

De United States Security Coordinator: een lastig parket?

De Nederlandse bijdrage en Amerikaanse ontwikkelingen



Palestijnse veiligheidsstroepen bemannen een controlepost aan de rand van Hebron

'The USSC has undoubtedly offered a rare bright spot for U.S. policy in an otherwise bleak Israeli-Palestinian political landscape'¹

De in 2005 ingestelde United States Security Coordinator (USSC), bedoeld als tijdelijke vertrouwenwekkende maatregel, is geëvolueerd van een bruggenbouwermissie naar een capaciteitsopbouwmissie die tracht de internationale inspanningen voor de Palestijnse veiligheidssector te coördineren. Daarmee heeft de USSC tevens een Security Sector Reform-rol gekregen. Aangezien verschillende landen en organisaties bij de veiligheidssector betrokken zijn is dat een complexe taak. De opbouw en inzet van de Palestijnse veiligheidsdiensten kent voldoende uitdagingen, waar ook principiële politieke discussies aan ten grondslag liggen. Nederland draagt sinds 2010 aan de USSC bij. Recente ontwikkelingen in de Amerikaanse Midden-Oosten-politiek, zoals het plan *Peace to Prosperity*, kunnen invloed hebben op de missie. Een belangrijke vraag is nu of de USSC onaangetast door politieke winden door kan gaan met de ontwikkeling van de Palestinian Authority Security Forces.

KLTZ (LD) mr. dr. Martin Fink*

De Nederlandse regering draagt sinds 2010 bij aan de United States Security Coordinator (USSC), de door de VS geleide missie in Israël en de Palestijnse gebieden, die in 2005 in het leven werd geroepen. De missie beoogde in de beginjaren een tijdelijke vertrouwenwekkende maatregel te zijn in het licht van de toenmalige politieke ontwikkelingen, kort na het overlijden van de Palestijnse leider Yasser Arafat en niet lang na de Roadmap for Peace van 2003. Nu, 15 jaar later, bestaat de USSC nog steeds. In die periode is de USSC geëvolueerd van een bruggen-

bouwermissie naar een capaciteitsopbouwmissie die tracht de internationale inspanningen voor de Palestijnse veiligheidssector te coördineren.

Het afgelopen jaar kende een aantal ontwikkelingen in de politieke relatie tussen de

* KLTZ (LD) mr. dr. Martin Fink was tussen januari en juli 2019 uitgezonden naar USSC. Dit artikel is afgesloten in maart 2020.

¹ Neri Zilber en Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State. Evolution of the Palestinian Authority Security Forces 1994-2018* (Washington, D.C., The Washington Institute for Near East Policy, 2018) 91.

Met de capaciteitsopbouwtaak werd het uitrusten, trainen en adviseren van de PASF onderdeel van de USSC

Verenigde Staten en landen in het Midden-Oosten. Specifiek met betrekking tot het Palestijns-Israëliësch conflict onderstreepte de VS de erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël en koos positie rond de Golanhoogte. In januari 2020 ontvouwde de Amerikaanse president Donald Trump zijn Midden-Oosten-plan, dat moet leiden tot een nieuw vredesakkoord tussen Israël en de Palestijnen.² Het economische gedeelte van het plan was al in juni 2019 gepresenteerd. Het plan *Peace to Prosperity*, of meer ‘Trumpiaans’ uitgedrukt *the deal of the century*, bevat een aantal Amerikaanse politieke, economische en veiligheidsstandpunten ten aanzien van het conflict. Hoewel de USSC opereert op het operationele niveau, kunnen de recente ontwikkelingen in de Amerikaanse Midden-Oosten-politiek invloed hebben op de missie.

Dit artikel beschrijft wat de USSC is en stipt enkele uitdagingen aan voor de opbouw van de Palestijnse veiligheidssector. Daarna plaats ik een korte opmerking over de recente politieke ontwikkelingen in de VS rond het Israëlisch-Palestijns conflict en de effecten daarvan op de USSC.

De United States Security Coordinator

De USSC is een Amerikaans geleid programma gericht op de opbouw van de Palestijnse

veiligheidssector. In de tussentijdse evaluatie over Nederlandse bijdragen aan missies van het ministerie van Defensie uit 2016 staat: ‘USSC heeft tot doel de Palestijnse veiligheidssector te versterken teneinde deze in staat te stellen de veiligheid van de Palestijnse (en daarmee indirect ook de Israëlische) samenleving te waarborgen. Daarmee levert USSC een belangrijke en effectieve bijdrage aan de mogelijkheid tot een stabiele Palestijnse staat. Dit programma heeft tevens een belangrijke liaisonfunctie in de bevordering van de samenwerking met de Israëlische veiligheidssector.’³

Sinds de oprichting in 2005 is de taak van de USSC geëvolueerd.⁴ Bij de start beoogde de Amerikaanse Coordinator een vertrouwenwekkende bruggenbouwer op veiligheidsgebied tussen Israël en de Palestijnen te zijn. De taak evolueerde in de jaren erna richting capaciteitsopbouw van de Palestijnse veiligheidsdiensten, de Palestinian Authority Security Forces (PASF). De PASF bestaan uit verschillende diensten. De USSC richt zich op de National Security Force (NSF), de Palestinian Civil Police (PCP), de Presidentiële Garde (PG), de District Coordination Office (DCO) en Civil Defense (CD). Met deze capaciteitsopbouwtaak werd het uitrusten, trainen en adviseren van de PASF onderdeel van de USSC. Voormalig USSC-adviseur Steven White en voormalig Amerikaans landmacht-attaché in Israël kolonel P. Dermer beschreven in *Foreign Policy* de taakontwikkeling van de USSC: ‘The organization was meant to give the political and defense establishment confidence that an individual was in place who would do nothing to jeopardize Israel’s security, while simultaneously giving the Palestinians someone they could point to as their “big brother” within the whole process. The USSC was never just about “training and equipping” the Palestinian security forces, nor achieving institution-building goals. It was, first and foremost, a U.S. confidence-building measure between both parties.’⁵

De USSC haalde met de evolutie naar een capaciteitsopbouwmissie een Security Sector Reform-rol (SSR) binnen, een inmiddels bekende term voor de opbouw van de veiligheidssector.⁶ Het idee is dat een staat een geloofwaardig en

2 Te raadplegen via: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf.

3 *Jaarlijkse tussentijdse evaluatie op grond van het Toetsingskader 2014* (Den Haag, ministerie van Defensie, 15 mei 2017) 14.

4 Keith A. Casey, *Palestinian-Israeli Conflict: Department of Defense Role in a Two-State Solution*, *USAWC Strategy Research Project* (Carlisle, United States Army War College, 2013).

5 Steven White en P.J. Dermer, ‘How Obama Missed an Opportunity for Middle East Peace’, in: *Foreign Policy*, 18 mei 2012. Zie: <https://foreignpolicy.com/2012/05/18/how-obama-missed-an-opportunity-for-middle-east-peace/>.

6 Zie in dit verband ook I.L. Wiltenburg, ‘Security Force Assistance: practised but not substantiated’, in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (2) 88-99.

functioneel veiligheidsapparaat nodig heeft om zowel de interne als externe veiligheid van de staat en de bevolking te kunnen waarborgen. Die veiligheid moet bijdragen aan stabiliteit, die de basis vormt om te kunnen functioneren. SSR richt zich op de opbouw van de veiligheidsdiensten zoals politie, krijgsmacht, grensbewaking en de justitiële keten, maar ook op diensten zoals de brandweer en andere staatshulpdiensten. Daarnaast dient het veiligheidsapparaat ook institutioneel ingebed te zijn in het bestuur, de overheid. Dat betekent onder meer dat de veiligheidssector en de diensten beheerst moeten worden door een wettelijk kader en overheidsbeleid- en processen op grond waarvan verantwoording van overheidsoptreden kan worden afgelegd. Alleen het uitrusten en trainen van eenheden is niet voldoende om uiteindelijk goed bestuur te kunnen uitoefenen.

Naast een coördinerende rol tussen de Israëliëse en Palestijnse veiligheidsdiensten en een rol in de capaciteitsopbouw is het synchroniseren van de internationale inspanningen van alle actoren in de veiligheidssector een derde rol die de USSC zichzelf toekent. De USSC, zo staat op de website van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken (waar de USSC onder valt), 'leads coalition efforts in advising the Palestinian Authority on security sector reform; and recommends opportunities for nations and international organizations to contribute to the development of a self-sustaining Palestinian security sector.'⁷ Het willen leiden en synchroniseren van internationale inspanningen is een complexe rol, aangezien verschillende landen en organisaties bij de veiligheidssector betrokken zijn. Onder meer het Kwartet – een samenwerkingsverband tussen Rusland, EU, VN en de VS⁸ – de EU-missie EUPOL-COPPS,⁹ het Britse Department for International Development en verschillende VN-organisaties, zoals de Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) en UN-Women zijn bij deze sector betrokken. Bovendien zijn diverse landen op bilaterale wijze betrokken, waaronder Italië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In 2019 verzorgde bijvoorbeeld de Italiaanse Carabinieri voor de tiende keer een training aan de NSF op grond van een bilateraal samenwerkings-



FOTO MINISTERIO DIFESA ITALIAIE

Een lid van de Italiaanse Carabinieri verzorgt een training voor de Palestijnse National Security Force

verband.¹⁰ Naast de wil internationale inspanningen te synchroniseren, coördineert de USSC alle Amerikaanse overheidsinspanningen op veiligheidsgebied in de Palestijnse gebieden. De USSC richt zich op de Palestijnse gebieden. Vanwege de Amerikaanse positie dat de Palestijnse beweging Hamas een terroristische organisatie is, wordt sinds de overname van de Gazastrook in 2007 door Hamas niet meer samengewerkt met de gebieden die onder hun controle staan. Dat betekent dat de werkzaamheden van de USSC zich momenteel beperken tot de Westelijke Jordaanoever.

- 7 Zie: About Us – United States Security Coordinator for Israel and the Palestinian Authority; <https://www.state.gov/about-us-United-states-security-coordinator-for-israel-and-the-palestinian-authority/>.
- 8 De Office of the Quartet (Kwartet) is een samenwerkingsverband van staten om te bemiddelen in de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten in verband met de Palestijnse Gebieden.
- 9 EUPOLCOPPS betekent EU Coordinating Office for Palestinian Police Support. Nederland levert ook een bijdrage aan EUPOLCOPPS met politiemensen. EUPOLCOPPS werd opgericht in 2006 en heeft een hoofdkwartier in Ramallah. EUPOLCOPPS richt zich primair op de Palestijnse politie en justitie.
- 10 Zie: 'MIADIT Palestina: 10th Italian Training Mission Kicks Off', zie: https://www.difesa.it/EN/Primo_Piano/Pagine/qfer.aspx.

Samenstelling USSC

De USSC bestaat uit militairen, politiepersoneel en civiele *contractors* die onder leiding staan van de Coordinator, een Amerikaanse luitenant-generaal. De USSC is een Amerikaans initiatief waar verschillende landen aan bijdragen. Momenteel zijn dat onder meer Canada, Groot-Brittannië, Italië, Turkije, Bulgarije en Nederland. De loop der jaren heeft laten zien dat de landensamenstelling van de USSC veranderlijk is.¹¹ De wijze waarop landen bijdragen verschilt: dat kan een enkele liaisonofficier zijn die de bilaterale inspanningen van het betreffende land met de USSC coördineert, maar een land kan ook posities vullen binnen de USSC-staf. Zo heeft Canada momenteel het grootste gedeelte van het militair personeel bij de USSC,¹² terwijl het VK enkele stafofficieren bij de USSC heeft en een groter militair contingent erbuiten, het British Support Team in Ramallah. Nederland levert personeel op functies die in de USSC zijn opgenomen. De Nederlandse personele bijdrage aan de missie is geleidelijk gegroeid: van twee naar vier in 2011 en daarna naar zes.¹³ Momenteel zijn zij afkomstig van zowel Defensie als Buitenlandse Zaken.¹⁴ De inhoudelijke Nederlandse bijdrage aan de missie begon met trainingen en mentoren in onder meer de leiderschaps cursussen op de verschillende Palestijnse opleidingsinstituten in Jericho. De

inzet is daarna verder uitgebreid naar personeel dat infrastructurele en CIS-projecten overzag, alsook iemand die binnen de kernstaf van de Coordinator werkt.¹⁵

Palestijnse strategische veiligheidsagenda

Aangezien de USSC de opbouw van de PASF ondersteunt, dient de inzet van de USSC complementair te zijn aan de veiligheidsinitiatieven van de PA. In 2016 stelde de PA een National Policy Agenda (NPA) op.¹⁶ Met betrekking tot de veiligheidssector heeft de PA een Security Sector Strategic Plan (SSSP)¹⁷ opgesteld met de strategische visie en aanpak voor de opbouw van de veiligheidssector, met een uitkijk tot 2022.¹⁸ Het SSSP verdeelt de sector in verschillende subprogramma's met diverse werkgroepen, zoals de Security Sector Working Group, om de voortgang te stimuleren.¹⁹ De USSC beoogt de opbouw van de PASF op verschillende niveaus te ondersteunen. Dat gaat van advies op het ministeriële niveau en deelname aan werkgroepen tot en met het trainen, mentoren en uitrusten en het voorzien van infrastructuur voor de PASF. Daarnaast wordt vooruitgang gestimuleerd door middel van een gezamenlijk opwerkplan van certificeringsoefeningen voor de PASF. Het uiteindelijke doel is op termijn te kunnen beantwoorden of de PASF de veiligheid in de Palestijnse gebieden zal kunnen waarborgen. Dat antwoord is weer een puzzelstukje dat de politieke ontwikkelingen verder moet brengen.

Uitdagingen PASF

De opbouw en inzet van de Palestijnse veiligheidsdiensten kent voldoende uitdagingen, waar ook principiële politieke discussies aan ten grondslag liggen. Eén zo'n uitdaging is dat de opbouw en het functioneren van de veiligheidssector in de huidige situatie in de Westelijke Jordaanoever noopt tot samenwerken met Israëlische veiligheidsdiensten. Palestijnse aanhangers van het idee dat alle samenwerking met Israël moet worden afgewezen, vergelijken

-
- 11 In het verleden zijn bijvoorbeeld Finland en Denemarken onderdeel van USSC geweest.
- 12 Zie: Operation Proteus: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-proteus.html>.
- 13 Zie ook J. de Bruin, 'Nederland en de 'United States Security Coordinator. De Palestijnse burgeroorlog', in: Militaire Spectator 183 (2014) (2) 80-86.
- 14 Buitenlandse Zaken levert civiele experts afkomstig uit de missiepool. Zie ook het *Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 18 maart 2019*. Te raadplegen op: www.eerstekamer.nl/bijlage/20190321/verslag_raad_buitenlandse_zaken_2/document3/f=/vkwzdzg2s5vj.pdf.
- 15 M.J.P. Wolfs, 'Onbekende aanwezigheid. Nederland in Ramallah', in: *Intercom*, jaargang 43, No. 2, 75-79. WELK JAAR? Hoewel Nederland maximaal zes posities heeft, wisselt de precieze samenstelling. Sinds kort is ook de rule of law-adviseur een Nederlandse positie.
- 16 *National Policy Agenda 2017-2022. Putting Citizens First* (Ramallah, State of Palestine, 2016). Zie: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/npa_english_final_approved_20_2_2017_printed.pdf.
- 17 Het SSSP is te vinden op: www.lacs.ps/article.aspx?id=26.
- 18 Zei: EUPOLCOPPS *Newsletter*, oktober 2018, Vol. 105, blz. 1.
- 19 EUPOLCOPPS, 'Security Sector Working Group briefed on security strategy implementation' (1 mei 2019). Zie: <https://eupolcoppes.eu/en/node/5513>.

samenwerken in de veiligheidssector met het aangaan van een onderaannemerschap van een bezettende mogendheid. Het al dan niet coördineren of samenwerken met Israël op veiligheidsgebied is ook een belangrijk geschilpunt tussen de Palestijnse politieke bewegingen Hamas en Fatah.²⁰

De noodzaak te moeten samenwerken blijkt uit de huidige structuur binnen de Westelijke Jordaanoever. Vanwege de onderverdeling van de Westelijke Jordaanoever in zogenoemde A, B en C-gebieden, is 'de Westelijke Jordaanoever' voor de Palestijnse veiligheidsdiensten geen aaneengesloten gebied. In A-gebieden heeft de PA zowel civiele als veiligheidscontrole,²¹ in B-gebieden heeft de PA civiele controle, maar is veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Israël en de Palestijnen en in C-gebieden is alles in handen van Israël. In feite is de Westelijke Jordaanoever een soort archipel van eilanden waarvan de tussenliggende gebieden niet onder controle van de PA zijn. Dat maakt het voor het garanderen van veiligheidsdiensten moeilijk om van het ene naar het andere gebied te gaan, aangezien dit gecoördineerd moet worden met de Israëlische veiligheidsdiensten. Dat betekent dat het succes voor optreden van

bijvoorbeeld de politie of brandweer in het gebied afhangt van het maken van afspraken, samenwerking, onderlinge verstandhoudingen en technische oplossingen.

Een andere, institutionele, uitdaging is de staatsrechtelijke inbedding van de veiligheidssector. De taken en onderlinge verhoudingen van de verschillende veiligheidsdiensten zijn nog niet volledig wettelijk verankerd. Daarmee zijn de wettelijke kaders om de veiligheidssector als geheel structuur te geven nog niet geformaliseerd.²² Dit leidt onder meer tot onduidelijkheid over de rollen en de onderlinge samenwerking tussen veiligheidsdiensten. Zo is er bijvoorbeeld geen wet waarin de onderlinge samenwerking staat beschreven tussen de politie, de presidentiële garde en de NSF. Hoewel de Oslo-Akkoorden de NSF niet

20 Tahani Mustafa, 'Damming the Palestinian Spring: Security Sector Reform and Entrenched Repression', in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 9, No. 2 (2015) 212-230 (222).

21 Israëlische veiligheidsdiensten of burgers mogen niet in deze gebieden komen.

22 De wetten en presidentiële decreten zijn te vinden op: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/final_EN.pdf/.

De taken en onderlinge verhoudingen van de verschillende Palestijnse veiligheidsdiensten zijn nog niet volledig wettelijk verankerd



De USSC probeert buiten politieke schommelingen te blijven en op veiligheidsgebied een kanaal tussen Israël en de Palestijnen open te houden

toestonden een militaire organisatie te zijn,²³ blijft de drang bestaan een krijgsmacht met externe taken (verdediging van de soevereiniteit van het grondgebied)²⁴ te willen zijn, terwijl Israël de rol van de NSF beperkt ziet tot een interne gendarmerie-achtige rol die kan escaleren op het moment dat de interne veiligheid in het geding is.²⁵

De PASF steunt op donoren voor het uitrusten met materiaal en infrastructuur, waaronder de USSC. Bovendien wordt PASF-personeel getraind en geholpen met onder meer doctrines, concepten en *standard operating procedures*. Dergelijke onderwerpen zijn relatief makkelijk om mee aan de slag te gaan, maar er kunnen wel politiek-strategische en institutionele uitdagingen aan ten grondslag liggen. Voor welke taak moet de NSF worden opgeleid en wat voor materiaal heeft een bepaalde veiligheidsdienst nodig nu de precieze taken zonder wettelijk kader in feite niet vaststaan? En wat laat Israël toe met

betrekking tot de capaciteitsopbouw zonder dat het potentieel gevaar voor Israël oplevert? In deze context bestaat ook de vraag in hoeverre overwegend westerse ideeën voor het opbouwen en institutionaliseren van een veiligheidsapparaat, zoals het primaat van de politie, joint interservice-optreden, een gezamenlijke commandostructuur, gendergelijkheid en diep respect voor de mensenrechten, bij de huidige Palestijnse autoriteiten daadwerkelijk bijval vinden. Daarnaast zijn er ook de complexe uitdagingen voor de opbouw van een goed werkend veiligheidsapparaat, zoals het realiseren van centrale personeelsmanagementsystemen, salarisadministratie, promoties en pensioenmodellen.

Amerikaanse politieke ontwikkelingen en USSC

De USSC wil geen politieke organisatie zijn, maar richt zich op opbouw en veiligheidscoördinatie tussen Israël en de PASF op operationeel niveau. Op die manier tracht de USSC buiten politieke schommelingen te blijven en op veiligheidsgebied een kanaal tussen Israël en de Palestijnen open te houden. Toch kunnen de effecten van de Midden-Oosten-politiek van Trump afstralen op het optreden van de USSC. Voorbeelden zijn de beperking van de financiële steun aan de Palestijnse gebieden en het besluit om Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen. Voorts kan ook het nieuwe Amerikaanse vredesplan impact hebben op de USSC.

Financiële steun

Sinds 2017 heeft de VS een koers ingezet die de financiële steun aan de Palestijnse gebieden drastisch vermindert.²⁶ In 2017 werden betalingen uit een Amerikaans economisch steunfonds teruggedroefd. Begin 2019 trad de Anti-Terrorism Clarification Act (ATCA) in werking. Deze wet creëert rechtsmacht in Amerikaanse rechtbanken voor iedereen die Amerikaans ontwikkelingssamenwerkingsgeld ontvangt. Om te voorkomen dat de Palestijnen zich daaraan blootstellen, zijn alle beschikbare fondsen voor de veiligheidssector stopgezet. Daar kwam bij dat tot oktober 2019, vanwege

23 Zilber en al-Omari, 'State with No Army', viii.

24 Zie Artikel 84 van de Palestijnse Basic Law (vergelijkbaar met een grondwet): The Security Forces and the Police shall be regular forces. They shall be the armed forces in the country. Their functions shall be limited to defending the country, serving the people, protecting society and maintaining public order, security and public morals.

25 Zie ook Martijn Dekker, *Occupational Hazards. Providing Human Security in the Palestinian West Bank in the Context of Israeli Occupation* (Amsterdam, Proefschrift Vrije Universiteit, 2013) 95.

26 Jim Zanotti, 'Anti-Terrorism Clarification Act of 2018 (P.L. 115-253) and U.S. Aid for the Palestinians', *Congressional Research Service Report* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 2019).

het uitbetalen van zogenoemde *prisoner and martyr payments*, een gedeelte van de belasting die Israël voor de PA int niet meer werd uitbetaald en de PA een principiële keuze maakte helemaal geen belastinggeld meer van Israël te willen aannemen.²⁷ Dat de PA daarmee zonder donor- en belastinggeld kwam te zitten, werd in eerste helft van 2019 beschouwd als een groeiende financiële crisis. Dit had impact op onder meer de salarissen van het veiligheids-personeel. In juni 2019 werden de economische paragrafen van het Amerikaanse vredesplan gepresenteerd, met daarin het aanbod van een financieel potentieel van 50 biljoen dollar om te investeren in de Palestijnse economie, bevolking en de overheid.

Jeruzalem

Eind 2017 besloot Trump Jeruzalem als hoofdstad van Israël te erkennen. Het Amerikaanse vredesplan stelt voor Jeruzalem niet op te delen, maar in zijn geheel de hoofdstad van Israël te maken.²⁸ De Amerikaanse erkenning gaat in tegen de heersende opvatting Jeruzalem voorlopig met een aparte status te blijven behandelen. De VS positioneert zich op dit onderwerp vrij uitdrukkelijk aan de zijde van Israël. De positie van de Nederlandse regering over de erkenning werd naar aanleiding van Kamervragen beantwoord: 'Nederland heeft in 1980 de ambassade verplaatst van Jeruzalem naar Tel Aviv. Dat was in lijn met VN-Veiligheidsraad resolutie 478. Deze resolutie bepaalde dat de annexatie door Israël van Oost-Jeruzalem strijdig is met internationaal recht en riep lidstaten op hun ambassades uit Jeruzalem te verplaatsen. Nederland zal pas de ambassade terugverhuizen nadat er een alomvattend vredesakkoord ligt met een oplossing voor Jeruzalem, inclusief duidelijkheid over de grenzen.'²⁹

Op de Amerikaanse erkenning volgde de verhuizing van de hoofdzetel van de Amerikaanse ambassade van Tel Aviv naar Jeruzalem. In een volgende stap besloot de VS het Amerikaanse Consulaat-Generaal voor de Palestijnse gebieden samen te voegen met de ambassade en de residentie te verschuiven naar het gebouw van het Consulaat-Generaal. Het Consulaat-Generaal werd een afdeling binnen de



De Amerikaanse erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël en de verhuizing van de ambassade had gevolgen voor de USSC

ambassade voor Israël.³⁰ Na de erkenning van Jeruzalem als hoofdstad van Israël volgde in maart 2019 ook de Amerikaanse erkenning van de Golanhoogte als Israëliisch grondgebied. Het vredesplan voorziet ook een toekomstige Israëliische annexatie van de Jordaanoever aan de grens met Jordanië.

Veiligheidsdiensten in het vredesplan

In de veiligheidsparagraaf van het vredesplan staat over de rol van de Palestijnse veiligheidsdiensten opgenomen: 'The State of Israel will maintain overriding security responsibility for the State of Palestine, with the aspiration that the Palestinians will be responsible for as much as their internal security as possible, subject to

27 Zie: 'Palestinians to resume taking tax money collected by Israel', Al-Jazeera: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/palestinians-resume-tax-money-collected-israel-191004192819820.html>.

28 *Peace to Prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People* (Washington, D.C., The White House, 2017 e.v.) 17.

29 Beantwoording vragen van het lid Karabulut over de verplaatsing van de Amerikaanse ambassade in Israël naar Jeruzalem door de minister van Buitenlandse Zaken Halbe Zijlstra van 9 januari 2018.

30 De Palestinian Affairs Unit (PAU). Zie: <https://il.usembassy.gov/palestinian-affairs-unit/>.

the provisions of this Vision.³¹ De toekomstige staat Palestina kan in deze visie alleen veiligheidsdiensten hebben om de interne veiligheid te garanderen en zal verder gedemilitariseerd blijven. De externe veiligheid moet in handen van Israël, Jordanië en Egypte komen te liggen. Verder mogen de veiligheidsdiensten volgens het plan geen wapens bezitten die Israël zouden kunnen bedreigen, 'including: weapons systems such as combat aircraft (manned and unmanned); heavy armored vehicles; mines; missiles; rockets; heavy machine guns; laser/radiating weapons; anti-air; anti-armor; anti-ship; military intelligence; offensive cyber and electronic warfare capabilities; production facilities and procurement mechanisms for weapons systems; military infrastructure and training facilities; or any weapons of mass destruction'.³² Ook op het gebied van de inrichting van de veiligheidsdiensten en de externe veiligheid neemt het plan een uitdrukkelijke positie in.

Impact op de USSC

De Amerikaanse ontwikkelingen hadden in ieder geval twee praktische effecten op de USSC. Het eerste was de verhuizing van de USSC. De USSC was gehuisvest op het terrein van het Amerikaanse Consulaat-Generaal, dat na de samenvoeging de Amerikaanse ambassade werd. Gezien de politieke positie van de niet-Amerikaanse landen die deelnemen aan de USSC, leidde de verplaatsing van de ambassade ook tot een andere locatie voor de USSC; de aanwezigheid op Amerikaans ambassadeterrein zou immers diplomatieke spanningen kunnen opleveren. De staf van de USSC werd daarmee tijdelijk gesplitst over twee locaties.³³ Het tweede effect op de USSC was dat de Amerikaanse fondsen die de USSC kon uitgeven

President Trump en premier Netanyahu van Israël voeren overleg in Washington: de vraag is of de Amerikaanse insteek de Nederlandse bijdrage aan de USSC in een lastigere positie brengt

31 Peace to Prosperity, 21.

32 Peace to Prosperity, appendix 2b.

33 Of dit inmiddels verder ontwikkeld is tot samenvoeging op een andere plek, is mij onbekend.

34 Zie: Yolande Knell, 'US stops all aid to Palestinians in West Bank and Gaza', BBC (1 februari 2019) <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47095082>.



FOTO WHITE HOUSE

De kleine, maar kwalitatieve bijdragen aan de effectiviteit van de missies in het Midden-Oosten leveren Nederland tevens een informatiepositie op

vanwege de aanneming van de ATCA-wet begin 2019 werden stopgezet.³⁴ Voor de taakuitvoering betekende dit dat het uitrusten van de PASF met materieel en het uitvoeren van infrastructuurprojecten door de USSC moest worden stilgelegd. De capaciteitsopbouwrol kwam daarmee stil te liggen. Bovendien stopten als reactie op de ATCA-wet ook de fondsen van USAID en het Bureau of International Narcotics and Law Enforcement. Van de laatste organisatie was de USSC afhankelijk aangezien die een rol had in de realisering van de infrastructuur voor de Palestijnse veiligheidsdiensten.³⁵

Naast deze twee effecten is de impact of afstraling van de Amerikaanse politieke ontwikkelingen op de USSC in feite niet heel concreet vast te stellen. Toch zijn in deze context verschillende vragen te stellen, met wellicht als hoofdvraag of de USSC onaangetast door politieke winden door kan gaan met de ontwikkeling van de PASF. In hoeverre wordt Amerikaanse steun en advies binnen de Palestijnse overheid nog op prijs gesteld tegen

het licht van de huidige Amerikaanse posities in het conflict? Uiteindelijk zijn het de USSC-adviseurs die al dan niet worden toegelaten tot de Palestijnse ministeries. In ieder geval verschuift met het opschorten van de USSC-fondsen de afhankelijkheid naar andere, niet-Amerikaanse, donoren. Voorstelbaar is ook dat het moeilijker wordt voor een Amerikaanse organisatie om de internationale inspanningen op veiligheidsgebied te synchroniseren, nu naast het opdrogen van fondsen op het politieke niveau de opvattingen tussen de VS en de EU uiteen lijken te lopen met het nieuwe vredesplan en de genomen stappen rond de Golan en Jeruzalem. In hoeverre sijpelt het vredesplan in de toekomst verder door naar de operationele taak van de USSC? Heeft bijvoorbeeld het huidige voorstel de Jordanoever Israëliisch grondgebied te maken effect op het uitrusten en trainen van de PASF?³⁶ Het is voor de deelnemende landen de vraag of het nu opportuun is via de USSC bij te dragen aan de oplossing van het Joods-Palestijnse conflict, of dat er andere mogelijke wegen bestaan.

Nederlandse positie

Bovengenoemde kwesties kunnen ook van toepassing zijn op de wijze waarop Nederland denkt te willen bijdragen aan de veiligheidssector in de Palestijnse gebieden. De vraag is of de huidige Amerikaanse in steek de Nederlandse bijdrage aan de USSC in een lastigere positie brengt. Hoewel de regeringsreactie op het vredesplan start met een positieve draai ('het biedt gelegenheid om tot een nieuw inspanning te komen...') apprecieert de regering het plan als volgt: 'Het kabinet constateert dat de VS-regering zich blijft uitspreken voor een twee-statenoplossing, maar dat het plan daarbij ver afwijkt van de Palestijnse beoogde oplossing alsmede van de breed aanvaarde internationale parameters.'³⁷

De brief van de regering zet vervolgens de parameters van de twee-statenoplossing uiteen zoals Nederland en de EU deze verstaan, waaronder de grenzen van 1967 als basis, een einde aan de bezetting, veiligheid voor Israël en

35 Michael Wilner en Tovah Lazaroff, 'Trump team says PA wants to skirt U.S. courts', in: *Jerusalem Post* (2 februari 2019). Zie ook: Jim Zanotti, 'U.S. Foreign Aid to the Palestinians', *Congressional Research Service Report* (Washington, D.C., Congressional Research Service, 2018).

36 *Peace to Prosperity*, 13.

37 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 23 432, Nr. 476, 4.

een onderhandelde oplossing voor Jeruzalem. Ook uit de regering zorg over de mogelijke unilaterale annexatie van de Jordaanoever. In de beantwoording op Kamervragen meende de regering in verband met het vredesplan: ‘De twee-statenoplossing raakt steeds verder uit zicht en beide partijen stevenen af op een een-staat realiteit...’³⁸

Het is nu nog onduidelijk of en in hoeverre het vredesplan en deelname aan de USSC negatief kan afstralen op de Nederlandse positie in het conflict. Wel is het zo dat Nederland binnen de veiligheidssector niet alleen bijdraagt aan de USSC, maar ook aan de EU-missie EUPOL-COPPS. Voor Nederland bestaan daarmee, naast bilaterale initiatieven, mogelijkheden bij te dragen via andere multilaterale initiatieven. Dat leidt er toe dat Nederland zich kan afvragen langs welke lijn het wil blijven bijdragen in de veiligheidssector, rekening houdende met het Nederlandse buitenlandbeleid ten aanzien van het conflict en de relatie met de VS. Wat betreft de militaire bijdrage is interessant dat in de missie-evaluatie van 2018 is opgenomen dat de kleine maar kwalitatieve bijdragen aan de effectiviteit van de missies in het Midden-Oosten Nederland tevens een informatiepositie opleveren. En ‘Tot slot geven deze bijdragen Nederland ook meer ruimte om mee te praten over de inzet van internationale missies in VN en EU-verband’, geeft het ministerie van Defensie in de evaluatie aan.³⁹ Daarbij moet ook worden beseft dat de USSC de enige missie is die zich direct bezighoudt met het Joods-Palestijns conflict.⁴⁰ Bij de andere missies in de Levant⁴¹ – UNTSO, UNDOF, UNIFIL – ligt de focus op verschillende aspecten van het Arabisch-Israëliësch conflict. Vanuit het informatiepositie-perspectief blijft de USSC daarom een interessante omgeving.

Ten slotte

Doordat de USSC een operationele insteek heeft de PASF te ontwikkelen en daarmee buiten de politieke winden probeert te blijven, is de impact van het Amerikaanse vredesplan op de USSC niet direct gelinkt. Wat de grote politieke lijnen ook zijn, onderdeel daarvan zal altijd zijn dat de PASF verder ontwikkeld dient te worden. Als reactie op het artikel ‘Nederland en de United States Security Coordinator’ van J. de Bruin in de *Militaire Spectator* van februari 2014 over de USSC stelde luitenant-kolonel P. Bolder, zelf deelnemer aan de missie, dat de inspanningen van de USSC wel degelijk tot feitelijke vooruitgang leidden op het gebied van de veiligheid op de Westelijke Jordaanoever.⁴² Die ervaring deel ik, ondanks de uitdagingen waar de USSC mee kampt. Daarbij moet geaccepteerd worden dat de USSC periodes kan hebben van minder grote stappen of tijdelijk stilstaande ontwikkeling. Dit conflict, weet iedereen, is er een van een hele, hele, lange adem. En het valt voorlopig nog niet te bezien waartoe dit nieuwe vredesplan leidt. ■

-
- 38 Beantwoording vragen van het lid Sjoerdsma (D66) over de aangekondigde plannen van Israël om nederzettingen te bouwen in E1-gebied, 17 maart 2020. Antwoord op vraag 14.
- 39 Ministerie van Defensie, *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2018. Jaarlijkse tussentijdse evaluatie op grond van het Toetsingskader 2014* (Den Haag, 2019).
- 40 Nederlands personeel is ook vertegenwoordigd bij EUPOLCOPPS. Aan deze missie zijn geen militairen verbonden. Aan de missie EUBAM Raffah zijn in het verleden enkele marechaussees verbonden geweest.
- 41 Geografische benaming voor het Nabije-Oosten dat grenst aan de Middellandse Zee.
- 42 De Bruin, ‘Nederland en de ‘United States Security Coordinator’.