat onderzoek wordt het Nederlands Midden-Oostenbeleid geanalyseerd tot het moment waarop dit onderzoek begint. Met name voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de Nederlandse contacten met de PLO, is gebruik gemaakt van de archieven van het ministerie van buitenlandse zaken.

Hoofdstuk 1

Het ontstaan van de staat Israël

De geschiedenis van de Nederlands-Israëliëse relatie komt op zijn zachtst gezegd op een wat ambivalente manier tot stand. Na de Britse verwijzing van het Palestina mandaat naar de Verenigde Naties (VN) in februari 1947, was de Nederlandse regering niet van plan zich met de situatie te bemoeien met het oog op de overwegend islamitische bevolking van Nederlands-Indië. Toen het verzoek van de Britse regering in 1947 aan de Verenigde Naties werd gedaan een onderzoekscommissie in te stellen, was de Nederlandse regering in onderhandeling met de regering van de Republiek Indonesië. Het voorstel dat van Nederlandse zijde op tafel lag, betrof een soort federatie met Indonesië waarbij het buitenlands beleid door Nederland zou worden gevoerd. Hoewel de sympathie vanuit de Nederlandse bevolking voor het streven van de Joden naar een Joodse staat groot was, keek men in Den Haag vooral naar de mogelijke negatieve effecten op de toch al moeilijke relaties met de kolonie. De terughoudendheid van het ministerie van buitenlandse zaken was echter groter dan die van de ministerraad die de mogelijkheid tot deelname aan de onderzoekscommissie openhield, mocht het verzoek gedaan worden. Toen het verzoek Nederland bereikte nam Nederland hier, ondanks de Arabische protesten, aan deel.³ Tot het einde toe hield Nederland zich in de onderzoekscommissie op de vlakte terwijl in het Nederlandse kabinet de steun voor het verdelingsplan toenam. De Nederlandse delegatie bij de Verenigde Naties legde zich bij het kabinetsbesluit neer maar wilde zich wel onthouden bij de stemming binnen de ad-hoc commissie aan wie het voorstel van de onderzoekscommissie gepresenteerd zou worden. Bij de stemming in de Algemene Vergadering zou dan alsnog vóór gestemd kunnen worden, maar een onthouding zou Nederland nog een pressiemiddel geven nog enige verbeterpunten aan te dragen, aldus J. van Roijen, de voorzitter van de Nederlandse delegatie.⁴ De verhoudingen met de Republiek Indonesië waren in de zomer van 1947 intussen zo verslechterd dat Nederland militair ging ingrijpen. De verhoudingen waren dusdanig precair dat Nederland zich geheel van het VN-verdelingsplan distancieerde. De Verenigde Staten (VS) hadden namelijk het idee opgevat een trustschap voor het voormalig mandaatgebied in te stellen. Door achter dit nieuwe plan

³ Robert Soetendorp, *Pragmatisch of principieel: het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliëse conflict* (Leiden 1983) 33.

⁴ Soetendorp, *Pragmatisch of principieel* 39.

te gaan staan kon Nederland het door de Arabieren gehate verdelingsplan naast zich neerleggen en achter het Amerikaanse trustschapsplan gaan staan. Op 29 november 1947 stemde Nederland alsnog voor het verdelingsplan. De ministerraad had op 27 oktober besloten het verdelingsplan te steunen. Het was volgens de ministerraad het beste plan dat op tafel lag en het feit dat zowel de VS als de Sovjet-Unie het plan steunden gaf veel vertrouwen in de uitvoerbaarheid.⁵ De werkelijkheid haalde echter de plannenmakerij in: één dag voordat de Britten op 15 mei 1948 Palestina zouden verlaten, werd de onafhankelijkheid van de staat Israël uitgeroepen. De VS die het trustschapsplan had opgesteld legde zich bij de situatie neer en erkende Israël. Nederland ging niet meteen over tot de erkenning van de nieuwe staat, ondanks een directe uitnodiging van Israël.⁶ De Nederlandse regering schaarde zich achter het Britse standpunt dat de erkenning van de staat Israël in strijd met het internationaal recht zou zijn.⁷ In de Eerste en Tweede Kamer werd met name door de Partij van de Arbeid aangedrongen op snelle erkenning van de staat Israël. De *de facto* erkenning van Israël kwam in januari 1949, tegelijk met die van het Verenigd Koninkrijk, terwijl de *de jure* erkenning op zich liet wachten tot 1950, na de onafhankelijkheid van Indonesië. Na deze stap bleek dat de erkenning van Israël door Nederland nauwelijks werd opgemerkt door Indonesië of de Arabische wereld.⁸ Dat Nederland ook actief de kant van Israël koos, kon worden afgeleid uit het feit dat het op 11 mei 1949 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de resolutie steunde die Israël zou toelaten tot de Verenigde Naties.⁹ Interessant hierbij is dat Nederland de lijn van het Verenigd Koninkrijk losliet, dat zich met o.a. Frankrijk onthield van stemming, terwijl het bij de erkenning *de facto* vrijwel gelijktijdig had gehandeld en dat later ook bij de erkenning *de jure* zou doen. Onderzoek naar het stemgedrag van Nederland in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in de periode 1947-1974 laat ook een beeld zien dat Nederland van de acht EG-landen het meest met Israël meestemde.¹⁰

Als een van de weinige landen vestigde Nederland zijn ambassade in Jeruzalem. Dit uit praktische overwegingen enerzijds – het in 1923 gevestigde consulaat-generaal bevond

⁵ Soetendorp, *Pragmatisch of principieel* 39.

⁶ Ibidem 45.

⁷ Ibidem 45.

⁸ Ibidem 55.

⁹ U. N. General Assembly Resolution 273 (A/RES/273) 11 May 1949.

¹⁰ Fred Grünfeld, *Nederland en het Midden-Oosten: het Arabische olie-embargo 1973/1974; de verplaatsing van de Nederlandse ambassade in Israël, 1980* (Leiden 1984) 11.

zich in West-Jeruzalem en consul J. A. Nederbragt had een sterke voorkeur voor Jeruzalem – maar anderzijds speelden motieven als het tonen van goodwill naar de Israëli's ook een rol.¹¹ Afgezien van die van een aantal Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen, waren alle ambassades gevestigd in Tel Aviv met de gedachte van de Verenigde Naties dat Jeruzalem een *corpus separatum* moest blijven. Volgens de redenering van Nederbragt echter had de staat Israël in West-Jeruzalem de volle machtsbevoegdheid – het juridisch gelegitimeerd gezag – en was er niemand die daaraan afbreuk zou mogen doen. Bovendien zou de machtsuitoefening door de Verenigde Naties de Joodse immigratie en ontplooiing van West-Jeruzalem tegenhouden, wat in de ogen van Nederbragt bijna neerkwam op een misdrijf.¹²

Dat de relatie tussen beide landen verder ging dan de beleefdheid vroeg, blijkt uit het feit dat Nederland in 1953 positief reageerde op het verzoek van de Israëlische regering haar belangen te behartigen in Moskou. In februari had de Sovjet-Unie de relaties met Israël, voor de eerste keer, verbroken. In de nadagen van Stalins regime waren schijnprocessen gestart tegen negen Joodse artsen die het door middel van een vermeend complot op de dictator zouden hebben voorzien. Als reactie op het schijnproces vonden er in Israël enkele antisovjet incidenten plaats waarop de Israëlische ambassadeur Moskou werd uitgezet. Buitenlandse Zaken voelde er weinig voor om op het verzoek in te gaan vanwege de oliebelangen van Nederland in het Midden-Oosten.¹³ Ook het kabinet was niet meteen van zins de Israëli's van dienst te zijn, maar mede doordat de taak klein in omvang zou zijn – in de Sovjet-Unie bevonden zich weinig tot geen Israëlische staatsburgers – stemde het derde kabinet van Drees, de socialistische ministers voorop, in met het verzoek. In december 1990 werden de betrekkingen tussen Israël en de Sovjet-Unie hersteld en verviel de 'brievenbusfunctie' van de Nederlandse ambassade in Moskou.

De Suezcrisis en de Zesdaagse oorlog

De inval van Engeland en Frankrijk in Egypte in 1956 kon op steun rekenen van de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Joseph Luns. De Nederlandse regering was niet op de hoogte van de afspraken die gemaakt waren tussen beide landen en Israël. Het

¹¹ Directie Documentaire Informatievoorziening Onderzoeksrapport Geschiedenis der Nederlands-Israëlische betrekkingen (Den Haag 1995).

¹² J. A. Nederbragt, *Jeruzalem, indien ik u vergete...* (Den Haag 1957) 288.

¹³ Frans Peeters, *Gezworen vrienden* 58.

standpunt van de regering werd bepaald door de rol van de Sovjet-Unie in het Midden-Oosten. De Sovjet-Unie had in de jaren '50 de Egyptische president Abdel Nasser voorzien van wapens met het doel meer invloed te krijgen in het Midden-Oosten. Ook het optreden van Egypte met betrekking tot het Suezkanaal viel bij de Nederlandse regering in verkeerde aarde. De houding van Egypte werd op dezelfde manier gekwalificeerd als de positie van de Republiek Indonesië die meende aanspraak te kunnen maken op Nieuw-Guinea. Men had het over 'overspannen nationalisme' en 'gebrek aan respect voor internationale overeenkomsten.'¹⁴ De actie van Israël werd met instemming begroet. De reden voor de steun aan Israël vloeide voort uit sympathie voor de positie van Israël dat te kampen had met de constante dreiging van zijn Arabische burens. Men had begrip voor de inval als reactie op de voortdurende invallen vanuit Gaza door Fedayeen. Ook de weigering van Egypte Israëlische schepen door te laten bij de Straat van Tiran en het Suezkanaal en de zware bewapening door de Sovjet-Unie creëerde begrip. Tenslotte werd de aankondiging van verschillende Arabische landen hun legers onder het bevel van één (Egyptische) generaal te plaatsen opgevat als directe dreiging voor Israël.¹⁵ Voor de Israëlische terugtrekking uit Gaza en de Sinai had dat tot gevolg dat Nederland zich binnen de Algemene Vergadering altijd zou onthouden van stemming bij resoluties die dat van Israël verlangden zonder dat daar garanties voor Israël tegenover zouden staan. In 1957 werd van Amerikaanse zijde geprobeerd een beginselverklaring door de maritieme naties op te stellen, die de status van de Straat van Tiran als internationale zeestraat bevestigde. Nederland steunde deze verklaring als een van de weinige staten. De regering was duidelijk in haar opvatting wie er gelijk had in de vraag om vrije toegang van Israëlische schepen door de Straat van Tiran. Nederland heeft in de aanloop tot de oorlog van 1967 verschillende malen aangeboden deel te nemen aan een militaire vredesmacht bij de Straat van Tiran, maar dat plan verdween snel van tafel nadat zelfs de architect, de VS, zijn handen ervan af trok.¹⁶

Toen de oorlog uitbrak op 5 juni 1967 koos Nederland de kant van Israël omdat dit land slachtoffer was geworden van de Arabische druk. Dat Israël als eerste daadwerkelijk was begonnen met de aanval, werd als ondergeschikt beschouwd.¹⁷ De Nederlandse regering onder Piet de Jong ging zelfs zo ver dat zij op verzoek van oppositieleider Joop den Uyl aan

¹⁴ Soetendorp, *Pragmatisch of principieel* 73.

¹⁵ *Ibidem* 79.

¹⁶ *Ibidem* 95.

¹⁷ *Ibidem* 98.

haar ambtenaren vroeg over de maanden augustus, september en oktober een half procent van hun salaris af te staan voor een economisch-sociale actie voor Israël.¹⁸ Het resultaat van zes dagen vechten, was dat de Israëli's de controle hadden over de Westoever, de Golan, de Gazastrook en de Sinai. Israël was niet langer het kleine staatje dat van alle zijden bedreigd werd, maar het bleek de machtigste mogendheid in de regio te zijn. Na afloop van de oorlog was het standpunt van minister Luns dat Israël moest streven naar maximale veiligheid en een minimum aan grenswijzigingen.¹⁹ Annexatie werd dus afgekeurd. Resolutie 242 gold ook voor de Nederlandse regering als uitgangspunt, hoewel minister van buitenlandse zaken Norbert Schmelzer aangaf dat Resolutie 242 slechts over veilige grenzen sprak en niet over verdedigbare grenzen.²⁰ Begrip voor het Israëlische standpunt was er dus wel in de regering. Soetendorp merkt hierbij echter op dat met die steun vooral het Nederlandse belang gediend werd en pas in tweede plaats principieel geduid kan worden. Ook het veelgehoorde argument dat Nederland uit schuldgevoel voor de deportatie van de vele joden uit Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog de kant van Israël koos, was volgens Soetendorp niet van doorslaggevende betekenis.²¹ Fred Grünfeld, die meer nadruk legt op de invloed van de publieke opinie op het Nederlandse beleid, kent meer betekenis toe aan de principiële factor. Volgens hem zorgden verschillende omstandigheden ervoor dat diverse groepen in de samenleving achter Israël stonden. De socialisten steunde Israël vanwege verwantschap met de vakbeweging of de collectieve landbouwnederzettingen. De gereformeerde zuil voelde een band met het 'verbondsvolk'. Israël werd ook gezien als een kleine democratie te midden van een overvloed aan vijanden.²²

Na een voorzichtige start bij de stichting van de staat Israël, was Nederland dus een goede vriend van Israël geworden. Niet alleen in retoriek maar ook in politieke daden steunde Nederland de jonge Israëlische staat. Van de EG-landen bleek het stemgedrag van Nederland bij resoluties van de Algemene Vergadering van de VN in de periode 1947-1974 het meest met dat van Israël overeen te komen en het minst met dat van de Arabische

¹⁸ Soetendorp, *Pragmatisch of principieel* 100.

¹⁹ Ibidem 104; Handelingen Tweede Kamer Openbare Commissie Vergadering, 1968-1969, 19 november 1969 B22.

²⁰ Handelingen Eerste Kamer 1971-1972, 23 mei 1972, 920.

²¹ Soetendorp, *Pragmatisch of principieel* 205-206.

²² Grünfeld, *Nederland en het Midden-Oosten* (1984) 14.

landen.²³ Bij de oorlogen tussen de Arabische landen en Israël werd ook altijd de Israëlische kant gekozen. Het beeld dat Nederland een van de beste vrienden van Israël was, lijkt dus niet uit de lucht gegrepen. Er bestond aan de andere kant weinig sympathie voor het Arabische landen en van een apart Palestijns geluid was nauwelijks sprake. In de loop van de jaren '70 kwam hier echter verandering in.

²³ Grünfeld, *Nederland en het Midden-Oosten* (1984) 11.

Hoofdstuk 2

Nederland, Europa en de Oktoberoorlog

De voor Israël totaal onverwachte oorlog van 1973 heeft de relatie tussen Nederland en het Midden-Oosten ongewild sterk veranderd. Op 6 oktober 1973, de Grote Verzoendag of Yom Kippoer, de heiligste dag op de Joodse kalender waarop het openbare leven in vrijwel geheel het land stilligt, vielen Egypte en Syrië Israël binnen. Doordat Israël die aanval niet verwachtte werd het land, in tegenstelling tot de oorlog van 1967, in het defensief gedrongen. Tien dagen hadden de Israëli's nodig voor een herstel van de verloren posities en de tegenaanval. De Veiligheidsraadresolutie van 25 oktober 1973 (S/RES/340) maakte voor beide partijen een eind aan de gevechten. Voor de oorlogvoering was er een grote behoefte aan wapens. De Verenigde Staten leverden aan Israël de benodigde wapens, maar niet meteen en niet in overdreven grote mate om de situatie in het Midden-Oosten in balans te houden, mede gelet op de leveranties van de Sovjet-Unie aan Egypte. Een te sterk Israël zou een vredesregeling in de weg kunnen staan.²⁴ De invloed van Europese landen op het conflict is volgens Grünfeld, na bestudering van de memoires van de betrokken Israëlische leiders, te verwaarlozen geweest. Desondanks werd er in Nederland wel serieus nagedacht over de mogelijkheid militaire steun te verlenen aan Israël. Voor Nederland stond het voortbestaan van Israël voorop en moest het beleid daarop ingericht worden. Voor minister-president Joop den Uyl was het voortbestaan van Israël ook van het grootste belang, iets waar het in de eerste dagen van de oorlog niet naar uit zag.²⁵ Ook het geven van militaire steun was voor de regering een serieuze optie. In 1983, tien jaar na de Oktoberoorlog, kwam de toenmalige minister van defensie Henk Vredeling met de verklaring dat hij de Israëlische ambassadeur had laten weten dat de Nederlandse militaire vliegvelden open stonden voor het inschepen van materieel en de brandstofvoorziening van Amerikaanse vliegtuigen. Hij was zelfs bereid de Nederlandse NAVO-voorraad ter beschikking van de Amerikanen te stellen voor een eventuele bewapening van Israël. De minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoep was minder geneigd toezeggingen te doen aan de Israëlische ambassadeur en uiteindelijk is het aanbod blijven steken op het openstellen van het luchtruim voor

²⁴ Fred Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten : de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982* (Maastricht 1991) 57.

²⁵ Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (1991) 65.

Amerikaanse toestellen. Zelfs van dat aanbod werd geen gebruik gemaakt. De Amerikanen konden op de Azoren, met Portugese toestemming, bijtanken en doorvliegen.²⁶ Andere Europese landen waren echter in veel mindere mate bereid hun luchtruim open te stellen zodat het Nederlandse beleid met recht als pro-Israëliisch gekwalificeerd kan worden. Ook in haar woorden liet de regering duidelijk blijken volledig achter Israël te staan. In een verklaring van 9 oktober 1973 werd gesteld dat Egypte en Syrië de vijandelijkheden waren begonnen en dat terugtrekking naar de bestandslijn uit 1970 het beste uitgangspunt voor een staakt-het-vuren zou zijn. Dan zou op basis van resolutie 242 een politieke oplossing gezocht moeten worden.²⁷ Terugtrekking naar de situatie van voor 1967 was volgens de Nederlandse regering dus pas na onderhandelingen aan de orde.

Een verandering echter met de periode 1947-1967 was dat Nederland in toenemende mate rekening moest houden met de Europese partners in het bepalen van zijn standpunt ten aanzien van het Midden-Oostenconflict. De ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap zorgden er voor dat de positie van Nederland aan de zijde van Israël niet meer een vanzelfsprekend onderdeel van de internationale politiek was. De landen van de Europese Gemeenschap waren aan het begin van de jaren '70 begonnen hun individuele buitenlandse beleid op elkaar af te stemmen binnen de al genoemde Europese Politieke Samenwerking. In tegenstelling tot de economische samenwerking die in een verdrag was vastgelegd, vond de politieke samenwerking zijn basis buiten het juridisch kader. Naast de samenwerking op het gebied van veiligheid was de situatie in het Midden-Oosten een van de eerste speerpunten van gezamenlijk politiek optreden. Op Frans aandringen belandde dat laatste punt op de agenda van de eerste bijeenkomst van de negen ministers van buitenlandse zaken in München op 19 november 1970.²⁸ In tegenstelling tot de veiligheidssamenwerking bestonden er over het Midden-Oosten grote verschillen van mening. Frankrijk en Nederland besloegen ieder een tegengesteld deel van het spectrum aan meningen inzake het Midden-Oosten. Het product van de eerste discussies over het Midden-Oosten werd vormgegeven in het 'Schumann-paper' van 13 mei 1971. De belangrijkste punten uit dit document waren: het instellen van gedemilitariseerde grenzen waarlangs internationale troepen gestationeerd zouden moeten worden; algehele Israëliëse terugtrekking met minieme grenscorrecties; Jeruzalem als internationale stad; uitstel over de definitieve status van Oost-Jeruzalem en de keuze voor

²⁶ Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (1991) 66.

²⁷ Brief minister Van der Stoep, 9 oktober 1973, Kamerstuk Tweede Kamer 1973-1974, 12600 V, ondernummer 8; Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (1991) 68.

²⁸ Simon J. Nuttall, *European political co-operation* (Oxford 1992) 56.

terugkeer of schadeloosstelling van de Arabische vluchtelingen. Er werd nadrukkelijk gesproken over Arabische vluchtelingen in plaats van Palestijnen.

Oliecrisis

De Oktoberoorlog was in 1973 aanleiding voor de negen Europese landen voor een nieuwe test voor hun politieke eensgezindheid. Frankrijk en Groot-Brittannië stelden voor namens de landen van de EPS het woord te voeren in de Veiligheidsraad. Minister Van der Stoep was het hier echter mee oneens en weigerde mee te werken aan een dergelijke vrijbrief voor de twee Europese grootmachten. De prille politieke samenwerking van de Negen zou volgens Nederland uitmonden in een te kritische houding ten opzichte van Israël.²⁹ Op 13 oktober werd op een top van het *Comité Politique* in Kopenhagen een motie die hiertoe opriep door Van der Stoep tegengehouden. Deze weigering viel slecht bij Frankrijk, maar nog meer bij Italië.³⁰ De uiteindelijke verklaring riep slechts op tot een staakt-het-vuren 'sur place', dat wilde zeggen gebaseerd op de posities van de legers op dat moment zonder terugtrekking van de Egyptische en Syrische legers. De Nederlandse wens dat er een staakt-het-vuren ex ante (de bestandlijnen van voor 3 oktober 1973) werd gesloten moest worden ingetrokken.³¹

De houding van Nederland was de Arabische landen niet ontgaan. Tijdens de OPEC-conferentie die plaatsvond tussen 16 en 22 oktober 1973 werd door een aantal olieproducerende landen een embargo tegen Nederland ingesteld. Andere besluiten die grote invloed hadden op de oliemarkt waren een eenzijdig besloten prijsverhoging van 70% en een maandelijkse productievermindering van 5%, dit vanwege – naar de mening van de OPEC-staten – een te sterke pro-Israël houding van het merendeel van de westerse landen.³² Libië liet weten een embargo tegen de VS in te stellen, een dag later gevolgd door Saoedi-Arabië. Irak deed op 22 oktober mee dat het Shell-aandeel in de Iraakse *Basrah Petroleum Company* genationaliseerd zou worden om de olie weer in eigen handen te krijgen. De landen die vervolgens overgingen tot een embargo waren: (als eerste) Algerije, (vervolgens) Koeweit, Abu Dhabi, Qatar, Oman, Libië. Deze landen stelden het ultimatum dat Nederland op 26 oktober het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen erkend moest

²⁹ Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland: de Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht 2006) 273.

³⁰ Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (1991) 70.

³¹ *Ibidem* 71.

³² Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* 274.

hebben alsmede een veroordeling van het Israëliisch geweld en de bezetting van de Westoever moest doen uit gaan. Minister Van der Stoel was geenszins van plan op dit ultimatum in te gaan. Op 28 oktober sloot ook Saoedi-Arabië zich aan bij de andere Arabische landen. In november werd de kraan nog verder dichtgedraaid. Een productievermindering van 25 procent ten opzichte van de productie in september werd de Europese landen in het vooruitzicht gesteld met een nog grotere afname van de productie voor december.

De verklaring van de Arabische landen miste zijn effect niet. Op 6 november 1973 bracht het *Comité Politique* van de Negen een communiqué naar buiten waarin het expliciet verwoordde dat een oplossing gevonden moest worden gebaseerd op de *“recognition that in the establishment of a just and lasting peace account must be taken of the legitimate rights of the Palestinians.”*³³ Deze verklaring had naast een directe verwijzing naar de legitieme rechten van de Palestijnen ook het doel een eigen Europees diplomatiek initiatief te starten dat op twee punten afweek van de Amerikaanse benadering. De strijdende partijen werden opgeroepen zich terug te trekken naar de bestandslijnen van 22 oktober. Het Israëliische leger had zich na die datum in een betere positie weten te vechten en door de omsingeling van het derde Egyptische leger bij het Suezkanaal was de onderhandelingspositie van de Israëli's sinds 22 oktober sterk verbeterd. Ten tweede stelden de Negen dat de onderhandelingen gevoerd moesten worden binnen het raamwerk van de Verenigde Naties. Dit kreeg uiteindelijk vorm in het zogenaamde Genève-vredesproces. Op 21 december 1973 opende de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Henry Kissinger onder auspiciën van de Secretaris-Generaal van VN besprekingen tussen de ministers van buitenlandse zaken van Egypte, Jordanië en Israël. Ondanks een mislukte top was het resultaat van deze diplomatieke weg de terugtrekking van de Israëliische en Egyptische legers uit de Sinai op 18 januari 1974. Ook het Sinai Interim-verdrag van 4 september 1975 vloeide voort uit de Geneefse onderhandelingen.

Van der Stoel schreef op 16 november 1973 aan de Tweede Kamer dat de Nederlandse houding niet was veranderd en dat de verklaring namens de landen van de EG

³³ Declaration of the Nine Foreign Ministers of 6 November 1973, in Brussels, on the Situation in the Middle East (http://www.ena.lu/joint_statement_governments_eec_november_1973-020002394.html) Datum laatste wijziging, 28 juni 2006; laatste bezoek 10 september 2010.

geheel in overeenstemming was met het Nederlandse standpunt.³⁴ Een verschil echter met het tot dan toe gevolgde uitgangspunt van resolutie 242 was dat in de verklaring van 6 november het Palestijnse vraagstuk niet langer slechts als een vluchtelingenprobleem werd gezien, maar expliciet werd verwezen naar de rechten van de Palestijnen.³⁵ Dat deze verklaring van de Nederlandse regering niet tot toenadering tot de Arabische landen heeft geleid bleek meteen uit de OPEC-verklaring van 18 november die meldde dat de dreigende verdere exportbeperkingen naar de westerse landen niet ten uitvoer zouden worden gebracht. Nederland was hiervan uitgezonderd zodat de exportbeperkingen tegen Nederland wel van kracht bleven. Hier bovenop kwam een uitspraak van 2 december van de olieministers van Saoedi-Arabië en Algerije dat Nederland nog steeds gezien werd als 'unfriendly nation' en dat verbetering van de situatie alleen zou kunnen worden bewerkstelligd door een extra verklaring van Nederland waarin de rechten van de Palestijnen erkend en de gewelddadigheden van Israël veroordeeld zouden worden. Nederland kwam hierdoor in een buitengewoon lastige situatie terecht. Het zag er naar uit dat er totaal geen hulp uit de overige EG-landen kon worden verwacht, maar dat er op dat moment zelfs dreiging van de Europese partners uitging. In Parijs zag men misschien wel tot tevredenheid, dat de internationale handelspositie van Rotterdam door de sterk verminderde olieaanvoer aan het wankelen werd gebracht. Gelijksortige sentimenten namen Nederlandse diplomaten ook in Londen waar.³⁶ Daar werd gepoogd de olieverdeling uit het Midden-Oosten door de Arabische oliemaatschappijen zo voordelig mogelijk voor Groot-Brittannië te doen uitkomen.

De regering van Nederland deed vruchteloze pogingen de houding van de Franse en Britse regering te veranderen en hen ertoe te bewegen de olie-import op discrete wijze gelijkmatig te verdelen over de EG-landen. Frankrijk reageerde hierop met de opmerking dat Nederland ook geen pogingen had gedaan tot solidariteit toen het de vertegenwoordiging van de EPS in de Veiligheidsraad torpedeerde. Groot-Brittannië was vooral bang dat door solidariteit te betonen, de Arabische landen wellicht over zouden gaan tot een nieuw embargo. Het embargo had evenwel voor Nederland geen nadelig economisch effect. Shell en BP verdeelden de gegeven kortingen alsnog gelijkmatig over alle landen zodat Nederland

³⁴ Nota van de Minister van Buitenlandse Zaken betreffende recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten, 16 november 1973, Kamerstuk Tweede Kamer 1973-1974, 12600 V, ondernummer 14.

³⁵ Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten* (1991) 78.

³⁶ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* 276.

niet werd getroffen door de maatregelen van de OPEC. De aardgasexport hield Nederland meer dan op de been. Ook de toezegging van de VS dat, indien Nederland wel in de problemen zou komen door het embargo, het voor de levering van olie zou zorgen, maakte dat er eigenlijk niets aan de hand was.

Duco Hellema gaat uitvoerig in op de effecten van het olie-embargo voor de verhoudingen binnen de EG. Hij stelt dat het embargo er voor zorgde dat de verschillende tegengestelde belangen van de EG-landen duidelijk naar voren kwamen. De onverwacht onafhankelijke positie van Nederland door de gasexport maakte dat Den Uyl de Britse zijde koos in de discussie over energieverdeling binnen de EG. Frankrijk daarentegen wilde meer controle van de overheid op de oliemaatschappijen wat leveringen betrof terwijl de Britten het klassieke vrijhandelsideaal voorstonden. Hellema concludeert dan terecht dat wanneer grote economische belangen op het spel stonden een sociaaldemocraat een liberaal economisch standpunt kon innemen dat dichter aansloot bij dat van een conservatieve regering in Londen dan de staatsinmenging die vanuit Parijs gepropageerd werd.³⁷ Nederland stelde zich ook op het standpunt dat de pogingen tot een vredesregeling in het Midden-Oosten vooral gevoerd moesten worden door de VS en niet door de EG en al helemaal niet door de Fransen. Besprekingen met de Arabische landen zouden slechts plaats kunnen vinden wanneer het embargo tegen Nederland was opgeheven. Door deze positie in te nemen blokkeerde Nederland het op gang brengen van een dialoog tussen de EG en de Arabische landen. In maart zag het er naar uit dat er verbetering in de situatie zou komen toen het embargo tegen de VS werd opgeheven. De olie-export naar Nederland werd echter nog steeds belemmerd. Op dat punt waren aan Arabische zijde de rollen omgekeerd. Algerije, het land dat in eerste instantie de grootste voorstander van een embargo was geweest, liet weten de export te willen hervatten, terwijl Saoedi-Arabië, de grootste bondgenoot van de VS in het Midden-Oosten, bleef aandringen op handhaving van het embargo. Dit had tot gevolg dat ook van Arabische zijde de mogelijkheid tot een toenadering tot de EG werd tegengehouden. Kwade tongen aan de Quai d'Orsay fluisterden dat de VS op de achtergrond dit scenario had opgezet om Europese inmenging in het Midden-Oosten te frustreren.³⁸

³⁷ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* 277.

³⁸ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* 278.

Op 18 maart 1974 werd door zeven van de negen Arabische landen het embargo tegen de VS opgeheven, tegen Nederland bleef het van kracht. Uiteindelijk kwam er pas op 10 juli 1974 officieel een einde aan het embargo door Amerikaanse en Franse onderhandelingen met de Arabische regeringen. De VS deed een goed woordje voor Nederland vanwege de steun voor het Amerikaanse beleid in het Midden-Oosten, de Fransen werden bewogen door het verlangen de Euro-Arabische dialoog weer op gang te brengen, hetgeen door het volledige aantal EG-landen moest gebeuren.³⁹ Het economische effect van het embargo was na negen maanden veel minder groot dan eerst werd gedacht. De verdeling van olie door de oliemaatschappijen en de gasvoorraad hadden ervoor gezorgd dat Nederland geen noemenswaardige economische schade had opgelopen in vergelijking met andere EG-landen. Het politieke effect was een stuk ambivalenter. Nederland had als klein land een duidelijk stempel op de buitenlandse politiek van de EG gedrukt en gekozen voor een Amerikaanse benadering van het Midden-Oostenconflict in plaats van een gezamenlijke – door Frankrijk geleide – Europese aanpak. Dit leverde enerzijds waardering van de VS en Israël op, maar irritatie bij de Europese partners anderzijds. De Nederlandse buitenlandse politiek bleek in grote mate te zijn gebaseerd op de principiële overtuigingen, zoals het bevorderen van mensenrechten, de trans-Atlantische band en een loskoppeling van het beleid van zuiver economische belangen.⁴⁰ Voorhoeve concludeert verder nog dat internationale druk Nederland moeilijk tot versoepeling van zijn standpunt kon brengen, maar toen de dreiging was geweken, zou blijken dat Nederland in staat was tot grote veranderingen, zoals toenadering tot de Palestijnen.⁴¹

Internationale erkenning voor de PLO

De Oktoberoorlog in 1973 had grote gevolgen voor de positie van de PLO en Israël in de internationale politiek. Hoewel Israël de uiteindelijke overwinning wist veilig te stellen, was gebleken dat het tot dan toe onoverwinnelijke Israëliëse leger wel degelijk in de problemen was gekomen. De tweede belangrijke verschuiving was dat de oorlog had bewerkstelligd dat de Arabische landen het zich niet meer konden veroorloven vrede met Israël te sluiten

³⁹ Joris Voorhoeve, *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy* (Leiden 1985) 243.

⁴⁰ Voorhoeve, *Peace, profits and principles* 245.

⁴¹ *Ibidem* 245.

zonder de Palestijnse kwestie in vredesonderhandelingen mee te nemen. Door de erkenning van het recht op zelfbeschikking door de Algemene Vergadering van de VN en het vredesproces van Genève waarin de Arabische landen bereid waren tot onderhandelingen met Israël op basis van de Veiligheidsraadresoluties 242 en 338, werd de PLO tot heroverweging van haar standpunt ten aanzien van Israël bewogen.⁴² Binnen de PLO zelf groeide na de oorlog het besef dat de vernietiging van Israël geen reële uitgangspositie meer was. Wilde de PLO tot een oplossing komen dan was vanaf dat moment een eventuele toenadering tot Israël niet langer uitgesloten. De retoriek bleef echter onveranderd hard jegens Israël, mede om de steun van de Palestijnse bevolking te behouden, zonder welke de PLO haar positie als vertegenwoordiger van het Palestijnse volk verspeelde.⁴³ De interne discussies tussen de verschillende fracties binnen de PLO leidden in juni 1974 uiteindelijk tot het zogenaamde 'Tien Puntenplan'. Deze tien punten wezen op een verschuiving van het PLO-standpunt. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in de veranderde reden voor de afwijzing van resolutie 242. Waar eerst gevonden werd dat resolutie 242 niet deugde vanwege de erkenning van Israël, stelde het Tien Puntenplan dat de resolutie tekortschoot omdat het de rechten van de Palestijnen niet voldoende respecteert: '[it] obliterates the national right of our people and deals with the cause of our people as a problem of refugees.'⁴⁴ Voor het eerst gaf de PLO hiermee aan dat zij niet langer een 'alles of niets'-strategie aanhing, maar ook een politieke deur openzette.⁴⁵ Het aannemen van het Tien Puntenplan door de Palestijnse Nationale Raad was voor een aantal groeperingen reden uit het Uitvoerend Comité van de PLO te stappen.⁴⁶ De Arabische landen erkenden in november 1974 op de top van de Arabische Liga in Rabat de PLO als enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk. Het was alsof de PLO de nieuwe regels van het diplomatieke spel accepteerde en daarvoor de beloning van erkenning kreeg.⁴⁷

Na de erkenning door de landen van de Arabische Liga was het niet lang daarna de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die de PLO als politiek orgaan erkende. Het

⁴² Wafa Starke, *Zur Strategie der PLO 1964 bis 1994: zwischen bewaffnetem Kampf und Diplomatie, zwischen Gesamtstaat und Teilstaat* (Nürnberg 2000) 65.

⁴³ Starke, *Zur Strategie der PLO* 66.

⁴⁴ Political Programme of 9 June 1974, 12th Palestine National Council (<http://unispal.un.org/unispal.nsf/fd807e46661e3689852570d00069e918/ba7a9909f792340f8525704d006bdaf1?OpenDocument>) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

⁴⁵ Starke, *Zur Strategie der PLO* 69.

⁴⁶ Het betrof hier de PFLP (*Peoples Front for the Liberation of Palestine*) en de PFLP-GC (*Peoples Front for the Liberation of Palestine-General Command*).

⁴⁷ Starke, *Zur Strategie der PLO* 71.

begon met resolutie 3210 die de uitnodiging bevatte aan de PLO – ‘the representative of the Palestinian people’ – deel te nemen aan de plenaire sessies van de Algemene Vergadering over het Palestijnse vraagstuk.⁴⁸ De volgende stap werd door de Algemene Vergadering gezet op 22 november 1974 door de aanvaarding van Resolutie 3236. In die resolutie werden het recht op zelfbeschikking en de nationale onafhankelijkheid van het Palestijnse volk erkend alsmede bevestigd dat de oplossing voor het conflict in het Midden-Oosten niet kon worden gevonden zonder het Palestijnse volk erbij te betrekken.⁴⁹ Op dezelfde dag werd de PLO *Observer*-status verleend binnen de Algemene Vergadering van de VN. Hiermee kreeg de PLO het recht het woord te richten tot de Algemene Vergadering maar niet het recht te stemmen.⁵⁰

Nederland stemde bij de stemmingen van de bovenstaande resoluties nooit vóór een resolutie. De onthouding van Nederland bij de bovengenoemde stemming gaf aan dat de Nederlandse regering niet negatief stond tegenover het toekennen van het recht op zelfbeschikking aan de Palestijnen. Op 17 oktober 1974 vroeg daarop Kamerlid Willem Aantjes van de ARP aan Minister Van der Stoel waarom Nederland zich bij de stemming over resolutie 3210 had onthouden van stemming en niet tegen had gestemd. Een van de redenen voor dit stemgedrag was volgens de minister dat de Nederlandse regering het weliswaar wenselijk vond dat aan de politieke aspiraties van de Palestijnen in het kader van of als bijdrage aan het vredesproces, vorm gegeven zou worden. Het voeren van het woord in een zitting van de Algemene Vergadering droeg daar volgens Van der Stoel wezenlijk aan bij. Liever nog had Van der Stoel gezien dat de vertegenwoordigers van de PLO gehoord

⁴⁸ U. N. General Assembly Resolution 3210 (A/RES/3210) 14 October 1974.

⁴⁹ U. N. General Assembly Resolution 3236 (A/RES/3236) 22 November 1974.

1. Reaffirms the inalienable rights of the Palestinian people in Palestine, including:

(a) The right to self-determination without external interference;

(b) The right to national independence and sovereignty;

2. Reaffirms also the inalienable right of the Palestinians to return to their homes and property from which they have been displaced and uprooted, and calls for their return;

3. Emphasizes that full respect for and the realization of these inalienable rights of the Palestinian people are indispensable for the solution of the question of Palestine;

4. Recognizes that the Palestinian people is a principal party in the establishment of a just and lasting peace in the Middle East;

5. Further recognizes the right of the Palestinian people to regain its rights by all means in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

6. Appeals to all States and international organizations to extend their support to the Palestinian people in its struggle to restore its rights, in accordance with the Charter;

7. Requests the Secretary-General to establish contacts with the Palestine Liberation Organization on all matters concerning the question of Palestine;

⁵⁰ U. N. General Assembly Resolution 3237 (A/RES/3237) 22 November 1974.

waren in het Eerste Comité voor Ontwapening en Internationale Veiligheid van de VN, maar daarvoor bestond geen meerderheid in de Algemene Vergadering. Toch had Van der Stoel bedenkingen bij de eerste zin uit de resolutie waar gesteld werd dat het Palestijnse volk de voornaamste partij was bij de Palestijnse kwestie.⁵¹ Over de vraag of de PLO de enige vertegenwoordiger was voor de Palestijnen wilde de Nederlandse regering geen uitspraken doen en hield ze het slechts bij de mening dat de PLO op dat moment de belangrijkste Palestijnse organisatie was. Uitgangspunt bleef voor de regering dat verwezenlijking van de rechten van de Palestijnen geen afbreuk mocht doen aan het bestaansrecht van Israël zoals erkend in Veiligheidsraadresolutie 242.⁵² Ook bij resolutie 3236 over het zelfbeschikkingsrecht van het Palestijnse volk had Nederland zich onthouden van stemming. De Nederlandse afgevaardigde bij de VN had op de ontwerpresolutie het volgende aan te merken:

‘[...] the draft resolution now before us in document A/L.741 does not, in the view of the Netherlands Government, contribute to the solution of the basic conflict. It addresses itself directly to certain elements of the question of Palestine but does not incorporate at the same time other elements which are essential for a just and lasting settlement of the Middle East conflict.

64. I repeat that Security Council resolution 242 (1967) must be the point of departure for such a settlement. It should therefore have been unequivocally recalled and endorsed in the draft resolution. Resolution 242 (1967) is essential because it contains, apart from the important principle of withdrawal of Israel armed forces from occupied territories, the principle of respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and its right to live in peace within secure and recognized boundaries, free from threats or acts of force. [...] Unless that principle and the expressed recognition of the rights of Israel as a State in the region are reaffirmed in the draft resolution, my Government cannot support it.’⁵³

⁵¹ Vraag van het lid Aantjes (A.R.P.) over het stemgedrag van de Nederlandse VN-delegatie inzake de uitnodiging aan de ‘Palestijnse Bevrijdingsorganisatie’ (PLO), ingezonden 17 oktober 1974; Aangangsel Tweede Kamer 1974-1975 nummer 167.

⁵² Vragen van het lid De Brauw (DS’70) over het stemgedrag van de Nederlandse VN-delegatie inzake de uitnodiging aan de ‘Palestijnse Bevrijdingsorganisatie’ (PLO), ingezonden 17 oktober 1974; Aangangsel Tweede Kamer 1974-1975 nummer 168.

⁵³ U. N. General Assembly Verbatim Records 2296th plenary meeting (A/PV/2296) 22 November 1974.

Dat Nederland in dit geval niet tegen heeft gestemd was in de Tweede Kamer veelvuldig aan de orde. De regering was van mening dat het Nederland niet paste tegen te stemmen – hoewel men ernstige bedenkingen had bij de resolutie – omdat de stemverhouding zodanig was dat Nederland zich te sterk zou profileren. Bij de stemming tekende zich een grote groep landen af die zich onthield (89 voor; 8 tegen; 37 onthoudingen) waardoor een tegenstem Nederland zou isoleren:

‘In zo'n situatie kan men zich als land geheel werpen op het zo principieel mogelijk vastleggen van het Nederlandse standpunt in alleengang, maar men kan als land ook proberen om gezien het feit, dat men als land alleen veel minder gewicht in de schaal legt dan de Negen bij elkaar en uitgaande van het gegeven, dat een meerderheid zich van stemming zal onthouden, de Negen zover mogelijk te krijgen in het onderstrepen van essentiële elementen, waaruit een voor het Midden-Oostenconflict aanvaardbare oplossing zou moeten bestaan. Nederland heeft die gedragslijn in feite gevolgd.’⁵⁴

Van der Stoel maakte hier duidelijk dat Nederland probeerde te voorkomen dat het, wanneer het een Midden-Oosten kwestie betrof, alleen kwam te staan. Aan de onderliggende uitgangspunten is dan niets veranderd.

Europese Politieke Samenwerking en de PLO

Na de Oktoberoorlog van 1973 was binnen de EPS de zogenaamde Euro-Arabische dialoog gestart om een betere verstandhouding tussen de Negen en de Arabische landen tot stand te brengen. De inhoud van deze dialoog werd door de Arabische en Europese landen vanaf het begin verschillend opgevat. De Europese visie was dat de dialoog zou uitmonden in een economische samenwerking, terwijl de Arabische ministers de dialoog zagen in de context van de verklaring van de Negen van 6 november 1973 en de toezeggingen aan de Palestijnen.⁵⁵ De Euro-Arabische dialoog kreeg vorm in verschillende werkgroepen die uiteindelijk samenkwamen in een Algemeen Comité waarin hoge functionarissen van de deelnemende landen zitting hadden. Een van de eerste hete hangijzers was de wens van de

⁵⁴ Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, 27 november 1974, 1590.

⁵⁵ Nuttall, *European political co-operation* 104

Arabische landen dat de PLO als *observer* zitting zou hebben in het Algemeen Comité als consequentie van de verklaring van Rabat dat zij de PLO de enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk zagen. De negen landen van de EG hadden ieder een zodanig verschillend standpunt over de status van de PLO dat een andere oplossing gevonden moest worden. Onder Iers voorzitterschap werd het voorstel gedaan dat de werkgroepen in plaats van nationale vertegenwoordiging uit slechts twee delegaties zou bestaan: een Europese en een Arabische. De leden van die delegaties zouden op basis van hun expertise zitting hebben in de werkgroep en niet op basis van hun nationaliteit. Deze zogenaamde 'Dublin criteria' werden bekrachtigd door de EG op 13 februari 1975 en door de Arabische Liga op 26 april. De vraag over de aanwezigheid van de PLO bij zittingen van het Algemeen Comité bleef onbeantwoord en de zittingsdatum werd uitgesteld.⁵⁶ De Euro-Arabische dialoog kreeg hierdoor meer het karakter van een concrete samenwerking op expertniveau dan die van een algemene politieke dialoog. Er was meer dan een jaar voor nodig om het Algemeen Comité wel bij elkaar te laten komen. Van 18 tot 20 mei 1976 kwam het Algemeen Comité bijeen in Luxemburg op basis van hetzelfde principe als de werkgroepen. Deze ontmoeting (en de latere ontmoetingen op 10-12 februari 1977 en 26-29 oktober 1977) vonden plaats op ambassadeursniveau.

De positie van de Palestijnen was in die jaren – mede onder invloed van de samenwerking met de Arabische landen – onderwerp van fel debat binnen de EPS. De uitspraken die in de Algemene Vergadering van de VN waren gedaan met betrekking tot de aard van de rechten van de Palestijnen, misten hun uitwerking in de EPS niet. Sinds de verklaring van de Negen op 6 november 1973, was er geen communiqué naar buiten gebracht over het Midden-Oosten. Door de verdeeldheid onder de negen Europese landen, duurde het tot 1976 voordat een nieuw gezamenlijk standpunt naar buiten kon worden gebracht. De verklaring die Van der Stoep tijdens het Nederlands EG-voorzitterschap namens de Negen uiteindelijk aflegde op 28 september 1976 in de Algemene Vergadering van de VN, was een compromis tussen de positie van de Franse regering enerzijds en de Nederlandse en Britse regeringen anderzijds. De Fransen zagen graag een erkenning van een territoriale basis

⁵⁶ Nuttall, *European political co-operation* 106.

voor de Palestijnse identiteit, waar de Nederlanders en de Britten tegen waren.⁵⁷ De uiteindelijke tekst luidde:

'I should like to emphasize that a solution of the conflict in the Middle East will be possible only if the legitimate right of the Palestinian people to give effective expression to its national identity is translated into fact.'⁵⁸

In december echter werd de territoriale component alsnog aan de verklaring toegevoegd.⁵⁹ De deelname van de Palestijnen zou voor de EG een van de leidende principes blijven. In de verklaring van de Europese Raad van 29 juni 1977 werd al gesproken van 'the need for a homeland for the Palestinian people.'⁶⁰ Het bezoek van de Egyptische president Sadat aan Jeruzalem in november 1977 was ook een aanleiding voor de Negen uiting te geven aan de wens dat de onderhandelingen zouden leiden tot 'a just and lasting overall settlement taking account of the rights and concerns of all the interested parties. It is urgent that genuine peace at last be achieved for all the peoples of the area including the Palestinian people on the basis of the principles recognized by the international community which are embodied in particular in the declaration of the European Council of 29 June 1977.'⁶¹ Het bezoek van Sadat had echter een tegenovergestelde uitwerking op het vredesproces. Door de bilaterale toenadering tussen Egypte en Israël werd de Arabische wereld verdeeld. De meerderheid van de Arabische staten beschouwde de actie van Sadat als verraad aan de Palestijnse zaak. Door een aparte overeenkomst te sluiten met Israël had Egypte de kans op een alomvattend vredesakkoord doorkruist. De kans op een hervatting van de Genève onderhandelingen was zo tot mislukken gedoemd.

Samengevat zou gezegd kunnen worden dat de Nederlandse steun aan Israël tijdens de Oktoberoorlog van 1973 op een lijn stond met de houding die Nederland had aangenomen in de eerdere oorlogen in het Midden-Oosten. Een nieuw element was echter de gezamenlijke

⁵⁷ Nuttall, *European political co-operation* 101.

⁵⁸ Speech Max van der Stoep in de Algemene Vergadering van de VN, 28 september 1976 (http://aei.pitt.edu/10869/01/133-van_der_Stoep-09-27-1976.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

⁵⁹ Nuttall, *European political co-operation* 101.

⁶⁰ Conclusions of the sessions of the European Council 1975-1990, Londen 29 en 30 juni 1977 (http://aei.pitt.edu/1410/01/London_june_1977.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

⁶¹ Statement by the nine foreign ministers on the situation in the Middle East, Brussel, 22 november 1977 (http://aei.pitt.edu/5579/01/002277_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

actie van de Arabische landen tegen Nederland. Door de olieboycot en het gebrek aan steun van de EG-landen werd Nederland geconfronteerd met een internationaal isolement. De steun aan Israël bleek consequenties te hebben voor de positie van Nederland in de wereld. Een ander element dat vraagtekens zette bij de vanzelfsprekende steun aan Israël, was de sterker wordende positie van de PLO. De Palestijnse Bevrijdingsorganisatie werd door de erkenning door de Arabische landen en later de VN, een speler die niet makkelijk meer te negeren was. Ook het begin van een gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EG in vorm van de Europese Politieke Samenwerking zorgde voor een verschuiving in de richting van de Arabische kant. Nederland stond binnen de EPS het meest aan de kant van Israël terwijl de Arabische landen verdedigd werden door Frankrijk. De EPS liet door haar verklaringen weten de Palestijnse zaak als apart onderdeel van het Midden-Oostenconflict te zien. Nederland stemde in 1974 in de Algemene Vergadering niet tegen het verlenen van de *observer*-status aan de PLO. In tegenstelling tot een jaar eerder durfde de regering niet af te wijken van de lijn van haar Europese partners. De stap naar een normale diplomatieke omgang met de PLO was echter nog ver weg.

Hoofdstuk 3

Diplomatiek contact met de PLO

De houding van Nederland ten opzichte van de PLO was dus haast tegenovergesteld aan de relatie met Israël. De in 1964 opgerichte koepelorganisatie werd door de Nederlandse regering, evenals door de Israëlische, gezien als terreurorganisatie en niet als rechtmatige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk. Na het verdelingsplan van de Verenigde Naties in 1947 was de Palestijnse kwestie ook uit beeld verdwenen. In de 25 jaar die daarop volgden was het 'Palestijnse probleem' niet aan de orde. De oorlogen van 1956 en 1967 betroffen Israël en de Arabische buurlanden. Van een aparte Palestijnse kwestie was nog geen sprake. Het vraagstuk was deel van het vluchtelingenprobleem dat sinds 1949 viel onder de *United Nations United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA). De eerstvolgende keer dat de Nederlandse regering geconfronteerd werd met de Palestijnen was in 1970 toen in de Algemene Vergadering van VN het soevereine recht op zelfbeschikking door de Palestijnen werd erkend. Resolutie 2649 van 30 november veroordeelde de landen die het recht op zelfbeschikking van de volken in Zuid-Afrika en Palestina ontkenden. Hiermee werd in relatief korte tijd steun gegeven aan de PLO in de internationale arena.⁶² Nederland stemde tegen deze resolutie.

Het officiële Nederlandse beleid met betrekking tot contacten met de PLO was, zoals gezegd, restrictief in vergelijking met het beleid van andere EG-landen. Het uitgangspunt van het ministerie van buitenlandse zaken was dat contact met niet erkende staten of organisaties zoveel mogelijk vermeden moest worden. Dit principe werd expliciet verwoord in een bericht aan de ambassades in Damascus, Beiroet en Caïro.⁶³ De vraag hoe moest worden omgegaan met PLO-functionarissen die men op verschillende recepties of officiële gelegenheden tegen het lijf zou lopen, speelde in die drie hoofdsteden het meest. Na de erkenning van de PLO als vertegenwoordiger van het Palestijnse volk door de Arabische Liga en de VN, maakten vertegenwoordigers van de PLO deel uit van de internationale gemeenschap rond de Arabische regeringscentra. In de praktijk liepen Nederlandse diplomaten ook in het kader van de Euro-Arabische dialoog PLO-vertegenwoordigers tegen

⁶² U. N. General Assembly Resolution 2649 (A/RES/2649) 30 November 1970.

⁶³ Codebericht van de minister van buitenlandse zaken aan ambassades, archief ministerie van buitenlandse zaken (ABZ), Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977, map 2227, 7 jan 1976.

het lijf. Dit feit in combinatie met de wens van de Nederlandse regering 'alle contact te vermijden' leverde voor Nederlandse diplomaten problemen op. Zo blijkt uit de archieven van het ministerie van buitenlandse zaken dat regelmatig de vraag werd gesteld aan de Directie Noord-Afrika en het Midden-Oosten (DAM) naar welke recepties men wel of niet mocht gaan. De regel was dat recepties die ter ere van PLO-vertegenwoordigers werden gehouden in ieder geval niet bezocht dienden te worden door Nederlandse diplomaten. De overige EG-landen bleken echter wel (informele) contacten met de PLO te onderhouden. Minister Van der Stoep instrueerde de ambassades die contacten tussen de PLO en de EG partners goed in de gaten te houden maar hij was niet van zins van de gestelde koers af te wijken.⁶⁴ Zo meldde al op 10 oktober 1975 de Nederlandse ambassadeur te Caïro dat 'al mijn EPS-collega's zonder uitzondering min of meer regelmatig informele contacten met PLO-vertegenwoordigers plegen te onderhouden. Doorgaans geschiedt zulks in de vorm van gesprekken tijdens toevallige ontmoetingen op recepties doch ik heb de indruk dat het niet steeds bij "ongezochte" ontmoetingen blijft. In het laatstgenoemde geval worden dergelijke gesprekken aan medewerkers overgelaten.'⁶⁵ Eind februari 1977 meldde ook de ambassadeur te Damascus dat alle EG-ambassadeurs persoonlijk dan wel via medewerkers contact hadden met PLO-leiders. Hij vatte de praktijk van de ambassadeurs samen: de Italiaan handelt naar eigen inzicht, de Belg bij voorkeur niet via ambassade, de Brit mag niets bezoeken 'in honour' van de Palestijnen evenals de Duitser, de Fransman had openlijk contact.⁶⁶ In augustus 1977 meldde de Britse ambassadeur te Damascus aan zijn Nederlandse collega in vertrouwen dat zijn ministerie de ban op contacten met de PLO had opgeheven.⁶⁷

Een opmerkelijke afwijking van het tot dan toe gevoerde beleid was het verzoek op 22 december 1976 aan de ambassadeur te Caïro, G. W. van Barneveld Kooy, in het striktste geheim gesprekken te voeren met PLO-vertegenwoordigers. Op het ministerie van buitenlandse zaken kwam men erachter dat de Palestijnse zaak een onderwerp was waar men niet omheen kon. Het onderwerp nam een centrale plaats in in het Arabische denken.

⁶⁴ Bericht van Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) aan de ambassadeurs van Rome, Bonn Londen Parijs Beiroet, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1975-1976, map 2226, 18 september 1975.

⁶⁵ Bericht van de ambassade te Caïro aan het ministerie te Den Haag, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1975-1976, map 2226, 10 oktober 1975.

⁶⁶ Bericht van de ambassade te Damascus aan het ministerie te Den Haag, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977, map 2227, 25 februari 1977.

⁶⁷ Bericht van de ambassade te Damascus aan het ministerie te Den Haag, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1978, map 2228, 18 augustus 1977.

Het was een onderwerp waarover men binnen de EPS bezig was een standpunt te formuleren. Om die redenen was het noodzakelijk dat ook Nederland rechtstreeks kennis nam van de Palestijnse opinie.⁶⁸ Ook mede gezien de gunstige vooruitzichten op de Genève-onderhandelingen was een Nederlandse kennisneming van het Palestijnse standpunt onontbeerlijk om een 'onpartijdig beleid te kunnen blijven uitvoeren.'⁶⁹ Dat de gesprekken gevoerd zouden worden met vertegenwoordigers van de PLO was in dit geval niet te vermijden: '[d]aarbij ben ik me bewust dat dusver, ondanks alle op- en neergang van hun invloed naar buiten, de Palestijnen intern slechts door één overkoepelende organisatie worden samengehouden, zodat uitvoering van deze instructie onvermijdelijk gesprekken met vertegenwoordigers van die organisatie zal meebrengen.'⁷⁰ Deze eerste stap moest zo onopvallend mogelijk genomen worden om niet de indruk te wekken dat het Nederlandse standpunt ten aanzien van de PLO gewijzigd was en om ongewenste reacties van Israëliëse of Arabische regeringskringen te vermijden. Het eerste gesprek in dit kader vond plaats op 27 januari 1977 tussen de tweede man van de Nederlandse ambassade, dhr. Fruin en Basil Akl, lid van de Nationale Raad van de PLO en net benoemd tot hoofd van de permanente vertegenwoordiging bij de VN. Het gesprek was 'op discrete wijze gearrangeerd door een wederzijdse bevriende relatie.'⁷¹ Op 25 april 1977 werd een vervolggesprek gehouden met Ahmed Dajani, lid van het Uitvoerend Comité van de PLO.⁷²

Hoe gevoelig en vertrouwelijk deze gesprekken waren, bleek uit de reactie van het ministerie van buitenlandse zaken op een bericht in de Haagse Courant dat de Nederlandse ambassadeur te Damascus, H. Ch. E. van Ede van der Pals, contact zou hebben gehad met de PLO-functionaris Farouk Khadoumi, hoofd van het politieke bureau van de PLO te Damascus. De ambassadeur verzekerde dat het contact slechts toevalligerwijs had plaatsgevonden op een receptie. Ook de Israëliëse ambassade in Den Haag informeerde bezorgd naar de mogelijke contacten met de PLO. Het ministerie van buitenlandse zaken

⁶⁸ Bericht aan ambassadeur G. W. van Barneveld Kooy van minister M. van der Stoel, Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken (ABZ) Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977, map 2227, 22 december 1976.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Bericht van ambassadeur G. W. van Barneveld Kooy aan minister M. van der Stoel, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977, map 2227, 31 januari 1977.

⁷² Bericht van ambassadeur G. W. van Barneveld Kooy aan minister M. van der Stoel, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977, map 2227, 2 mei 1977.

verzekerde dat er geen contacten waren tussen Nederlandse diplomaten en PLO-functionarissen.⁷³

Op 3 januari 1978 schreef Ambassadeur Van Ede van der Pals het volgende aan Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) mr. M. H. J. C. Rutten:

'Het zij mij veroorloofd erop te wijzen, dat enig informatief contact ook mijnerzijds met te Damascus gevestigde PLO leiders voor het volgen van politieke ontwikkelingen bijzonder nuttig zou kunnen zijn, waarbij zij aangetekend, dat deze Ambassade de enige van de alhier gevestigde diplomatieke vertegenwoordigingen van EG landen is die niet van tijd tot tijd dergelijke contacten onderhoudt.'⁷⁴

Rutten legde vervolgens de vraag voor bij minister Van der Klaauw en gaf daarbij vier overwegingen mee. Ten eerste was het volgens Rutten noodzakelijk bij het volgen van de ontwikkelingen in het Midden-Oosten, die na het bezoek van Sadat aan Jeruzalem in een stroomversnelling waren geraakt, zoveel mogelijk bronnen te gebruiken. Ten tweede bleek steeds meer dat het Palestijnse vraagstuk de harde kern vormde in het Midden-Oosten probleem terwijl de informatie uit tweede of derde hand geen eenduidig beeld van de positie van de PLO-leiders gaf. Daarnaast viel volgens Rutten te verwachten dat de Arabische druk op de Negen en Nederland om stelling te nemen in het Midden-Oostenconflict, zou toenemen. Tenslotte was hij van mening dat er in de publieke opinie in Nederland meer sympathie was ontstaan voor het Palestijnse streven de beschikking te hebben over een eigen land of staat. Daarbij moest niet vergeten worden dat de Israëliëse en Joodse lobby nog zeer actief was en dat de voorgestelde stap tot grote onrust zou kunnen leiden, mocht het contact met de PLO naar buiten komen. Op basis van deze afweging adviseerde Rutten minister Van der Klaauw de ambassadeurs te Beiroet, Damascus en Bagdad informele contacten te laten aangaan met PLO-functionarissen. De ambassadeurs zouden daarbij moeten oppassen dat ze ten onrechte de indruk zouden wekken dat de Nederlandse regering de PLO als enige

⁷³ MEMO Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) aan minister M. van der Stoel, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1978, map 2228, 24 augustus 1977.

⁷⁴ Bericht van ambassadeur Van Ede van der Pals aan DGPZ, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1978, map 2228, 3 januari 1978.

vertegenwoordiger van het Palestijnse volk zag. Het contact zou een geheim moeten blijven ook voor hun diplomatieke collega's.⁷⁵

Na navraag van Rutten bij de tijdelijk zaakgelastigde te Bagdad bleek dat daar geen mogelijkheden voor zinvol contact met de PLO aanwezig waren.⁷⁶ De twee ambassades die overbleven, de vertegenwoordigingen te Beiroet en Damascus, werden vervolgens op 25 januari op de hoogte gesteld van de wens van de Directeur-Generaal Politieke Zaken. De contacten werden aan een strikte gedragscode onderworpen:

- '1) Aan het bestaan van deze contacten dient Uwezijds geen ruchtbaarheid te worden gegeven, ook niet tegenover Uw collega's.
- 2) De contacten mogen op geen enkele wijze de indruk vestigen dat U, c.q. de Nederlandse Regering, de PLO erkent als de enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk.
- 3) Het doel van deze contacten is het verkrijgen van informatie. U dient zich dan ook te beperken tot het stellen van vragen en het luisteren en U te onthouden van het uiteenzetten van eigen standpunten. [...]
- 4) De hieruit voortvloeiende rapportage dient geheim te worden toegezonden. Alleen in geval van zeer urgente informatie waren seinberichten te versturen.
- 5) Het bovenstaande brengt voorshands geen wijziging in eerdere instructies betreffende het onderhouden van sociale contacten met PLO-vertegenwoordigers.'⁷⁷

De ambassadeur te Beiroet, H. C. Jorissen sprak in februari met Ibrahim Bakr, lid van het Centrale Comité van de PLO. Ook sprak hij met de bovengenoemde Farouk Khadoumi en de gesprekspartner te Caïro, de permanente vertegenwoordiger van de PLO bij de VN, Basil Akl. Uit deze gesprekken kwamen geen bijzondere inzichten naar voren. Het bleef bij een herhaling van de bekende PLO-standpunten over het einde van de Israëlische bezetting en de terugkeer van de Palestijnse vluchtelingen. Op 18 april 1978 berichtte de ambassadeur te Beiroet dat de 'eerste medewerker' van de ambassade een gesprek had gevoerd met 'Abu

⁷⁵ Geheim MEMO aan minister Chris van der Klaauw van mr. M. H. J. Ch. Rutten (DGPZ), ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 3 januari 1978.

⁷⁶ MEMO van DGPZ aan minister Chris van der Klaauw, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 17 januari 1978.

⁷⁷ Ibidem.

Hassan' lid van de Revolutionaire Raad van Fatah en één van de naaste medewerkers van Arafat. 'Hij wordt beschouwd als chef van de veiligheidsdienst of "minister van binnenlandse zaken" van Fatah' aldus het bericht.⁷⁸ Deze Abu Hassan was dezelfde als Ali Hassan Salameh, bijgenaamd de Rode Prins. Salameh was een belangrijk planner van de Palestijnse terreurorganisatie Zwarte September en werd verantwoordelijk gehouden voor de gijzeling van Israëlische atleten op de Olympische Spelen van München in 1972. Daarnaast was Salameh belast met de beveiliging van Fatah-leiders, waaronder Yassar Arafat. De Israëlische geheime dienst, de Mossad, was sinds de terreuractie in München op zoek naar Salameh in het kader van de vergeldingsoperatie 'Wrath of God'. Bij een mislukte aanslag in Lillienhammer in 1973 was bij vergissing een onschuldige ober gedood die op Salameh zou hebben geleken. Later, op 22 januari 1979, zou het de Mossad lukken Salameh in Beiroet door een autobom om het leven te brengen.⁷⁹

In de gesprekken kwam ook de mening van de PLO over Nederland aan de orde. De PLO was volgens Khaled Fahoum, de voorzitter van de Palestijnse Nationale Raad, het Palestijnse parlement, tevreden over het Nederlandse optreden bij UNIFIL.⁸⁰ In dit gesprek relativeerde Fahoum ook kritiek die Nederland te verduren had gekregen van Kaddoumi die in de media het beleid van Nederland hekelde. Fahoum zei dat Nederland naast Frankrijk altijd negatief afstak. Nederland verklaarde echter dat het achter het standpunt van de Negen stond en het in wezen dus geen verschil zou moeten maken.⁸¹ Een half jaar later bleek uit een gesprek met Abu Jafar, hoofd van de afdeling politieke zaken van de PLO, dat de PLO de Nederlandse houding binnen de EG het meest afwijzend vond. 'Steeds weer, zo zeide hij, moeten wij een Nederlands veto vrezem.' De andere Europese landen lieten niet na in hun contacten met de PLO-leiding te melden dat het Nederlandse standpunt in veel gevallen verhinderde dat door de EG aan de PLO-positie werd tegemoet gekomen.⁸²

Dat de gesprekken anderhalf jaar na het eerste contact binnen het ministerie van buitenlandse zaken nog steeds gevoelig lagen bleek uit de reactie van chef DAM op een

⁷⁸ Bericht van de ambassade te Beiroet, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 18 april 1978.

⁷⁹ 'Middle East; death of a terrorist', *Time*, 5 februari 1979, (<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,946209,00.html?internalid=ACA>) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

⁸⁰ De Nederlandse deelname aan UNIFIL komt verderop aan de orde.

⁸¹ Bericht van de ambassade te Damascus, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 10 februari 1979.

⁸² Bericht van de ambassade te Beiroet, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 14 augustus 1979.

bericht vanuit Damascus dat de tijdelijk zaakgelastigde een onderhoud had gehad met een PLO-vertegenwoordiger. 'Wilt U Amb. v. E. v. d. P. [van Ede van der Pals] dit laten zien en hem vragen zijn tweede man nog te zeggen dat het – hoewel wij de inhoud van het rapport waarderen – niet de bedoeling is dat anderen des hijzelf – v. E. v. d. P. – zulke gesprekken voert.'⁸³ Ook aan de ambassadeur te Beiroet, A. H. Croin, werd te verstaan gegeven dat alleen hij contacten mocht onderhouden met de PLO en dat dit niet gedelegeerd mocht worden aan de tweede man van de ambassade.⁸⁴ Deze bevoegdheid bleef dus anderhalf jaar lang alleen voorbehouden aan de ambassadeurs te Beiroet, Damascus en Caïro.

Het kabinet van Agt I

In 1977 kwam na de Tweede Kamerverkiezing een kabinet aan de macht dat een andere politieke kleur had dan zijn voorganger. De winnaar van de verkiezingen was de PvdA onder Joop den Uyl. Een voortzetting van zijn kabinet met de christendemocraten lag voor de hand. Op het ministerie van buitenlandse zaken ging men er ook van uit dat Max van der Stoel (buitenlandse zaken) en Laurens Jan Brinkhorst (staatsecretaris Europese zaken) op hun posten zouden blijven zitten. De formatie duurde echter ongewoon lang en na een paar maanden vruchteloze onderhandelingen met de PvdA ging het CDA samenwerken met de VVD. Het kabinet dat geleid werd door Dries van Agt, met aan zijn rechterhand VVD-leider Hans Wiegel, kon slechts steunen op twee zetels meerderheid in de Tweede Kamer. De ministerspost van buitenlandse zaken verschoof van Max van der Stoel naar de politiek onervaren VVD'er Chris van der Klaauw. De reden dat voor Van der Klaauw werd gekozen was dat twee kandidaten die de voorkeur hadden van de functie afzagen. Wiegel had toen de keuze tussen de beroepsdiplomaten Jaap de Hoop Scheffer en Van der Klaauw. De keuze viel op de laatste omdat Wiegel naar eigen zeggen deze beter kende.⁸⁵ Slechts een week nadat hij gevraagd was legde Van der Klaauw de eed af voor de koningin. Bij zijn aantreden was Van der Klaauw in de veronderstelling dat het ministerschap een voortzetting zou zijn

⁸³ MEMO van DAM (N. van Dijl) aan Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten, afdeling Midden-Oosten, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 31 augustus 1979.

⁸⁴ Tekst in kantlijn van bericht uit Beiroet van Van Dijl: 'Amb. Croin heeft opnieuw ondershands van mij gehoord dat hij als enige met PLO mag praten.', ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 26 september 1979.

⁸⁵ Johan van Merriënboer, Peter Bootsma, Peter van Griensven, *Van Agt biografie : tour de force* (Amsterdam 2008) 288.

van zijn carrière als diplomaat. Tijdens zijn loopbaan had hij van een afstand de taken van de minister gade geslagen en verkeerde in de veronderstelling dat die niet veel verschilden van de zijne. Van der Klaauw had in zijn carrière functies bekleed in Boedapest, Oslo, Parijs (bij de NAVO), Rio de Janeiro, Genève (VN) en New York (VN). Hij was echter onvoorbereid op het harde politieke leven en de strijd in de Tweede Kamer. De PvdA en de linkse partijen voerden felle oppositie omdat zij het gevoel hadden dat het centrumrechtse kabinet de plaats innam die zij hadden moeten hebben.⁸⁶ Het was ook niet makkelijk de plek in te nemen van Max van der Stoel die aanzien genoot op het departement en in het buitenland. Met name op het gebied van de mensenrechten had Van der Stoel Nederland op de kaart weten te zetten. Van der Klaauw hield niet van het politieke spel met woorden en de scherpe debatten in de Tweede Kamer. Hij was een persoon die zich liever op eerlijkheid liet voorstaan dan op zijn politieke overlevingsgave. De oppositie wist hem vaak het vuur aan de schenen te leggen. Grote kwesties waar Van der Klaauw als minister mee te maken kreeg waren onder andere de kernwapenproblematiek, de levering van onderzeeërs aan Taiwan en het apartheidsregime van Zuid-Afrika.⁸⁷ Het beleid ten opzichte van het Midden-Oosten was ook een opkomend thema in de buitenlandse politiek, zij het wat minder prominent dan het heden ten dage is. Wat de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten betrof was hij niet enthousiast voor aparte Europese inmenging. “Ik ben een Atlanticus [...] [v]andaar dat ik van mening ben en ook altijd ben geweest, dat de Europese Unie en daarmee ook Nederland zijn Midden-Oosten-beleid moet afstemmen op de Verenigde Staten” liet hij na zijn regeerperiode nog weten.⁸⁸

Na een klein jaar ministerschap werd hij op zijn eerste bezoek aan de regio direct geconfronteerd met het imago van Nederland in de Arabische wereld. Bij een bezoek aan de Syrische minister van buitenlandse zaken haalde deze bij het officiële banket uit naar de meest pro-Israël staat van Europa. Pas na een sussende speech van Van der Klaauw met de boodschap dat steun aan Israël goede relaties met de Arabische landen niet in de weg stond,

⁸⁶ J.M. Bik, ‘Diplomaat-minister huiverig voor hardheid. C.A. van der Klaauw (1924-2005)’, *NRC Handelsblad*, 18 maart 2005.

⁸⁷ Doeko Bosscher, ‘Een onwennig minister: Christoph Albert van der Klaauw (1977-1981)’ in: *Jaarboek Buitenlandse Zaken: jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek – deel 5* (Den Haag 1999).

⁸⁸ ‘Ik hoop dat Israel heel snel de politiek van Rabin hervat’ Interview met Chris van der Klaauw *CIDI: Israël Nieuwsbrief* 13 (1998) 16 april 1998.

werd het ijs enigszins gebroken.⁸⁹ Met zijn Israëlische collega's had Van der Klaauw tijdens zijn regeerperiode goed contact, hoewel hij naar eigen zeggen op grote verschillen van mening stuitte. In Israël zat de rechtse Likod-regering onder leiding van Menachem Begin die een uitgesproken standpunt over de Westelijke Jordaanoever naar buiten bracht. Van der Klaauw stond namens Nederland de visie voor die de nederzettingen illegaal beschouwde en kwam hiermee meermaals tegenover Begin te staan. Met zijn ambtsgenoot Moshe Dayan had Van der Klaauw in alle wederzijdse ontmoetingen plezierig contact. Dit kwam met name doordat Dayan een van de weinige Israëlische ministers was die de Nederlandse deelname aan de VN-missie in Libanon steunde.⁹⁰

Deelname UNIFIL

De positie van het Midden-Oosten nam in betekenis toe door de beslissing deel te nemen aan de VN-missie in Libanon UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*). In december 1978 werd Nederland door de VN gevraagd deel te nemen aan deze militaire vredesoperatie. UNIFIL was op het moment dat het verzoek Nederland bereikte al negen maanden actief in Libanon, maar dreigde met een tekort aan personeel te komen zitten door het aanstaande vertrek van Iran. Libanon was begin jaren zeventig in een bloedige burgeroorlog verwickeld geraakt. Het van origine door religieuze en etnische verdeeldheid instabiele land, was na de verdrijving van de PLO uit Jordanië in 1970 opgezaald met een nieuw probleem. Na deze zogenaamde 'Zwarte September' opereerde de PLO vanuit Beiroet, hetgeen resulteerde in aanvallen op Israël vanuit Libanon. Voor de interne situatie in Libanon had de komst van de PLO desastreuze gevolgen. De christelijke groeperingen voelden zich door de islamitische nieuwkomers bedreigd. Het conflict breidde zich uit over het gehele land en over alle bevolkingsgroepen. Er ontstond een burgeroorlog tussen verschillende milities van verschillende gezindten waarbij uiteindelijk Syrië – met geheime Israëlische toestemming – Libanon binnenviel. De Syrische leider Hafez Al-Assad hoopte zo te voorkomen dat een PLO-gedomineerd regime de macht zou uitoefenen in Libanon. De Syrische inval verdreef vervolgens de PLO naar het zuiden van Libanon waar het de invallen in Israël voortzette. Israël besloot na een Palestijnse terreuractie ook een invasie in Libanon op touw te zetten.

⁸⁹ C. A. van der Klaauw, *Een diplomatenleven, memoires* (Amsterdam 1995) 261-262.

⁹⁰ Van der Klaauw, *Een diplomatenleven* 266.

Met de operatie die genoemd was naar de Litani, de rivier tot waar de Israëli's van plan waren op te trekken, hoopten zij een einde te maken aan de PLO-aanwezigheid in Zuid-Libanon. De Israëlische militaire campagne ging gepaard met veel (burger)slachtoffers en materiële schade. De inval kon ook niet op steun rekenen van de Amerikaanse president Jimmy Carter die de gesprekken tussen Israël en Egypte op Camp David in het water zag vallen. Carter zocht hulp bij de Veiligheidsraad om zijn vredesbesprekingen te redden. Op 19 maart 1978 werd een resolutie aangenomen die Israël opriep uit Libanon te vertrekken en de oprichting van de *United Nations Interim Force in Lebanon* voor een periode van zes maanden beval. Over de haalbaarheid van de missie was niet grondig nagedacht. Als *peacekeeping force* was het mandaat de vrede te bewaren, niet af te dwingen. Van vrede was echter geen sprake en de PLO en Israël en aan dat land gelieerde militieën konden in grote mate hun gang gaan.⁹¹

Dat Nederland werd gevraagd viel in goede aarde bij het ministerie van buitenlandse zaken, maar – bijna vanzelfsprekend – minder op het ministerie van defensie. Met dit verzoek werd volgens velen bevestigd dat Nederland volop meedeed in de internationale vredesarena en het dus van zijn koloniale stempel bevrijd leek.⁹² Ook leek het verzoek te duiden op een herwaardering van het Nederlandse Midden-Oosten standpunt. Nederland was niet eerder voor *peacekeeping*-operaties in de regio (UNEF, UNDOF) gevraagd omdat het als te partijdig bekend stond.⁹³ Dat de mogelijkheid tot Nederlandse deelname opeens wel bleek te bestaan werd op het ministerie van buitenlandse zaken dan ook gezien als een erkenning van de zogenaamde '*evenhanded policy*.' De voordelen van deelname aan de missie zouden volgens het ministerie van buitenlandse zaken opwegen tegen de nadelen die veroorzaakt konden worden door de onhaalbaarheid van de missie. Een voorlopige termijn van één jaar zou voldoende mogelijkheid moeten bieden bijtijds te vertrekken mochten de Nederlandse troepen in moeilijkheden komen. Adviseurs van de staatssecretaris van defensie, C. L. J. van Lent, waren een stuk minder enthousiast. De Koninklijke Landmacht zou de missie wel kunnen uitvoeren, maar had ernstige twijfels over het mandaat, de uitvoerbaarheid van de missie en de beschikbaarheid van troepen. Minister-president Van Agt was benieuwd naar de opstelling van de Israëli's tegenover mogelijke Nederlandse

⁹¹ Ben Schoemaker en Herman Roozenbeek (red.) *Vredesmacht in Libanon: de Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985* (Amsterdam 2004) 31.

⁹² Schoemaker en Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon* 56.

⁹³ *Ibidem* 66.

deelname. Van der Klaauw kon vertellen dat de Israëlische minister van buitenlandse zaken, Moshe Dayan, Nederlandse deelname zou toejuichen.⁹⁴ Ook van de Arabische landen viel slechts instemming te verwachten omdat UNIFIL brede draagkracht genoot in de Arabische wereld. Bij de Israëlische steun viel wel een kanttekening te plaatsen. Dayan was binnen zijn regering een outsider wat zijn houding ten opzichte van UNIFIL betrof. Door zijn focus op de bilaterale betrekkingen tussen Israël en Egypte, achtte hij het Zuid-Libanon beleid van ondergeschikt belang. Dat Van der Klaauw onbekend was met de interne verhoudingen in het Israëlisch kabinet, getuigde volgens Ben Schoenmaker en Loe Maas van een gebrekkig inzicht in de politieke verhoudingen in Israël.⁹⁵ Ook was Van der Klaauw niet bang voor de mogelijkheid dat Nederlandse en Israëlische troepen in een situatie zouden komen dat zij het vuur op elkaar zouden openen. “Zo zijn onze verhoudingen niet” merkte hij tijdens de beslissende kabinetsvergadering op.⁹⁶ Met één tegenstem ging het kabinet vervolgens op 12 januari 1979 akkoord met deelname aan UNIFIL.

De Tweede Kamer ging niet zo makkelijk achter het kabinetsbesluit staan. In een Kamerdebat was met name de steun van Israël aan Nederlandse deelname onderwerp van discussie. Er kwamen tegenstrijdige berichten uit dat land. Verschillende kranten berichtten over negatieve uitlatingen van de Israëlische legertop over Nederlandse deelname. Na navraag bij het Israëlische ministerie van buitenlandse zaken bleef het officiële standpunt van Dayan echter staan. Ook de Israëlische ambassadeur te Den Haag meldde aan het ministerie van buitenlandse zaken dat de uitlatingen van Dayan niet betekenden dat de regering enthousiast was over Nederlandse deelname. Laurens Jan Brinkhorst (D'66) vroeg tijdens het debat nog naar de contacten met de PLO die de Nederlandse militairen onvermijdelijk zouden hebben. Hij noemde daarbij het voorbeeld van een Nederlandse cameraman die gegijzeld was door PLO-strijders en door direct contact met Nederlandse onderhandelaars was vrijgekomen. Kamerleden Fred van der Spek (PSP) en Henk Waltmans (PPR) wensten zelfs dat de PLO erkend zou worden als de enige legitieme vertegenwoordiger van de Palestijnen.⁹⁷ Minister Van der Klaauw vond dat te ver gaan. Er zou slechts zakelijk contact kunnen zijn over praktische zaken zoals het genoemde voorbeeld

⁹⁴ Schoenmaker en Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon* 76.

⁹⁵ *Ibidem* 77.

⁹⁶ *Ibidem* 81.

⁹⁷ Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, 1 februari 1979, 2956, 2959.

van de cameraman. Dat was een heel andere zaak dan officieel regeringscontact.⁹⁸ Er was volgens Van der Klaauw ook geen reden tot officieel contact met de PLO omdat via derden de opinie van de PLO over Nederland duidelijk was. Er was volgens Van der Klaauw op basis van die bronnen geen reden om aan te nemen dat de PLO moeite had met de deelname van Nederland aan UNIFIL.⁹⁹

Dat Israël de Nederlandse deelname aan UNIFIL op de voet volgde, bleek uit de protesten van de Israëliische ambassade bij het ministerie van buitenlandse zaken na de benoeming van kolonel H. A. Kramer tot *chief operations officer*. Kolonel Kramer had bij zijn benoeming al ruim drie jaar ervaring als militair attaché in het Midden-Oosten. Hij was zeer bekend met de regio en de politieke en culturele verhoudingen in Libanon. De Israëliische militair attaché betichtte hem echter van pro-Palestijnse sympathieën en Kramer zou niet voldoende objectief zijn om tussen de strijdende partijen in Libanon te staan. Defensie-minister W. Scholten besloot de benoeming van kolonel Kramer daarop niet door te laten gaan. Dit voorval illustreerde het belang dat de Nederlandse regering hechtte aan de mening van Israël over de deelname aan de VN-missie. Aan de andere kant werd geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met de sentimenten in de Arabische wereld. Zo was er een discussie over of het gebruik van het Israëliische machinepistool de Uzi bij de Arabische landen tot gevoeligheden zou leiden en raadde het ministerie van buitenlandse zaken aan militair materieel niet via Tel Aviv te verschepen. Hoewel die haven het meest geschikt was voor het uitladen van de benodigde voertuigen koos men uiteindelijk voor Haifa als haven voor het materieel. De manschappen zouden via Beiroet Libanon binnenkomen.¹⁰⁰

Motie-Brinkhorst

Op 5 november 1979 debatteerde de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken over de houding die Nederland zou moeten aannemen tegenover de PLO. In feite hadden er in het geheim al gesprekken plaatsgevonden tussen Nederlandse diplomaten en de PLO onder minister Van der Stoel en Van der Klaauw. De deelname aan UNIFIL zorgde daarnaast ook

⁹⁸ Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, 1 februari 1979, 2970.

⁹⁹ Ibidem, 2971.

¹⁰⁰ Schoenmaker en Roozenbeek, *Vredesmacht in Libanon* 136-139.

voor 'praktisch' contact met de PLO. Oud-minister Van der Stoel nam een duidelijk standpunt in het debat in. In zijn functie als PvdA-Kamerlid en woordvoerder buitenlandse zaken van die partij meende hij dat Nederland bereid zou moeten zijn contacten aan te gaan met de PLO. Hij was van mening dat de PLO op zichzelf legitieme doelstellingen nastreefde – staatsvorming en eigen identiteit – maar anderzijds deed zij dit door middel van geweld. De motie die vervolgens door Laurens-Jan Brinkhorst van D'66 werd ingediend riep op 'niet langer feitelijke contacten met de PLO uit de weg te gaan, die mede gericht dienen te zijn op de verwijdering van de genoemde bepalingen uit het PLO-handvest.'¹⁰¹ Brinkhorst verklaarde zelf als inleiding op de motie dat, omdat andere landen al waren overgegaan tot contacten met de PLO, de weigering van Nederland niet langer houdbaar was, wilde men een effectief Midden-Oosten beleid voeren.¹⁰² De motie was niet bedoeld als feitelijke erkenning van de PLO als officiële vertegenwoordiger van de Palestijnen, ongeacht de mening van de PLO hierover, maar als een praktische handreiking voor effectief Nederlands buitenlands beleid. Onder feitelijk contact moest worden verstaan dat Nederlandse diplomaten het gesprek met de PLO zouden aangaan enerzijds om informatie te verkrijgen over de standpunten van de PLO en anderzijds om het Nederlandse standpunt over te brengen. Van der Klaauw opperde in een reactie op de motie de mogelijkheid dat het standpunt van de Israëlische regering zou verharderen door het aangaan van 'feitelijk contact'. Echter, het kan ook "zeer wel betekenen [...] dat een discussie over de juistheid van het Israëlische beleid naar voren komt. De komende weken zullen dit leren."¹⁰³ De hoop dat Israël van Nederland meer zou aannemen kwam "omdat men weet dat ons het lot van Israël zeer ter harte gaat."¹⁰⁴ Ook was Van der Klaauw van mening dat de PLO zich ontwikkelde van terreurorganisatie naar een politieke beweging die streefde naar erkenning. Voorwaarde voor volledige erkenning was – ook voor de Negen, de leden van de EG – dat de PLO de Veiligheidsraad resolutie 242 volledig accepteerde en daarmee het bestaansrecht van de staat Israël erkende.¹⁰⁵ Het was volgens Van der Klaauw dan ook niet reëel van Israël te verlangen deel te nemen aan vredesonderhandelingen met de PLO zolang de PLO Israël niet erkende.

¹⁰¹ Fred Grünfeld, 'Israël versus de PLO' in: Philip Everts (ed.), *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland* (Leiden 1996) 187.

¹⁰² Handelingen Tweede Kamer Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking 1979-1980, 5 november 1979, 345.

¹⁰³ Ibidem 347.

¹⁰⁴ Ibidem 347.

¹⁰⁵ Ibidem 347.

De motie werd aangenomen met uitzondering van de stemmen van de GPV- en SGP-Kamerleden en het CDA-Kamerlid Gerard van Leijenhorst. De steun voor de motie lag voor veel Kamerleden in het praktische feit dat Nederland deelnam aan UNIFIL en onderhandeld moest kunnen worden met de PLO-leden in dat gebied.¹⁰⁶ Ook minister Van der Klaauw was zeer tevreden over de motie. Hij zag de opening voor contacten met de PLO niet als een breuk met dertig jaar beleid, maar als logische ondersteuning vanuit het parlement voor het bestaande beleid.¹⁰⁷

Het is opvallend dat een motie die opriep 'feitelijk contact met de PLO niet langer uit de weg te gaan' pas in november 1979 door de Tweede Kamer werd aangenomen. In het debat over Nederlandse deelname aan UNIFIL op 1 februari 1979 werd het punt al aan de orde gebracht. Op dat moment werd door minister Van der Klaauw de mogelijkheid tot contact echter nog uitgesloten. De motie vertoonde ook sterke gelijkenis met de al bestaande praktijk van de ambassadeurs te Beiroet, Damascus en Caïro. Wat in het geheim al sinds januari 1977 de praktijk was werd in november 1979 pas door de Tweede Kamer goedgekeurd.

De extra ruimte die door de motie geboden werd in de contacten met de PLO was aan interpretatie onderhevig. DS'70-Kamerlid Nijhof vroeg in een Kamervraag aan de minister wat hij onder ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van de Nederlandse regering en de PLO verstond en wat de erkenning inhield.¹⁰⁸ Ook bij de diplomaten die in hun contacten met de PLO door de Tweede Kamer gesteund werden, heerste bij tijd en wijle onzekerheid over wat precies onder 'feitelijk contact' viel. Zo wilde de ambassadeur te Parijs weten of ingegaan mocht worden op een uitnodiging voor een lunch op het PLO-kantoor en of dit binnen de kaders van de motie viel. Het antwoord van minister Van der Klaauw was dat hij niet sluitend had willen vastleggen wat 'feitelijk contact' was. Het onderhavige geval was echter van 'zodanig officiële aard' dat deze niet kan worden aangenomen. Aan uitnodigingen ter ere van vertegenwoordigers van de PLO dient geen gevolg te worden gegeven.¹⁰⁹ Ook in vergelijkbare gevallen waarbij de Nederlandse ambassade uitnodigingen

¹⁰⁶ Grünfeld, 'Israël versus de PLO' 188.

¹⁰⁷ Ibidem 189.

¹⁰⁸ Ibidem 190.

¹⁰⁹ Bericht van minister Van der Klaauw aan de ambassade te Parijs, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1979-1979, map 2229, 14 november 1979.

kreeg voor recepties gegeven door of voor de PLO, was Nederlandse diplomatieke aanwezigheid ongewenst.

De reactie van Israël op het ingenomen standpunt was negatief. Moshe Sasson, Directeur Europa van het Israëliësche ministerie van buitenlandse zaken, liet eind november 1979 aan de Nederlandse ambassadeur te Jeruzalem zijn bezorgdheid blijken over de uitspraken van de minister in de Tweede Kamer. Met name was hij verbaasd over het standpunt dat de PLO zich ontwikkelde van een terreurorganisatie naar een politieke organisatie. Volgens hem was er aan het PLO-Handvest niets veranderd.¹¹⁰

De directeur van DAM, N. van Dijl, bracht in februari 1980 een bezoek aan Libanon en Syrië. In Damascus had hij twee gesprekken met PLO-vertegenwoordigers. In tegenstelling tot de contacten die de ambassadeurs hadden gehad, hing er rond dit gesprek geen aura van geheimzinnigheid en waren de media en Israël op de hoogte. De motie Brinkhorst gaf dus volgens het ministerie van buitenlandse zaken voldoende steun voor dergelijke gezochte contacten. De *Arab Times* en de *Kuwait Times* concludeerden hierop dat het Nederlandse beleid zichtbaar aan het bijdraaien was.¹¹¹

De reacties in Nederland bleven ook niet uit. De contacten met de PLO bleken zo ver te gaan dat op 26 maart 1980 de PLO-functionaris, Issam Sartawi, op het ministerie van buitenlandse zaken werd ontvangen. Na dit gesprek op het ministerie kwamen Tweede Kamerleden Hans van den Broek en Harry Aarts van het CDA met de vraag of het uitnodigen op het ministerie niet verder ging dan 'feitelijke contacten' en in de sfeer kwam van 'officieel contact'.¹¹² Minister Van der Klaauw was van mening dat het feit dat het gesprek plaats had gevonden op het ministerie van buitenlandse zaken niet betekende dat er sprake was van officieel contact. De lijn tussen 'feitelijk contact' en 'officieel contact' zou slechts overschreden worden wanneer de minister zelf deze gesprekken zou voeren.¹¹³ Grünfeld concludeert uit de bovenstaande ambivalente houding dat de Nederlandse regering in een spagaat zat: de buitenlandse politiek gaf veel meer ruimte aan contact met de

¹¹⁰ Bericht van de ambassade te Jeruzalem, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1979-1979, map 2229, 23 november 1979.

¹¹¹ 'The Dutch become more pro-PLO over recent years.' *Arab Times* 24 februari 1980; 'Dutch now show a tilt toward Palestine...' *Kuwait Times*, ABZ Code 9, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1979-1980, map 2230, 24 februari 1980

¹¹² Vragen van de leden Van den Broek en Aarts (beiden C.D.A.) over een ontvangst van een *PLO-functionaris*, ingezonden 11 april 1980; Aangangsel Tweede Kamer 1979-1980 nummer 1063.

¹¹³ Vragen van het lid Nijhof (DS'70) over contacten met de PLO, ingezonden 25 februari 1980. Aangangsel Tweede Kamer 1979-1980, nummer 810.

PLO dan de Nederlandse publieke opinie van zins was te geven. Om die reden wilde Van der Klaauw zeker zijn van de uitdrukkelijke steun van het Nederlandse parlement. Het was de binnenlandse druk die de Nederlandse regering belemmerde mee te gaan met het beleid van de Negen.¹¹⁴

Ondanks het beleid halverwege de jaren '70 van een strikte ban op contacten van Nederlandse regeringsvertegenwoordigers met de PLO, ontstond er binnen het ministerie van buitenlandse zaken de wens wel direct met PLO-vertegenwoordigers te spreken. Nederland kwam binnen de EPS steeds meer alleen te staan in de opvatting dat er geen enkel vorm van contact met de PLO te onderhouden. Ambassadeurs van alle EG-landen gaven aan regelmatig of incidenteel contacten te onderhouden met de PLO. Dit proces leidde tot de geheime gesprekken van een beperkt aantal ambassadeurs met PLO-vertegenwoordigers. Door de Nederlandse deelname aan UNIFIL en het feit dat de PLO een belangrijke factor was in Libanon, werd het vrijwel onmogelijk de openlijke contacten met de PLO te negeren. Het duurde tot november 1979 voordat de Tweede Kamer uiteindelijk ook akkoord ging met 'feitelijk contact' met de PLO. Nederland bleef echter een goede vriend van Israël en van erkenning van de PLO als vertegenwoordiger van de Palestijnen was nog geen sprake.

¹¹⁴ Grünfeld, 'Israël versus de PLO' 192

Hoofdstuk 4

Verklaring van Venetië

De vrede tussen Egypte en Israël had de uitgangspunten voor het Europees Midden-Oostenbeleid veranderd. Doordat één van de Arabische landen afzonderlijk vrede had gesloten met Israël, was het voor de EPS vrijwel onmogelijk een algemene vrede na te streven. Automatisch was de poging van de EPS om als aparte bemiddelaar naast de Amerikanen in het Midden-Oostenconflict een rol te spelen, op een zijspoor geraakt. Toen op 26 maart 1979 het vredesverdrag tussen Egypte en Israël werd gesloten, reageerde de EG gematigd positief. In een verklaring lieten de Negen weten dat het verdrag de principes uit resolutie 242 goed toepaste op de Egyptisch-Israëlische betrekkingen, maar dat het wachten nog altijd was op een 'comprehensive settlement translating into fact the right of the Palestinian people to a homeland.'¹¹⁵ De vrede tussen Israël en Egypte had ook de balans in het Midden-Oosten veranderd. Egypte werd met de nek aangekeken door de rest van de Arabische wereld. Het Egyptisch lidmaatschap van de Arabische Liga werd opgeschort en het hoofdkwartier van de Liga werd verplaatst van Caïro naar Tunis. Ook de gematigde Arabische landen keerden zich tegen het Camp David proces. Doordat de EPS het vredesproces wel steunde, kwam ook de Euro-Arabische dialoog onder druk te staan. Onder Frans voorzitterschap namen de ministers van buitenlandse zaken van de Negen op 18 juni 1979 te Parijs een nieuwe verklaring aan. Hierin werd naast de eerder ingenomen stelling gebaseerd op resoluties 242 en 338, fel uitgehaald naar Israël. De uitoefening van soevereiniteit over de bezette gebieden en de nederzettingenpolitiek werden scherp veroordeeld. Indirect werden de Israëlische activiteiten in Zuid-Libanon ook nog bekritiseerd. UNIFIL had, volgens de verklaring, veel moeite met het uitvoeren van de missie en alle partijen werd opgeroepen zich aan de VN-resoluties te houden.¹¹⁶ Israël reageerde meteen afwijzend op de verklaring. De Arabische landen vonden de uitspraken van de Negen niet ver genoeg gaan. De Europese uitlatingen werden echter met de komst van het meer Israël-gezinde Ierse voorzitterschap weer enigszins getemperd.

¹¹⁵ Nuttall, *European political co-operation* 161 en: European Political Cooperation; statements of the foreign ministers and other documents 1979; Statement on the peace treaty between Israel and Egypt, 26 maart 1979 (aei.pitt.edu/5581/01/002279_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

¹¹⁶ European Political Cooperation; statements of the foreign ministers and other documents 1979; Statement on the Middle East, 18 juni 1979 (aei.pitt.edu/5581/01/002279_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

Het was tegen de achtergrond van het Camp David-proces en een uitgerangeerde positie van de EPS in het Midden-Oosten dat de EPS in de eerste helft van 1980 weer op zoek ging naar een mogelijkheid een rol te spelen in het Midden-Oosten. De aandacht van de Negen werd gericht op het lot van de Palestijnen. Door de verdeeldheid binnen de Arabische gelederen was dit een poging weer voet aan de grond te krijgen. Toenadering tot de PLO werd gezien als middel om de Arabische landen gunstig gestemd te krijgen en hen weer te betrekken in het vredesproces. In maart werd er al door het Politiek Comité en de ministers van buitenlandse zaken overlegd of de Negen tot een verklaring zouden kunnen komen. Dat was mogelijk, maar er moest wel gewacht worden op een mislukking van de Camp David gesprekken die afstevenen op de deadline van 26 mei. De verwachting was dat die gesprekken zouden mislukken en dat dan de mogelijkheid voor de EPS zou ontstaan een eigen geluid te laten horen. De Amerikaanse presidentsverkiezingen stonden gepland voor november 1980 zodat er veel druk achter de gesprekken in Camp David zat. President Jimmy Carter liet weten dat hij niet verwachtte dat de Europese landen met een eigen initiatief zouden komen. De VS zette de EG landen onder diplomatieke druk om de initiatieven van Europese zijde te temperen. Een eigen Europese lijn in het vredesproces werd door Carter gepresenteerd als een daad van openlijke vijandigheid jegens de VS. Ook Egypte en Israël voerden een diplomatiek offensief tegen de EG-landen om een Europese verklaring te voorkomen. Minister-president Menachem Begin ging in het voorjaar van 1980 langs alle Europese hoofdsteden met de boodschap dat Israël een Europees initiatief dat uitging van het recht op zelfbeschikking van het Palestijnse volk, zou verwerpen.

Ondanks de sceptische houding van Israël en de VS kwamen de landen van de EPS op 13 juni 1980 met de verklaring van Venetië. De verklaring bevatte veel bekende standpunten over het belang van resoluties 242 en 338, het recht van alle staten in de regio erkend te worden en te bestaan binnen erkende grenzen. De Negen zagen vanwege hun belangen in het Midden-Oosten een rol weggelegd in het vredesproces. Ze benadrukten wel dat de verklaring niet bedoeld was om het Camp David-proces tegen te zitten, maar om er op constructieve wijze aan bij te dragen. Het nieuwe element uit het communiqué van de EPS betrof de Palestijnse kwestie. De letterlijke tekst van punt 6 en 7 luidde:

“(6) A just solution must finally be found to the Palestinian problem, which is not simply one of refugees. The Palestinian people, which is conscious of existing as such, must be placed in a

position, by an appropriate process defined within the framework of the comprehensive peace settlement, to exercise fully its right to self-determination.

(7) The achievement of these objectives requires the involvement and support of all the parties concerned in the peace settlement which the nine are endeavouring to promote in keeping with the principles formulated in the declaration referred to above. These principles apply to all the parties concerned, and thus to the Palestinian people, and to the PLO, which will have to be associated with the negotiations."

De reactie van Israël was bijzonder scherp. 'Not since *Mein Kampf* was written have more explicit words been said [...] about the desire for the destruction of the Jewish state and nation' liet de Israëlische regering weten in reactie op de Europese verklaring.¹¹⁷ De Israëlische regering was zeer teleurgesteld over het feit dat de Europese landen die Israël over het algemeen goed gezind waren, Nederland en Denemarken, niets hadden ondernomen om de verklaring van Venetië te voorkomen. Ten tweede was de Israëlische regering geïrriteerd over de gematigde houding van Washington. Daar zag men de verklaring niet als bedreiging van het Camp David-proces en was men blij dat er gekozen was voor het woord 'association' in plaats van 'participation' met betrekking tot de PLO.¹¹⁸ Het feit dat de verklaring van Venetië niet meer van de Amerikaanse lijn afweek dan hij deed, kon als succes van de diplomatieke druk uit Washington gezien worden.¹¹⁹ De PLO kon zich eveneens niet vinden in de verklaring. Zij was van mening dat de Europese landen waren gezwicht voor Amerikaanse druk. De verwachtingen bij de PLO waren vóór de bijeenkomst in Venetië hoog gespannen en men hoopte op nog krachtigere uitspraken van de EPS.¹²⁰ De enige groep die enige waardering kon opbrengen voor de ingenomen positie, waren de gematigde Arabische landen zoals Jordanië en Saoedi-Arabië. Zij zagen de verklaring als een stap in de goede richting.

¹¹⁷ Resolution of the heads of government and ministers of foreign affairs of the European Council -Venice Declaration- 13 June 1980 and the Cabinet statement, 15 juni 1980 (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1979-1980/100+Resolution+of+the+heads+of+government+and+mini.htm?DisplayMode=print>) Datum laatste wijziging 2008; laatste bezoek 10 september 2010.

¹¹⁸ Nuttall, *European political co-operation* 166.

¹¹⁹ Ilan Greilsammer en Joseph Weiler, 'European political cooperation and the Palestinian-Israeli conflict: an Israeli perspective' in: David Allan en Alfred Pijpers (ed.), *European foreign policy and the Arab-Israeli conflict* (Den Haag 1984) 142.

¹²⁰ Nuttall, *European political co-operation* 166.

De bovengenoemde kritiek van Israël richting Nederland kan enigszins genuanceerd worden. Nederlandse diplomaten hadden met succes de verklaring afgezwakt en weten te voorkomen dat in de verklaring de term 'Palestijnse staat' gebruikt zou worden. Minister Van der Klaauw was uiteindelijk niet blij met de laatste paragraaf van de 'compromis tekst'.¹²¹ In deze paragraaf van de verklaring stond het voornemen van de EPS met een eigen vredesinitiatief te komen. Van der Klaauw had geen bezwaar tegen het zenden van een missie naar het Midden-Oosten zolang deze alleen maar informatie zou verzamelen. Hij was tegen een apart Europees vredesinitiatief en steunde het door de VS geleide Camp David-proces. Het grootste bezwaar van een Europees initiatief was echter volgens Van der Klaauw dat dit gedomineerd zou kunnen worden door de Fransen. Deze initiatieven zouden meer nadruk leggen op de Arabische factor en zodoende Nederland kunnen isoleren binnen de EPS.¹²²

Verplaatsing ambassade

Een van de meest gevoelige kwesties waar Van der Klaauw in de relatie met Israël mee te maken kreeg was de verplaatsing van de Nederlandse ambassade van Jeruzalem naar Tel Aviv. De status van Jeruzalem was al sinds het VN-Verdelingsplan van 1947 onderwerp van discussie. Het was in dat plan de bedoeling dat Jeruzalem een aparte status zou hebben naast de te stichten Joodse en Arabische staat. Nederland schaarde zich achter dit VN-standpunt. In de oorlog van 1948 wist de nieuw gestichte Joodse staat echter het westelijk deel van de stad te veroveren terwijl de Jordaniërs het oostelijk deel bezetten. West-Jeruzalem werd de regeringszetel van de Israëlische regering en ook het parlement vestigde zich daar. De Nederlandse ambassade bevond zich, zoals ook in hoofdstuk 1 genoemd, om praktische redenen in West-Jeruzalem. In 1967 werd door Israël ook het oostelijk deel van de stad ingenomen. In de Israëlische praktijk was er vanaf dat moment sprake van één stad Jeruzalem, onderdeel van de Israëlische staat. Nederland heeft echter nooit Jeruzalem erkend als hoofdstad van de staat Israël en benaderde de zaak vanuit een praktisch oogpunt. Bij de officiële bezoeken van Den Uyl en prinses Beatrix aan Jeruzalem werd zorgvuldig de Oude

¹²¹ Van der Klaauw, *Een diplomatenleven* 271.

¹²² *Ibidem* 272.

Stad gemedan.¹²³ In januari 1976 werd de vraag gesteld door Duitse diplomaten of Nederland bij ondertekening van Nederlands-Israëliëse verdragen te Jeruzalem een stilzwijgende reserve maakte die inhield dat Jeruzalem niet als hoofdstad erkend werd. Het antwoord was dat Nederland in verdragen nooit een reserve maakte over de hoofdstadstatus van Jeruzalem, maar dat dat niet betekende dat Nederland vooruit liep op de toekomstige status van de stad.¹²⁴ Waar veel landen hun ambassade en het diplomatieke verkeer bewust buiten Jeruzalem hielden, zag de Nederlandse regering geen problemen in het aanhouden van de diplomatieke vertegenwoordiging in Jeruzalem.

Lang vormde de locatie van de ambassade in Nederland geen reden tot discussie. Nederland was niet het enige land dat de ambassade in West-Jeruzalem had gevestigd. Een aantal Afrikaanse en Zuid- en Midden-Amerikaanse landen had eveneens de ambassade te Jeruzalem gevestigd. De meeste Afrikaanse landen verbraken echter in 1973 hun banden met Israël, zodat alleen Nederland en een twaalfstal Latijns-Amerikaanse landen hun ambassade in Jeruzalem hadden. Daar kwam verandering in toen de Knesset op 30 juli 1980 de zogenaamde Jeruzalem-wet aannam. Deze wet werd opgenomen tussen de Israëliëse basiswetten. De staat Israël kent geen geschreven grondwet maar de constitutie bestaat uit een verzameling basiswetten waarin de belangrijkste zaken over de staatsinrichting zijn neergelegd. Zo legt de eerste basiswet uit 1958 de belangrijkste wetten omtrent de Knesset vast en gaat de derde basiswet uit 1964 over de verkiezing en de rechten en plichten van de president. De Jeruzalem-wet heeft daardoor wel een soort grondwettelijke status. De wet legde vast dat Jeruzalem – oost en west – de eeuwige en ondeelbare hoofdstad van Israël zou zijn waar de regering van de staat Israël zitting zou hebben.¹²⁵ Het wetsvoorstel kwam van

¹²³ Grünfeld, *Nederland en het Midden-Oosten* (1984) 116.

¹²⁴ Bericht van de ambassade te Jeruzalem aan DAM, 22 jan 1976. Antwoord DAM aan de ambassade te Jeruzalem, 28 januari 1976, ABZ Code 9, 911.1 Israël / Hoofdstadstatus Jeruzalem 1975-1976, mappen 454 en 455.

¹²⁵ De volledige tekst van de Jeruzalemwet:

Section 1 Jerusalem, Capital of Israel

Jerusalem, complete and united, is the capital of Israel.

Section 2 Seat of the President, the Knesset, the Government and the Supreme Court

Jerusalem is the seat of the President of the State, the Knesset, the Government and the Supreme Court.

Section 3 Protection of Holy Places

The Holy Places shall be protected from desecration and any other violation and from anything likely to violate the freedom of access of the members of the different religions to the places sacred to them or their feelings towards those places.

Section 4 Development of Jerusalem

(a) The Government shall provide for the development and prosperity of Jerusalem and the well-being of its inhabitants by allocating special funds, including a special annual grant to the Municipality of Jerusalem (Capital City Grant) with the approval of the Finance Committee of the Knesset.

het conservatieve parlementslid Geula Cohen, maar kon op warme steun rekenen van de regering. Premier Begin onderbrak de rustkuur na een hartaanval om in de Knesset vóór de wet te stemmen. Volgens de Israëliëse regering vertolkte de wet slechts een wettelijke regeling van de situatie die bestond sinds de inname van Oost-Jeruzalem in 1967. Aan de bestaande praktijk zou dus niets veranderen. Wel was de Jeruzalem-wet aanleiding voor premier Begin de verplaatsing van zijn kantoor van Tel Aviv naar Jeruzalem te overwegen.

De Veiligheidsraad had al een maand voordat de Knesset instemde met de Jeruzalem-wet, een resolutie aangenomen waarin zorg werd uitgesproken over de initiatieven voor de Jeruzalem-wet. Resolutie 476 verwoordde nadrukkelijk dat de maatregelen die de 'bezetter' Israël zou aannemen met betrekking tot Oost-Jeruzalem geen rechtsgelding zouden hebben.¹²⁶ De Algemene Vergadering van de VN debatteerde van 24 tot 29 juli vervolgens in een speciale sessie over de Palestijnse kwestie. De resolutie die aan het eind van de vergadersessie werd aangenomen, herhaalde het principe van Veiligheidsraadresolutie 476. Ook werd er een ultimatum aan Israël gesteld dat het zich voor 15 november 1980 teruggetrokken moest hebben uit alle gebieden die in 1967 veroverd waren. Daarnaast werd de PLO uitgenodigd om als volwaardige partner deel te nemen aan de vredesonderhandelingen die onder de paraplu van de VN gehouden zouden moeten worden.¹²⁷ Nederland onthield zich met 25 andere landen, waaronder alle EG-landen, van stemming.

Dat de locatie van de Nederlandse ambassade bij de Arabische landen niet goed lag, was bekend bij het ministerie van buitenlandse zaken. In februari 1980 liet de Tunesische Secretaris Generaal van de Arabische Liga, Chedli Klibi, aan de Nederlandse ambassadeur te Tunis weten dat er een gevaar bestond dat de Arabische landen tot een boycot van Nederland zouden overgaan als de ambassade niet uit Jeruzalem verplaatst zou worden.¹²⁸ Ook kwamen de ambassadeurs van Irak, Saoedi-Arabië en Noord-Jemen, en de zaakgelastigden van Soedan, Marokko en Tunesië op 3 juli 1980 bij minister Van der Klaauw

(b) Jerusalem shall be given special priority in the activities of the authorities of the State so as to further its development in economic and other matters.

(c) The Government shall set up a special body or special bodies for the implementation of this section.

(bron: http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1980_1989/Basic%20Law-%20Jerusalem-%20Capital%20of%20Israel) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september.

¹²⁶ U. N. Security Council Resolution 476 (S/RES/476) 30 June 1980.

¹²⁷ U. N. General Assembly Resolution ES-7/2 (A/RES/ES-7/2) 29 July 1980.

¹²⁸ Bericht van de ambassade te Tunis, ABZ Code 9 geheime stukken, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen, bezoeken aan Nederland 1975-1984, map 2344, 5 februari 1980.

langs om de locatie van de ambassade te Jeruzalem te bespreken. DAM had eerder al bij de juridisch adviseur van de minister van buitenlandse zaken, mr. G. W. Maas Geesteranus, geïnformeerd hoe de vestiging van ambassades geregeld was in het internationaal recht. Het antwoord was dat er in het Verdrag van Wenen inzake Diplomatiek Verkeer geen richtlijnen gaf voor de vestiging van ambassades. Het is slechts gebruikelijk dat ambassades bij de regeringszetel gevestigd worden.¹²⁹ Er bestond dus geen juridische noodzaak de ambassade te verplaatsen naar Tel Aviv. Ook de Jeruzalem-wet bracht daar geen verandering in.

Op de dag nadat de Jeruzalem-wet was aangenomen veroordeelde Nederland middels een verklaring het besluit van de Knesset. De Jeruzalem-wet werd gezien als een hinderpaal op de weg naar een alomvattende vredesregeling in het kader van Veiligheidsraadresolutie 242.¹³⁰ Toch nam na 30 juli 1980 de diplomatieke druk op Nederland wel fors toe. Van verschillende landen kregen Nederlandse diplomaten te horen dat de Nederlandse ambassade in de Arabische wereld voor veel ophef zorgde. Een Amerikaanse diplomaat te Amman liet op 1 augustus aan een Nederlandse collega weten dat hij had vernomen dat de islamitische ministers van buitenlandse zaken maatregelen tegen Nederland overwogen.¹³¹ Eenzelfde geluid kwam vanuit Brussel. 'Mocht bij de volgende bijeenkomst van Arabische ministers van b.z. Nederland nog niets hebben ondernomen dan verwachtte Uw Jordaanse ambtsgenoot maatregelen inzake olieleveranties en terzake van Rotterdam' was de mededeling van de Belgische minister van buitenlandse zaken aan de Nederlandse ambassadeur.¹³² Ook de Nederlandse ambassadeurs in Arabische hoofdsteden kregen begin augustus hetzelfde verhaal te horen. Op 6 augustus stelden Irak en Saoedi-Arabië zelfs een ultimatum tot 7 september. Na die datum zouden de landen overgaan tot het verbreken van de economische en diplomatieke betrekkingen met Nederland. Andere Arabische landen zoals Koeweit volgden deze stap.

De Nederlandse regering zag zich geconfronteerd met een vergelijkbare situatie als tijdens de oliecrisis in 1973. Als enig land binnen de EG kwam het geïsoleerd te staan in een

¹²⁹ MEMO van G. W. Maas Geesteranus aan DAM/MO, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0 Midden-Oosten / PLO / inzake: PLO bureau in Nederland; contacten met de PLO; PLO vertegenwoordiging in het buitenland 1975-1979, map 1559, 8 februari 1979.

¹³⁰ Centrum Informatie en Documentatie Israël, dossier Jeruzalem, Verklaringen van de Nederlandse regering inzake de status van Jeruzalem (<http://www.cidi.nl/dossiers/je/1980-08-26.html>) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 13 september 2010.

¹³¹ MEMO van Sc DAM aan DGPZ via DAM, ABZ Code 9, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen 1980-1980, map 1293, 1 augustus 1980.

¹³² Bericht van de ambassade te Brussel, ABZ Code 9 geheime stukken, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen, bezoeken aan Nederland 1975-1984, map 2344, 6 augustus 1980.

kwestie over Israël. Binnen het ministerie van buitenlandse zaken werd in de eerste twee weken van augustus druk gediscussieerd hoe de nieuwe aanstaande crisis bezworen zou moeten worden. Als men niet aan de Arabische druk tegemoet wilde komen, kon Nederland volgens een memo van DAM aangeven bij de Israëli's dat de ambassade verplaatst zou worden als er overheidsgebouwen in Oost-Jeruzalem werden gevestigd; de ambassadeur zou kunnen worden teruggeroepen of Nederland zou kunnen aangeven dat de komst van de nieuwe ambassadeur Verkade uitgesteld zou worden in afwachting van de Israëlische houding. De laatste optie '[...] lijkt mij een voldoende – tijdige – uitdrukking van ons ernstig misgenoegen over de Knesseth-beslissing...' volgens DAM.¹³³

Ook werd er een afweging gemaakt tussen de belangen die op het spel stonden. Het was zeker dat bij een besluit de ambassade niet te verplaatsen, de schade aan de betrekkingen met de Arabische landen erg groot zou zijn. De schade voor de Nederlandse economie werd gering geacht aangezien een olie-embargo daar nauwelijks negatief effect op zou hebben. Nederland zou kunnen beschikken over een noodvoorziening van het Internationaal Energie Agentschap. Bovendien was in 1973 gebleken dat de oliemaatschappijen eigenhandig de olie bleven verdelen, zodat er voor Nederland geen gevaar op een ernstig olietekort bestond. Politiek gezien zou de schade vele malen groter zijn. In de eerste helft van 1981 zou het voorzitterschap van de EG in handen zijn van Nederland. Mochten de Arabische landen vasthouden aan een politiek embargo, dan zou dat ernstige imagoschade van Nederland in de EG opleveren. Veel lopende zaken zouden in een impasse komen en het was de vraag of de EG-landen het zo ver zouden willen laten komen. Binnen het ministerie van buitenlandse zaken werd gevreesd dat er geen steun te verwachten viel van de Negen en dat de eerstvolgende voorzitter, het Verenigd Koninkrijk, klaar zou staan de rol van Nederland over te nemen. Dit zou voor de hele wereld de geïsoleerde positie van Nederland pijnlijk duidelijk maken. Aan de andere kant zou een verplaatsing van de ambassade ook leiden tot gezichtsverlies en zou het kunnen lijken alsof Nederland makkelijk zwichtte voor Arabische druk. Gestreefd zou moeten worden, volgens

¹³³ MEMO van DAM aan S via DAM en DGPZ 'De Nederlandse Ambassade in Jeruzalem', ABZ Code 9, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen 1980-1980, map 1293, 7 augustus 1980.

de Directeur-Generaal Europese Samenwerking, naar een Veiligheidsraadresolutie waar Nederland zich achter zou kunnen verschuilen.¹³⁴

Op 14 augustus 1980 presenteerde DAM/MO een notitie aan de ministerraad met een analyse van de situatie. De – mijns inziens – terechte vraag werd gesteld of de Arabische landen wel zo betrokken waren bij de Jeruzalem-kwestie als ze wilden doen geloven. Het was wellicht meer een gelegenheid om de Arabische eenheid en macht te demonstreren. Aan de andere kant was de Arabische verontwaardiging wellicht een gevolg van de grotere invloed van de PLO op de Arabische regeringen en op het wereldtoneel. Internationaal gezien werd de Sovjetunie ervan verdacht dat het de aandacht van het eigen optreden in Afghanistan probeerde af te leiden door te wijzen op Israël en zijn belangrijkste bondgenoot de VS. Het voornaamste argument van het advies was echter ook de geïsoleerde positie waarin Nederland binnen de EG zou terecht komen. Al met al zou de positie van Nederland bij een besluit de ambassade niet te verplaatsen, buitengewoon lastig worden. De relatie met Israël zou waarschijnlijk ‘tijdelijk een kwalitatieve verandering ondergaan.’¹³⁵

De Nederlandse ambassadeur C. B. (Krik) Arriëns, die tot voor de zomer van 1980 ambassadeur te Jeruzalem was, probeerde nog in een persoonlijke brief aan minister Van der Klaauw deze over te halen niet te zwichten voor de Arabische druk. Volgens hem stond de locatie van de ambassade los van het Nederlandse standpunt ten aanzien van Jeruzalem. De relatie met Israël zou onherstelbare schade oplopen. Nederland zou in het vervolg geen invloed meer kunnen uitoefenen op de Israëlische regering.¹³⁶ Ook de Israëlische ambassadeur te Den Haag probeerde de Nederlandse regering op andere ideeën te brengen. Op 18 augustus voerde hij een demarche uit. Zijn redenering was dat als Nederland de Israëlische jurisdictie over Oost-Jeruzalem niet erkende en zich uitdrukkelijk distantieerde van de Jeruzalem-wet, er niets veranderde aan de situatie en er geen reden was de ambassade te verplaatsen. Mocht dat wel gebeuren dan zou dat door de Israëlische regering worden opgevat als een sanctiemaatregel door Nederland en ‘het Israëlische volk zou

¹³⁴ MEMO van Directeur-Generaal Europese Samenwerking aan DGPZ, ABZ Code 9 geheime stukken, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen, bezoeken aan Nederland 1975-1984, map 2344, 7 augustus 1980.

¹³⁵ Notitie inzake de kwestie Jeruzalem van Buza (Van Arkel DAM/MO) aan de leden van de Ministerraad, ABZ Code 9 geheime stukken, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen, bezoeken aan Nederland 1975-1984, map 2344, 14 augustus 1980.

¹³⁶ Persoonlijke brief aan ‘Chris’ [van der Klaauw] van Krik Arriëns, ABZ Code 9, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen 1980-1980, map 1293, 17 augustus 1980.

weleens de basis voor die [bijzondere] vriendschap minder gerechtvaardigd kunnen vinden.¹³⁷

De Veiligheidsraad kwam op 20 augustus Nederland te hulp. In een resolutie werden alle landen die hun diplomatieke vertegenwoordiging in Jeruzalem hadden gevestigd opgeroepen die te verplaatsen.¹³⁸ Veertien landen stemden voor, de VS onthield zich van stemming. Een week later werd aangekondigd dat Nederland gehoor zou geven aan de resolutie en de ambassade zou verplaatsen van Jeruzalem naar Tel Aviv. Het kabinet nam het besluit tot verplaatsing op 25 augustus. Een dag later werd de Tweede Kamer per brief geïnformeerd en weer een dag later vond het debat plaats. Sommige Kamerleden vroegen zich af of Nederland actief had gelobbyd bij de Amerikaanse VN-vertegenwoordiging zich te onthouden van stemming om op deze manier ervoor te zorgen dat de resolutie waarachter Nederland zich kon verschuilen, doorgang zou vinden. Van der Klaauw ontkende stellig dat Nederlandse diplomaten hadden geprobeerd invloed op de Amerikanen uit te oefenen.¹³⁹ De meerderheid van de Tweede Kamer was niet tegen het regeringsbesluit. Met name de oproep van de Veiligheidsraadresolutie was doorslaggevend. Er klonk echter ook kritiek op de wijze waarop Van der Klaauw gevoelig was geweest voor de Arabische druk. Uit het onderzoek van Fred Grünfeld blijkt dat een meerderheid van de Tweede Kamer zich zou hebben verzet tegen de verplaatsing van de ambassade als er geen Veiligheidsraadresolutie zou zijn geweest.¹⁴⁰ De Tweede Kamer was dus van mening dat toegeven aan Arabische druk ondenkbaar was. Op het ministerie van buitenlandse zaken dacht men aan heel andere zaken. Daar speelde veel meer het gevaar van internationale isolatie en angst het buitenbeetje binnen de EPS te worden. De verplaatsing van de ambassade bleek ook snel geregeld te kunnen worden. Op 1 september 1980 vond de verhuizing van de ambassade al plaats. Keurig voor het gestelde ultimatum van 11 september.

¹³⁷ Bericht van min Buza voor de ambassade te Jeruzalem, ABZ Code 9, 912.1, Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen 1980-1980, map 1293, 19 augustus 1980.

¹³⁸ U. N. Security Council Resolution 478 (S/RES/478) 20 August 1980.

¹³⁹ Verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, Kamerstuk Tweede Kamer 1979-1980, 16300 ondernummer 2, 28 augustus 1980.

¹⁴⁰ Grünfeld, *Nederland en het Midden-Oosten* (1984) 132.

Van der Klaauw missie

De negen EG-landen zochten in het najaar van 1980 naar een manier om de initiatieven uit de Verklaring van Venetië in praktijk te brengen. Er werd besloten dat een Europese missie naar het Midden-Oosten gezonden zou worden. Deze missie stond onder leiding van de Luxemburger Gaston Thorn die genomineerd was voor de post van voorzitter van de Europese Commissie per januari 1981. Zijn taak als representant van de EG was het verzamelen van standpunten en feiten en het was niet de bedoeling dat hij zelf met suggesties kwam. Zijn gesprekspartners zouden beperkt moeten worden tot degenen die het beleid maakten in het Midden-Oosten. Gezien de positie die de PLO volgens de verklaring van Venetië behoorde te hebben in het vredesproces, was een ontmoeting met Arafat ook opgenomen in de taakomschrijving van de Thorn-missie. De missie was geen makkelijke opdracht omdat geen van de partijen zat te wachten op het Europese initiatief. Het bezoek van Thorn aan Jeruzalem was dan ook uiterst moeizaam. De Israëli's gaven aan geen verwachtingen te hebben van de Europese landen nu zij de PLO wilden betrekken bij het vredesproces. Yassar Arafat was daarentegen een stuk positiever, maar bleef bij de PLO-standpunten dat resolutie 242 veranderd zou moeten worden, dat de EG-landen het recht van de Palestijnen op een staat moesten erkennen en dat de PLO erkend moest worden als enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk. Het werd echter in september duidelijk dat Israël onder geen beding wilde meewerken aan de Europese poging een rol te spelen in het Midden-Oostenconflict. In november werd in de VS een nieuwe president gekozen. Jimmy Carter had plaats gemaakt voor Ronald Reagan die bekend stond als vriend van Israël, hoewel zijn koers in het Amerikaanse buitenlands beleid verder nog onduidelijk was. Daarnaast raakten de Arabische landen onderlings steeds meer verdeeld door de oorlog tussen Irak en Iran die in september 1980 was uitgebroken. Op 1 en 2 december werd op een bijeenkomst van de EG-ministers van buitenlandse zaken de balans opgemaakt. Er werd een geheim document opgesteld waarin een aantal opties voor een te voeren beleid werd opgesomd. De Franse krant *Le Soir* publiceerde de bevindingen echter al eind december 1980 en bracht daarmee de EG-landen in verlegenheid. De punten die de EG-landen hadden opgesteld gingen uit van totale terugtrekking van Israël naar de grenzen van voor 1967, zelfbeschikking voor de Palestijnen en veiligheidsgaranties voor Israël en bespreking van de

status van Jeruzalem.¹⁴¹ Israël was woedend over de standpunten en beschuldigde de EG ervan een plan te hebben ontwikkeld dat het mogelijk maakte Israël van de kaart te vegen. Volgens Van der Klaauw waren die vier elementen inderdaad de kernpunten voor een vredesregeling 'naast, zo voegde ik [V .d. Klaauw] er in gedachten aan toe, de veiligheid van Israël'.¹⁴²

Per 1 januari 1981 nam Nederland het voorzitterschap van de EG over van Luxemburg. Het Midden-Oostenbeleid van de EPS kwam daarmee in handen van minister Van der Klaauw. Hij kwam in een lastige situatie terecht. Nederland was altijd een van de meest loyale vrienden van Israël geweest, maar de koers van de EPS en de verplaatsing van de Nederlandse ambassade hadden de band geen goed gedaan. Ook de Arabieren leken een halfjaar te willen wachten met vredesbesprekingen met de EG, tot Groot-Brittannië het stokje van Nederland zou hebben overgenomen. Meteen na zijn benoeming als EG-vertegenwoordiger werd Van der Klaauw bij een bezoek aan Koeweit op de proef gesteld. Hoewel hij niet namens de EG kwam maar de Nederlandse belangen behartigde, wilde de Koeweitse minister van buitenlandse zaken weten of Van der Klaauw bezwaar had tegen de aanwezigheid van een PLO-lid bij de lunch. Van der Klaauw antwoordde dat de gastenlijst een zaak was van de gastheer. Bij die lunch wist de PLO-vertegenwoordiger, Khalid al Hassan, een plek te veroveren naast Van der Klaauw en bestookte hij deze met opmerkingen over het succes van de PLO inzake het overtuigen van de Nederlandse publieke opinie. Daarnaast probeerde hij ook Van der Klaauw te bewegen tot het doen van uitspraken over de erkenning van de PLO als enige vertegenwoordiger van het Palestijnse volk en de vestiging van een PLO-kantoor te Den Haag. Van der Klaauw wist op diplomatieke wijze het Nederlandse standpunt duidelijk te maken.¹⁴³ Door dit bezoek was in de Arabische wereld 'het ijs gebroken' en kon Van der Klaauw aan de slag met zijn missie.

Door zijn positie als EG-gesprekspartner in het Midden-Oosten wist Van der Klaauw te voorkomen dat er een Europees vredesinitiatief kwam. Intern waren de Europese landen zeer verdeeld over de wenselijkheid van een dergelijk initiatief en de houding tegenover de VS en het Camp David-proces. De Fransen waren tegen het betrekken van de VS bij de

¹⁴¹ Greilsammer en Weiler, 'European political cooperation and the Palestinian-Israeli conflict' 150.

¹⁴² Van der Klaauw, *Een diplomatenleven* 273.

¹⁴³ MEMO van Chef DAM aan M via DGPZ en S over ontmoeting met PLO-vertegenwoordiger Khalid al Hassan op 4 januari 1981, ABZ Code 9 Geheime stukken, 913.211.0, Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1981, mappen 352-355, 15 januari 1981.

gesprekken. Zij zagen veel liever dat er een Europees plan gepresenteerd zou worden. Van der Klaauw stond daar lijnrecht tegenover. Hij was van mening dat een eigen Europees vredesproces een heilloze weg was omdat de Europese landen de machtsmiddelen misten die de Amerikanen wel hadden.¹⁴⁴

De missie had door zijn beperkte interpretatie van Van der Klaauw ook beperkte resultaten. Bij een eerste rondreis in februari door de regio werd bij de bezoeken aan Jordanië, Syrië en Irak niet veel nieuwe informatie uitgewisseld. De conclusie van Van der Klaauw uit deze gesprekken was dat de Arabische landen vooral lippendienst aan de PLO bewezen maar hun eigen problemen veel belangrijker vonden.¹⁴⁵ In april bracht Van der Klaauw een bezoek aan Libanon. De gesprekken met de verschillende partijen, waaronder de PLO, gingen voornamelijk over de burgeroorlog. Vanuit Beiroet vertrok Van der Klaauw naar Damascus voor een ontmoeting met de PLO-leider Yassar Arafat. Het was de eerste keer dat een Nederlandse minister met de PLO-topman zou spreken. In Nederland was Arafat een omstreden figuur. Van der Klaauw benadrukte daarom dat hij in zijn functie als voorzitter van de Europese Ministerraad kwam onder het mandaat van de Verklaring van Venetië. In het PLO-hoofdkwartier in Damascus werd Van der Klaauw eerst ontvangen door Farouk Khadoumi om daarna onder belangstelling van de pers officieel door Arafat ontvangen te worden. Het welkom was hartelijk en Van der Klaauw probeerde afstandelijk over te komen om niet de indruk te wekken dat hij opeens de grootste vrienden met de PLO-leider was geworden. In het gesprek kwamen geen nieuwe zaken naar voren; het bestond uit een wederzijdse uitwisseling van standpunten. Vanaf Damascus vloog Van der Klaauw naar Egypte. De mededeling dat de EG onder Nederlandse leiding geen Europees vredesinitiatief zou lanceren, viel goed in Caïro. De aandacht van de Egyptenaren was volkomen gericht op Camp David. De hulp van Europa was daarbij welkom, maar moest vooral het proces niet storen. Het contact met Sadat was verder zeer hartelijk en ontspannen.

De Israëliische gesprekspartners reageerden heel anders op het bezoek van Van der Klaauw in mei 1981. Begin had geen goed woord over voor de verklaring van Venetië en de recente contacten met de PLO. Hij was volgens het verslag van Van der Klaauw ook zeer negatief over de Duitse bondskanselier Helmut Schmidt en beschuldigde die van

¹⁴⁴ Van der Klaauw, *Een diplomatenleven* 273.

¹⁴⁵ *Ibidem* 275.

antisemitisme.¹⁴⁶ Toen Van der Klaauw over zijn bezoek aan Arafat begon riep Begin uit: “Wat, hebt u de hand van die moordenaar, die terrorist, geschud?”¹⁴⁷

Bij thuiskomst was de conclusie van de Van der Klaauw-missie dat de tijd voor een Europees initiatief nog niet rijp was. De partijen stonden veel te ver van elkaar af om tot een compromis te leiden en de Europese landen hadden de middelen noch de invloed om een doorbraak te forceren. Het vredesproces zou dus onder leiding van de Amerikanen moeten blijven. Op de bijeenkomst van de Raad van ministers eind juni 1981 werden de conclusies van Van der Klaauw overgenomen. Dat was mede mogelijk doordat Valéry Giscard d’Estaing plaats had moeten maken voor François Mitterrand als president van Frankrijk. Mitterrand had, anders dan zijn voorganger, veel meer sympathie voor Israël. Giscard d’Estaing was van de EG-landen de grootste voorstander geweest van een Europees vredesinitiatief. Door zijn vertrek verdween de motor die het proces aan de gang hield. In juli 1981 nam het Verenigd Koninkrijk het EG-voorzitterschap van Nederland over. De Britse minister van buitenlandse zaken, Peter Carrington, wist echter in de tweede helft van 1981 ook geen openingen te vinden voor een Europees geleid vredesproces en het initiatief verdween van tafel.

In de verklaring van Venetië gaven de Europese landen aan dat zij een officiële plaats zagen voor de PLO in het vredesproces. De Nederlandse regering heeft altijd achter de verklaringen van de EPS gestaan en schaarde zich dus achter de mening dat de weg vrij was voor gelijkwaardige gesprekken met de PLO. Toch bleef er een Nederlandse invloed in de EPS merkbaar. Het wegblijven van een referentie naar een Palestijnse staat in de verklaring van Venetië en eventueel het mislukken van de EPS-missie naar het Midden-Oosten, zouden op het Nederlandse conto bijgeschreven kunnen worden. De verplaatsing van de ambassade van Jeruzalem naar Tel Aviv was echter een beslissing die afstand nam van Israël. Het niet verplaatsen van de ambassade zou een nieuwe isolatie van Nederland in Europa en de rest van de internationale wereld kunnen betekenen.

¹⁴⁶ Van der Klaauw, *Een diplomatenleven* 280.

¹⁴⁷ *Ibidem* 280.

Conclusie

De beschreven periode laat een verschuiving zien van het Nederlands beleid. Na een afwachtend begin, gekenmerkt door de belangen in Nederlands-Indië, werd Nederland in de loop van de jaren vijftig tot een van de meest Israël-gezinde landen. In woord en daad, onder andere geuit in het stemgedrag in de VN, werd dit beeld bekrachtigd. Dit bleef zo tot en met de Oktoberoorlog van 1973. Een aantal ontwikkelingen maakte deze steun echter minder vanzelfsprekend. Het olie-embargo van 1973 kan in dat kader gezien worden als een belangrijke factor. Ondanks het feit dat de schade voor de Nederlandse economie erg meeviel, was de schade op politiek gebied groter. Geen van de Europese landen was bereid Nederland te steunen op politiek of economisch gebied. De Europese partners leken Nederland eerder tegen te werken dan economisch of politiek bij te staan. In de beginnende politieke samenwerking van de Negen EG-landen speelde het Midden-Oosten een belangrijke rol. Nederland had als relatief klein land te maken met de grootmachten Groot-Brittannië en Frankrijk, waarvan de laatste een Midden-Oosten beleid voerde dat ver van het Nederlandse beleid af stond. Nederland stond dus voor de keuze mee te gaan met de meerderheid van zijn Europese partners of bij een principieel standpunt te blijven en zich te isoleren binnen de EPS. Het voeren van een beleid buiten de Europese partners om bleek een moeilijk begaanbare weg.

Nederland hield in het begin van de jaren zeventig ook vast aan het vermijden van elk contact met de PLO. De PLO werd gezien als terroristische organisatie. Nederland stond hierin op één lijn met Israël en de VS. In de VN werd de PLO echter wel erkend als legitieme organisatie met het aannemen van resolutie 3210 in 1974. Ook via de EPS kwam de PLO steeds vaker in zicht als een serieuze onderhandelingspartner. Via de Euro-Arabische dialoog wisten de Arabische landen de kwestie op de agenda te zetten. Door een aantal verklaringen van de EPS werd de recht van de Palestijnen erkend en uitgebreid. In november 1973 was er sprake van 'legitieme rechten' voor de Palestijnen, vier jaar later, in 1977 werd al onomwonden het recht van de Palestijnen op een staat geuit.

Binnen de kaders van de EPS was het voor Nederland nog wel mogelijk verklaringen aan te passen of besluiten te nuanceren. Het afwijkende beleid kwam soms door nauw contact met de Europese partners duidelijk voor het voetlicht. Aan het begin van de tweede helft van de jaren zeventig hadden de EG-ambassadeurs in Damascus, Beiroet en Caïro regelmatig contact met PLO-vertegenwoordigers. De Nederlandse ambassadeurs op die posten bemerkten dat hun Europese collega's soepelere instructies hadden ontvangen dan het beleid uit Den Haag toeliet. Na de vraag of versoepeling van de richtlijn die elk contact met de PLO verbod mogelijk was, werd in het diepste geheim van de regel afgeweken. De wens van het ministerie om ook met de PLO te praten kwam mede voort uit het feit dat Nederland alle informatie over de PLO van derden vernam. De Europese partners hadden hierin een voorsprong. Heel geleidelijk en in het geheim kwamen wel dergelijke contacten tot stand, nog ver voordat het Nederlandse parlement hierover was geïnformeerd of akkoord was gegaan. Nederland ging in dit geval over op de praktijk van de overige EG-landen omdat dat de informatieachterstand van Nederland zou beperken en het minder afhankelijk was van de Europese partners voor informatie over de PLO. De angst voor politieke isolatie speelde echter geen dominante rol. Opmerkelijk is echter wel dat deze contacten met de PLO goed geheim gehouden zijn. Geen enkele secundaire bron maakt melding hier van.

Direct contact met de PLO was ook nuttig gezien de Nederlandse militaire aanwezigheid in Libanon waar de PLO één van de strijdende partijen was. Nederland wilde namelijk graag meedoen aan de VN-missie omdat uit de vraag om deel te nemen ook internationale waardering voor de Nederlandse opstelling in het Midden-Oosten sprak. Voor deelname was onpartijdigheid een vereiste. Dat ook de Arabische landen de missie steunden was een signaal dat Nederland voor een deel van het pro-Israël stempel verlost was. Het ministerie van buitenlandse zaken juichte deelname aan de missie dan ook toe. Ook was het een mogelijkheid de noodzaak van contact met de PLO aan te tonen. De Tweede Kamer stemde uiteindelijk heel laat in met zulk contact. Eerder al waren de VN, de meeste Europese staten en zelfs de Nederlandse regering al zo ver gekomen. Het was uiteindelijk een praktische overweging, beredeneerd vanuit de Nederlandse deelname aan UNIFIL, die bij het parlement de doorslag gaf.

Nederland dreigde door het gezamenlijke buitenlandse beleid van de EG-landen ook verder van de lijn gedreven te worden die de VS trok in het Midden-Oostenbeleid. De pogingen van de EPS om tot een Europees vredesinitiatief te komen, stonden ver af van de wensen van minister Van der Klaauw. Hij stond daarom sceptisch tegenover de door Frankrijk geleide pogingen van de EPS om een Europees vredesinitiatief te starten. Het initiatief kwam echter op een ongunstig moment en de politieke kracht van de EPS schoot dusdanig tekort dat het nooit van de grond kwam. Zo kon Van der Klaauw in 1981, keurig volgens het mandaat, maar met weinig vertrouwen het animo voor een Europees vredesinitiatief peilen. Dat hij daarbij een ontmoeting had met PLO-leider Yassar Arafat was, gezien de positie van Nederland tegenover de PLO, wel revolutionair te noemen. Het valt te betwijfelen of zonder de EPS er binnen tien jaar na het olie-embargo er een Nederlandse minister een dergelijk bezoek had gemaakt. Nederland had nog geen tien jaar daarvoor een olie-embargo te verduren gehad vanwege het principiële standpunt dat onder andere bestond uit de weigering het recht op zelfbeschikking van de Palestijnen te erkennen.

Bij de verplaatsing van de ambassade in 1980 liet Nederland een soort tegengestelde reactie zien dan bij de oliecrisis. Op het moment dat Nederland weer in een geïsoleerde positie dreigde te komen, werd de afweging gemaakt of een afwijkend besluit een isolement waard was. De mening van het ministerie van buitenlandse zaken, de regering en de Tweede Kamer was in dit geval dat de voordelen van een 'principiële' houding niet opwogen tegen de verwachte nadelen van zo'n besluit. Het gezichtsverlies voor Nederland, dat dit keer wel zwichtte voor de dreigementen van de Arabische landen, werd enigszins beperkt door de Veiligheidsraadresolutie die alle landen opriep de ambassade te verplaatsen van Jeruzalem naar Tel Aviv.

Over het algemeen kan over de besproken periode gezegd worden dat het Nederlands beleid meer in de richting schoof van het Arabische standpunt. Dat is ook niet verwonderlijk aangezien van alle EG-landen Nederland het meest aan de kant van Israël stond. Dat de nieuwe koers, die gebaseerd is op het gezamenlijke standpunt van de EPS, afweek van de oude Nederlandse koers in de richting van het Arabische standpunt wekt geen verbazing. Uiteindelijk is het Midden-Oostenbeleid in het besproken tijdvak niet radicaal van richting

veranderd. Een aantal uitgangspunten die in de inleiding zijn genoemd zijn de hele periode door gebleven: het voortbestaan van Israël binnen veilige en verdedigbare grenzen, steun en diplomatieke reserve en het volgen van de Amerikaanse lijn. Een element dat er is bijgekomen is de steun voor een Palestijnse staat, die stukje bij beetje vorm kreeg in verklaringen van de Negen. Aan het eind van de beschreven periode echter was er nog geen officieel contact met de PLO; dat zou nog een decennium duren. Robert Soetendorp concludeerde al dat het Nederlandse beleid in het Midden-Oosten vooral pragmatisch van aard was. Dit onderzoek bevestigt die conclusie. Op het moment dat nationale belangen in het geding waren, koos de Nederlandse regering niet voor een principieel standpunt. De factor die daarop de grootste invloed uitoefende, was de Europese Politieke Samenwerking.

Literatuurlijst

Ongedrukte bronnen

Ministerie van buitenlandse zaken, Den Haag

Code 9 1975 – 1984

- 453 (911.0) Israël / Jaarrapporten en politieke rapportage 1975-1981
- 455 (911.1) Israël / Hoofdstadstatus Jeruzalem 1975-1976
- 543 (911.13) Libanon / Politieke verhoudingen en partijen 1976-1978
- 544 (911.13) Libanon / Politieke verhoudingen en partijen 1978-1979
- 545 (911.13) Libanon / Politieke verhoudingen en partijen 1979-1981
- 546 (911.13) Libanon / Politieke verhoudingen en partijen 1981-1981
- 3733 (912.1) Israël / Verhouding en politieke betrekkingen 1979-1982
- 1293 (912.1) Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen 1980-1980
- 1294 (912.12) Israël / Bezoeken aan Nederland 1975-1980
- 3732 (912.12) Nederland / Reizen minister van buitenlandse zaken, bezoek Israël 24-27 feb. 1979
- 3741 (912.12) Nederland / Reizen minister van buitenlandse zaken, bezoek Syrië 9-12 dec. 1978
- 1211 (912.12) Nederland / Reizen minister van buitenlandse zaken 1981
- 1212 (912.12) Nederland / Reizen minister van buitenlandse zaken 1981
- 3303 (913.211.0) Midden-Oosten / werkwijze in de door Israël bezette gebieden 1975-1979
- 2226 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1975-1976
- 2227 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1976-1977
- 2228 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977-1978
- 2229 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1979-1979
- 2230 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1979-1980
- 2231 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1980-1981
- 2232 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1981-1981
- 5734 (913.211.0) Midden-Oosten / Het Midden-Oostenconflict in het algemeen 1976-1978

2236 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns probleem, Nederlands standpunt en particuliere reacties 1975-1979

2237 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns probleem, Nederlands standpunt en particuliere reacties 1979-1981

Code 9 Geheime stukken 1975-1984

2234 (911.30) Libanon / Binnenlandse toestand 1979-1983

2344 (912.1) Israël / Verhouding en diplomatieke betrekkingen, bezoeken aan Nederland 1975-1984

1206 (912.1) Israël / Reizen 1980

352 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1977

353 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1978

354 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1978-1979

355 (913.211.0) Midden-Oosten / Palestijns Bevrijdingsfront PLO 1980-1981

1559 (913.211.0) Midden-Oosten / PLO / inzake: PLO bureau in Nederland; contacten met de PLO; PLO vertegenwoordiging in het buitenland 1975-1979

Gedrukte bronnen

- Handelingen Tweede Kamer Openbare Commissie Vergadering, 1968-1969, 19 november 1969 B22

- Handelingen Eerste Kamer 1971-1972, 23 mei 1972

- Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, 27 november 1974

- Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, 1 februari 1979

- Handelingen Tweede Kamer Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking 1979-1980, 5 november 1979

- Brief minister Van der Stoel, 9 oktober 1973, Kamerstuk Tweede Kamer 1973-1974, 12600 V, ondernummer 8

- Nota van de Minister van Buitenlandse Zaken betreffende recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten, 16 november 1973, Kamerstuk Tweede Kamer 1973-1974, 12600 V, ondernummer 14

- Vraag van het lid Aantjes (A.R.P.) over het stemgedrag van de Nederlandse VN-delegatie inzake de uitnodiging aan de 'Palestijnse Bevrijdingsorganisatie' (PLO), ingezonden 17 oktober 1974; Aanhangsel Tweede Kamer 1974-1975 nummer 167

- Vragen van het lid De Brauw (DS'70) over het stemgedrag van de Nederlandse VN-delegatie inzake de uitnodiging aan de 'Palestijnse Bevrijdingsorganisatie' (PLO), ingezonden 17 oktober 1974; Aanhangsel Tweede Kamer 1974-1975 nummer 168

- Vragen van het lid Nijhof (DS'70) over contacten met de PLO, ingezonden 25 februari 1980. Aanhangsel Tweede Kamer 1979-1980, nummer 810

- Vragen van de leden Van den Broek en Aarts (beiden C.D.A.) over een ontvangst van een *PLO-functionaris*, ingezonden 11 april 1980; Aanhangsel Tweede Kamer 1979-1980 nummer 1063

- Verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 28 augustus 1980, Kamerstuk Tweede Kamer 1979-1980, 16300 ondernummer 2

- U. N. General Assembly Resolution 273 (A/RES/273) 11 May 1949.
- U. N. General Assembly Resolution 3210 (A/RES/3210) 14 October 1974.
- U. N. General Assembly Resolution 3236 (A/RES/3236) 22 November 1974.
- U. N. General Assembly Resolution 3237 (A/RES/3237) 22 November 1974.
- U. N. General Assembly Verbatim Records 2296th plenary meeting (A/PV/2296) 22 November 1974.

- U. N. General Assembly Resolution 2649 (A/RES/2649) 30 November 1970.
- U. N. General Assembly Resolution ES-7/2 (A/RES/ES-7/2) 29 July 1980.
- U. N. Security Council Resolution 476 (S/RES/476) 30 June 1980.
- U. N. Security Council Resolution 478 (S/RES/478) 20 August 1980.

- Declaration of the Nine Foreign Ministers of 6 November 1973, in Brussels, on the Situation in the Middle East (http://www.ena.lu/joint_statement_governments_eec_november_1973-020002394.html) Datum laatste wijziging, 28 juni 2006; laatste bezoek 10 september 2010.

- Speech Max van der Stoel in de Algemene Vergadering van de VN, 28 september 1976 (http://aei.pitt.edu/10869/01/133-van_der_Stoel-09-27-1976.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010

- Conclusions of the sessions of the European Council 1975-1990, Londen 29 en 30 juni 1977 (http://aei.pitt.edu/1410/01/London_june_1977.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010

- Statement by the nine foreign ministers on the situation in the Middle East, Brussel, 22 november 1977 (http://aei.pitt.edu/5579/01/002277_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

- European Political Cooperation; statements of the foreign ministers and other documents 1979; Statement on the peace treaty between Israel and Egypt, 26 maart 1979 (http://aei.pitt.edu/5581/01/002279_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010

- European Political Cooperation; statements of the foreign ministers and other documents 1979; Statement on the Middle East, 18 juni 1979 (http://aei.pitt.edu/5581/01/002279_1.pdf) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010.

- Resolution of the heads of government and ministers of foreign affairs of the European Council -Venice Declaration- 13 June 1980 and the Cabinet statement, 15 juni 1980

(<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1979-1980/100+Resolution+of+the+heads+of+government+and+mini.htm?DisplayMode=print>)

Datum laatste wijziging 2008; laatste bezoek 10 september 2010.

- Centrum Informatie en Documentatie Israël, dossier Jeruzalem, Verklaringen van de Nederlandse regering inzake de status van Jeruzalem (<http://www.cidi.nl/dossiers/je/1980-08-26.html>) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 13 september 2010.

- Political Programme of 9 June 1974, 12th Palestine National Council

(<http://unispal.un.org/unispal.nsf/fd807e46661e3689852570d00069e918/ba7a9909f792340f8525704d006bdaf1?OpenDocument>) Datum laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10

september 2010

'Middle East; death of a terrorist', *Time*, 5 februari 1979,

(<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,946209,00.html?internalid=ACA>) Datum

laatste wijziging onbekend; laatste bezoek 10 september 2010

DDI (Directie Documentaire Informatievoorziening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) Onderzoeksrapport, *Geschiedenis der Nederlands-Israëliische betrekkingen* (Den Haag 1995)

'Ik hoop dat Israel heel snel de politiek van Rabin hervat' Interview met Chris van der Klaauw *CIDI: Israël Nieuwsbrief* 13 (1998) 16 april 1998

Bik, J.M., 'Diplomaat-minister huiverig voor hardheid. C.A. van der Klaauw (1924-2005)', *NRC Handelsblad*, 18 maart 2005

Literatuur

Bosscher, Doeko, 'Een onwennig minister: Christoph Albert van der Klaauw (1977-1981)' in: *Jaarboek Buitenlandse Zaken: jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek – deel 5* (Den Haag 1999)

Dam, Nikolaos van, en Jan Keulen, *De vrede die niet kwam* (Amsterdam 1998)

Grünfeld, Fred, 'Zestig jaar Nederland-Israël' *Internationale Spectator* 62 (2008) 680-683

Grünfeld, Fred, 'Israël versus de PLO' in: Philip Everts, (red.) *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland* (Leiden 1996)

Grünfeld, Fred, *Nederland en het Nabije Oosten : de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982* (Maastricht 1991)

Grünfeld, Fred, *Nederland en het Midden-Oosten: het Arabische olie-embargo 1973/1974; de verplaatsing van de Nederlandse ambassade in Israël, 1980* (Leiden 1984)

Hellema, Duco, *Buitenlandse politiek van Nederland: de Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht 2006)

Klaauw, C. A. van der, *Een diplomatenleven, memoires* (Amsterdam 1995)

Merriënboer, Johan van, Peter Bootsma, Peter van Griensven, *Van Agt biografie : tour de force* (Amsterdam 2008)

Nederbragt, J. A., *Jeruzalem, indien ik u vergete...* (Den Haag 1957)

Nuttall, Simon J., *European political co-operation* (Oxford 1992)

Peeters, Frans, *Gezwoven vrienden; het geheime bondgenootschap tussen Nederland en Israël* (Amsterdam 1997)

Schoenmaker, Ben, Herman Roozenbeek (red.) *Vredesmacht in Libanon: de Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985* (Amsterdam 2004)

Soetendorp, Robert B., *Pragmatisch of principieel: het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict* (Leiden 1983)

Starke, Wafa, *Zur Strategie der PLO 1964 bis 1994: zwischen bewaffnetem Kampf und Diplomatie, zwischen Gesamtstaat und Teilstaat* (Nürnberg 2000)

Voorhoeve, Joris, *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy* (Leiden 1985)