

# POLITIEKE EN ONTWIKKELINGSASPECTEN VAN ECONOMISCHE VREDE IN HET MIDDEN-OOSTEN:

## VAN HET PROTOCOL VAN PARIJS TOT DE OSLO-AKKOORDEN

### SAMENVATTING

Dit proefschrift beschrijft het onderzoek naar de vraag of de liberale theorie van economische onderlinge afhankelijkheid van internationale handel en kapitaalstromen een bijdrage kan leveren aan duurzame vrede in het Midden-Oosten. Preciezer geformuleerd is de overkoepelende onderzoeksvraag: *onder welke voorwaarden kunnen de voordelen van economische onderlinge afhankelijkheid de asymmetrie van het Israëliisch-Palestijnse conflict helpen overwinnen, en een duurzame vrede in het Midden-Oosten ondersteunen?*

Het liberale vredesparadigma heeft het denken over conflictbeheersing lange tijd beïnvloed. Volgens dit paradigma moet vrede niet opgelegd worden, maar ontstaan tussen landen, gebaseerd op internationale handel en democratie. Dit idee was een theoretische en beleidsmatig relevante bouwsteen van de wereldorde van de 20e eeuw. Conflicten nemen thans echter toe en zijn langduriger, gewelddadiger, weerbarstiger, gefragmenteerder en asymmetrischer.

Economische prikkels zijn altijd gebruikt om 'niet-economische' doelen te bereiken; ze zijn een integraal onderdeel van de buitenlandse betrekkingen. Of ze nu worden ingezet als aanmoediging, straf/dreigement of beloning/belofte; economische prikkels worden al eeuwenlang toegepast om politieke, militaire en maatschappelijke doelen te bereiken. Het Midden-Oosten vormt daarop geen uitzondering. Het onderwerp van dit proefschrift is een goed voorbeeld: in het Israëliisch-Palestijnse conflict worden negatieve en positieve prikkels gebruikt om tot een oplossing te komen. Toen het vredesproces in het Midden-Oosten begin jaren '90 op gang kwam, werden economische prikkels (positieve en negatieve) ingezet om vooruitgang te boeken op weg naar vrede.

Economische overwegingen speelden voor zowel Israël als Palestina een centrale rol in hun streven naar een vredesovereenkomst. Afgezien van het economische aspect, werd de beslissing ook ingegeven door een streven naar een bredere verandering in de regio die zou leiden tot een nieuw Midden-Oosten. Het aangaan van officiële economische en vooral handelsbetrekkingen werd oorspronkelijk niet alleen beschouwd als een manier om

economische banden te versterken, maar ook als aanjager voor het bereiken van duurzame vrede in de regio as geheel.

Dit proefschrift gaat over het eerste Oslo-akkoord uit 1993. Het doel van Oslo I was om economische ontwikkeling in de Palestijnse bezette gebieden te bevorderen door onderlinge economische afhankelijkheid te vergroten als eerste stap op weg naar een oplossing van het Israëliisch-Palestijnse conflict en het bereiken van stabiele vrede. Als onderdeel van het eerste Oslo-akkoord werd op 29 april 1994 een economische interim-overeenkomst tussen Israël en Palestina getekend. Deze overeenkomst, het *protocol inzake de economische betrekkingen bij de Oslo-akkoorden* (ook wel bekend als het *protocol van Parijs*) omvatte het juridisch kader voor de bilaterale economische betrekkingen tussen de strijdende partijen, en in veel opzichten werd aldus het economische stelsel dat sinds de bezetting in 1967 in de praktijk al functioneerde hiermee juridisch geformaliseerd. De stagnatie in het vredesproces leidde tot het vredesproces van Oslo, oorspronkelijk bedoeld als een interim-overeenkomst van vijf jaar als bouwsteen voor het permanente externe kader voor de economische ontwikkeling in Palestina, met het *protocol* als centraal onderdeel.

Dit onderzoeksproject bestrijkt ruim 30 jaar economische ontwikkeling en samenwerking tegen de achtergrond van het Israëliisch-Palestijnse conflict. Het startpunt is 1979 toen de Conferentie inzake handel en ontwikkeling van de Verenigde Naties (UNCTAD) resolutie 109 [V] aannam. Een ongekende stap omdat deze resolutie uitsluitend gericht is op de economische ontwikkeling van de Palestijnse gebieden. Hiermee is UNCTAD de eerste internationale organisatie die het gecompliceerde probleem van de ontwikkeling van de Palestijnse economie systematisch heeft onderzocht. Het onderzoek voor dit proefschrift loopt tot de periode waarin economische achterstelling en het tegenhouden van ontwikkeling de opkomst van Hamas in de Gazastrook mogelijk maakten, wat leidde tot de officiële breuk in Palestijns leiderschap tegen het einde van 2008. De voorspellingen van het economisch model gelden echter tot 2019, waarmee recentere ontwikkelingen in de regio worden meegenomen. Het onderzoek is afgerond en afgesloten op 30 september 2023.

### **De vredesparadox**

Tijdens de onderhandelingen over het protocol van Parijs van 1994, onderdeel van het eerste Oslo-akkoord, werden economie en handel aanvankelijk beschouwd als de weg naar welzijn, vreedzame co-existentie en samenwerking. Dit idee uit de liberale vredetheorie vormt ook de basis van succesvollere projecten, zoals de oprichting en uitbreiding van de Europese Unie (EU) of het Ierse vredesproces, en van minder succesvolle, zoals het conflict op Cyprus. Het onbenutte handelspotentieel met zowel Palestina als andere Arabische/moslimlanden dat door deze vredesovereenkomst zou worden aangeboord, zou in deze optiek het vredesproces bevorderen en ondersteunen. Dit zou uitmonden in de vorming van twee levensvatbare onafhankelijke staten: Israël en Palestina zouden naast elkaar bestaan.

Paradoxaal genoeg ging grotere economische (onderlinge) afhankelijkheid samen met een verheving van het Israëliisch-Palestijnse conflict, ondanks de talrijke initiatieven, routekaarten, plannen, prikkels en de ontwikkelings- en humanitaire hulp in de decennia na het eerste Oslo-akkoord. Vrede is daadwerkelijk verder uit zicht geraakt. Deze paradox staat in schril contrast met de bevinding dat economische prikkels in andere langdurige conflicten effectief bleken om gewapende conflicten te beëindigen en om veerkracht te bevorderen in geval van asymmetrie en onderdrukking. De onderzoeksvraag van dit proefschrift, of de liberale vredetheorie de weg naar vrede in het Midden-Oosten kan wijzen, is ingegeven door deze paradox.

Aan de ene kant stagneerde het vredesproces terwijl de Palestijnse economie afhankelijker werd van Israël. Aan de andere kant was er in de jaren na 'Oslo' veel turbulentie in het Midden-Oosten: nieuwe regeringen op lokaal en regionaal niveau, de Arabische Lente en nieuwe diplomatieke en economische betrekkingen die zowel Palestina als Israël met derde partijen aangingen. Toch werd er nog steeds gepleit voor het idee om het onbenutte handelspotentieel in te zetten om het vredesproces nieuw leven in te blazen en zo vrede in de regio te bevorderen.

### **De economische vredespuzzel**

In dit proefschrift wordt onderzocht of economische voordelen, en vooral handel, het verloop van het Israëliisch-Palestijnse conflict kunnen beïnvloeden in de richting van vrede. Daarbij wordt kritisch gekeken naar het denkbeeld van economische vrede, ontleend aan het liberale vredesparadigma, als manier om te zorgen voor economische ontwikkeling in het Midden-Oosten. Volgens de liberale vredetheorie wordt vrede bevorderd wanneer economische afhankelijkheid wederzijds voordelig is, waarbij aan het relatieve voordeel dat beide kanten hebben niet zoveel waarde wordt gehecht. In dit proefschrift wordt echter betoogd dat de voordelen bij asymmetrische conflicten relatief moeten zijn. Dit vernauwt het bestaande machtsevenwicht in overeenstemming met een tijdsperspectief. Bij het beoordelen van de rol van economische voordelen, en vooral handel, op het niveau van asymmetrie tussen de twee partijen, moeten de voordelen geanalyseerd worden binnen de grenzen van politieke beperkingen.

Internationale handel en kapitaalstromen worden niet alleen bepaald door economische en geografische factoren. Culturele verschillen, geschiedenis en taal spelen ook een essentiële rol bij het verklaren van het handelsniveau tussen een tweetal landen. Bij conflicten wordt de afstand tussen de twee niet alleen bepaald door bestaande handelsbarrières, maar ook door de mate van handelspotentieel gedefinieerd als (on)zichtbare muren. Om het volledige potentieel van de handelsrelatie te ontdekken is het bij een grotere machtsongelijkheid tussen de strijdende partijen noodzakelijk om over de muren heen te kijken en de opvattingen en misvattingen over de ideeën achter het

economisch beleid te verkennen. Om de economische afstand bij een asymmetrisch conflict te onderzoeken moeten dus al deze niveaus in aanmerking worden genomen.

Het protocol van Parijs (1994) beschrijft de essentie van de complexe relatie tussen economie en politiek in de regio en het biedt ook een kader voor economische barrières en samenwerking vanaf 1967, toen het Palestijnse grondgebied werd bezet, tot heden. Bij onderzoek vanuit een tijdsperspectief is het protocol daarmee de lens waardoor economische onderlinge afhankelijkheid wordt onderzocht voor zowel tastbare als niet-tastbare factoren die het machtsevenwicht beïnvloeden.

Het politiek-economisch onderzoek naar de afstand tussen de twee staten zoals omschreven in het protocol van Parijs, met de drie lagen handelsbarrières, zichtbare en onzichtbare 'muren' en beweegredenen voor het economisch beleid, dient als referentiepunt in dit onderzoek naar het verband tussen politiek en ontwikkeling om vrede te bevorderen door middel van economische onderlinge afhankelijkheid in asymmetrische conflicten. Met onderzoek naar economische en handelsbetrekkingen en handelsbeleid vanuit een tijdsperspectief is in kaart gebracht hoe deze handelsfactoren in het verleden zijn gebruikt om de liberale economische vrede in de regio te ondersteunen. Ook is hiermee onderzocht of deze economische factoren hervormd kunnen worden tot de spreekwoordelijke *pot met goud* waarmee er weer vaart kan worden gebracht in de oplossing van het Israëliisch-Palestijnse conflict. Uitgaande van het bestaan van een handelspotentieel beschrijft dit proefschrift vervolgens een weg naar economische vrede bij asymmetrische conflicten door middel van economische diplomatie, waarbij gebruikgemaakt wordt van economische onderlinge afhankelijkheid en prikkels, en van internationaal recht (positieve sancties en externe soevereiniteit).

Om de gepercipieerde afstand tussen Israël en Palestina in kaart te brengen, zijn semigestructureerde interviews gehouden. Er zijn in totaal 26 interviews gehouden met hoge functionarissen uit Palestina, Israël, andere landen en internationale organisaties. De geïnterviewden waren ofwel direct betrokken bij de onderhandelingen van Oslo, in het bijzonder die over het protocol, of ze speelden een cruciale rol bij het vormgeven van de economische werkelijkheid in de regio in de jaren daarna. Uit het onderzoek naar de waargenomen afstand door middel van semigestructureerde interviews blijkt welke intenties er schuilgaan achter het protocol. In tegenstelling tot de akkoorden van Oslo, waarover veel boeken zijn geschreven, veel mensen zijn geïnterviewd en waarnaar veel onderzoek is gedaan in de loop der jaren, is het protocol alleen onderzocht vanuit economisch perspectief, en is er nog geen aandacht besteed aan deze intenties. Daarom voorziet dit proefschrift in een belangrijke lacune in de bestaande literatuur, met name wat betreft verhalen uit de eerste hand van personen die betrokken waren bij het onderhandelingsproces. Bij het onderzoek naar de waargenomen afstand is verder gebruikgemaakt van een combinatie van primaire en secundaire economische en niet-

economische bronnen, waaronder beleidsdocumenten, routekaarten, rapporten, analyses en monografieën.

Om inzicht te krijgen in het handelspotentieel is het aspect afstand ook geanalyseerd met het zwaartekrachtmodel, met bilaterale afstand als voornaamste determinant. Net als in eerder onderzoek naar handelspotentieel in het Midden-Oosten is in dit onderzoek op basis van secundaire economische gegevens een zwaartekrachtanalyse van 76 landen uitgevoerd over de jaren 1991–2019. Met het zwaartekrachtmodel zijn handelsbetrekkingen onderzocht op basis van twee verschillende benaderingen, waarbij een schatting is gemaakt van het handelspotentieel binnen de regio MENA (Midden-Oosten en Noord-Afrika) voor het jaar 2019. In 2019 bedraagt deze 'pot met goud' 10 tot 54 procent van de handel binnen MENA (gebaseerd op import) en 21 tot 48 procent (gebaseerd op export). In dit proefschrift wordt niet alleen aangetoond dat er nog steeds een economisch significant handelspotentieel is, maar ook gewezen op het hiaat op het gebied van het handelspotentieel in de regio. Eerdere schattingen van het handelspotentieel zijn niet recenter dan 1999. Alle eerdere vredesakkoorden tussen Israël en Arabische landen hebben het handelspotentieel tussen Israël en Palestina door de jaren heen beïnvloed. Het zwaartekrachtmodel dat in dit onderzoek is gebruikt geeft een schatting van het huidige handelspotentieel.

Ter ondersteuning van het onderzoek met het zwaartekrachtmodel en het idee van de *pot met goud* is een innovatief systematisch literatuuroverzicht gemaakt. Naast de conventionele online-zoekbenadering omvat dit systematische overzicht ook primaire studies die gevonden zijn via de semigestructureerde interviews. Het systematische literatuuroverzicht beslaat vier decennia. Daarbij zijn van 125 studies de potentiële relevantie en *best practice* onderzocht, terwijl ook de schattingen van het handelspotentieel zijn meegenomen. Bovendien bevestigt het systematische literatuuroverzicht dat de wetenschap zowel de zeer beperkte handel in de regio, als de mogelijkheid het handelspotentieel als beweegreden voor het streven naar vrede te gebruiken.

Economische prikkels waren, zijn en blijven een essentieel instrument in het politieke traject van het Midden-Oosten en vooral in dat van het vredesproces, zoals duidelijk blijkt uit dit onderzoek. Toch wegen deze prikkels op zich niet noodzakelijkerwijs voldoende op tegen andere beweegredenen. Daarom moeten zij worden overwogen binnen het grotere verband van de politieke ontwikkeling.