

'You can't have it both ways

HOE AMERIKA DE KOERS VAN HET EUROPESE MIDDEN-OOSTENBELEID BEPAALDE

In 1970 werd door de zes landen van de toenmalige EEG besloten hun buitenlands beleid te gaan coördineren. Een belangrijk onderdeel werd het beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliisch conflict. Europa wilde zich losmaken van de Verenigde Staten. Dit proces van verzelfstandiging verliep zeer moeizaam en leidde zelfs tot een dieptepunt van de trans-Atlantische betrekkingen in 1973. Grote politieke druk van de regering-Nixon beïnvloedde daarna de koers van het Europese beleid in het Midden-Oosten. Dit blijkt uit recent vrijgegeven archiefmateriaal.

▷ 'Mediterranean Union is launched', BBC News, 13 juli 2008.

Israëliische soldaten hijsen hun vlag op Syrisch grondgebied, 1973. Foto: Corbis.



Menno Donia studeerde in 2007 als historicus af aan de Universiteit van Utrecht. Dit artikel is een bewerking van zijn doctoraalscriptie.



Op 13 juli 2008 werd op initiatief van de Franse president Nicolas Sarkozy in Parijs het oprichtingsverdrag van de Unie voor de Mediterrane Regio (UMR) ondertekend. De Unie van de zevenentwintig EU-lidstaten en zeventien niet-EU-landen rond de Middellandse Zee, beoogde de samenwerking te versterken op het gebied van onder andere immigratie, contraterrorisme en het tegengaan van milieuvervuiling. Daarnaast verklaarde de Franse president Sarkozy dat 'de Unie vrede in het Midden-Oosten hoopt te brengen, zoals er na de Tweede Wereldoorlog vrede is gekomen in Europa'.¹ Opvallend was dat Sarkozy bij zijn uitlatingen de rol van de Verenigde Staten bij dit vredesproces onbenoemd liet.

Het was niet voor het eerst dat de Europese landen, met Frankrijk voorop, probeerden als *gemeenschap* invloed uit te oefenen op het Midden-Oostenconflict, los van de Verenigde Staten. In 1970 werd door de zes landen van de toenmalige EEG voor het eerst besloten hun buitenlands beleid in toenemende mate te coördineren. Een belangrijk onderdeel van deze Europese Politieke Samenwerking (EPS), een voorstel van de Franse president

George Pompidou, werd het op elkaar afstemmen van het beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëlijs conflict. De EEG-landen waren zich bewust van hun toegenomen economische macht en vonden het tijd voor een meer onafhankelijk politiek geluid van Europa. De EEG-lidstaten dienden echter tegelijkertijd goede NAVO-bondgenoten te blijven en de Verenigde Staten niet van zich te vervreemden. De Amerikaanse veiligheidsgarantie ten opzichte van de Sovjet-Unie stond ook nog in de eerste helft van de jaren zeventig voorop. De relatieve ontspanning tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie begin jaren zeventig was aanvankelijk door de Europese regeringen aangemoedigd maar zorgde spoedig voor Europese strategische hoofdbrekens. De verbeterde betrekkingen tussen de supermachten dienden er niet toe te leiden dat de Amerikaanse troepen op korte termijn uit West-Europa zouden worden teruggetrokken.

Het belang van het Midden-Oosten

De traditioneel grote invloed van Groot-Brittannië en Frankrijk op het Midden-Oosten was na de Suez-crisis in 1956 door de Amerikanen overgenomen. De regio was door de centrale ligging en de reusachtige olievoorraden van groot strategisch belang. Indamming van de Sovjetexpansie in het Midden-Oosten werd vanaf die tijd een grote Amerikaanse prioriteit. Dit kon echter niet via NAVO-verband verlopen omdat het Midden-Oosten een gebied was dat buiten de NAVO-verdragsverplichtingen viel. Tijdens de Zesdaagse oorlog in juni 1967 was de invloed van de twee grootmachten onmiskenbaar. Het militair materieel van Israël was grotendeels geleverd door de Verenigde Staten, terwijl de Sovjet-Unie juist de Arabische staten financieel en militair ondersteunde. De EEG-landen spraken veelal hun politieke steun uit voor de staat Israël. Een uitzondering hierop vormde de Franse

regering die de Israëlische aanval als een 'daad van agressie' bestempelde en partij koos voor de Arabische landen.² Gezien deze verdeeldheid was het opvallend dat het Midden-Oostenconflict op instigatie van de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Maurice Schumann, in 1970 op de EPS-agenda werd gezet.

Hoewel er in 1970 nog grote Europese verdeeldheid over dit onderwerp bestond, waren de Europese leiders zich bewust geworden van het belang van betere betrekkingen met de Arabische landen. De Europese economieën waren namelijk in hun energievoorziening in toenemende mate afhankelijk geworden van de import van Arabische olie. Daarnaast leefde er het Europese besef dat de invloed van Europa in het Midden-Oosten ten opzichte van de twee grootmachten wel erg was teruggelopen. De EPS kon mogelijkwerijs het instrument worden om de traditionele Europese invloed in de regio te heroveren. De poging van de EEG-landen om tot een gemeenschappelijk standpunt over het Midden-Oostenconflict te komen verliep uiterst moeizaam. De Nederlandse delegatie schrok van de 'anti-Israëlische en anti-Amerikaanse toon

Nederland vormde met het pro-Israëlische standpunt van het kabinet Den Uyl een uitzondering'

van Schumann.³ Volgens Buitenlandse Zaken wilden de Fransen 'bestaande meningsverschillen over het Midden-Oostenconflict tussen de zes [EEG-landen] verdoezelen en daarvoor in de plaats de valse indruk wekken van een grote mate van overeenstemming'.⁴ Het werd daarnaast door de Nederlandse delegatie als storend ervaren dat het Arabisch-Israëlische conflict puur als een intern Midden-Oosten conflict werd beschouwd en niet werd gezien in het grotere verband van de Koude Oorlog.

'Europese jakhalzen'

Bij het aantreden van de regering van Richard Nixon in 1969 verklaarde Nixon dat de Amerikaanse regering zich ten opzichte van Israël zakelijker zou gaan opstellen. Door het verbeteren van de betrekkingen met de Arabische staten hoopte Nixon bovendien de Sovjetinvloed in de regio te kunnen beperken.

De detente had echter inmiddels ook het Midden-Oosten bereikt. Bij Nixons bezoek aan

Ifestos, P., *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* (Aldershot 1987) 378.

Archief Buitenlandse Zaken (ABZ), 'Memorandum Directoraat - Generaal Politieke Zaken' (DGPZ), 19 mei 1971, inv. nr. *Comité Politique*, Code 9, Map 5497.

ABZ, 'Memorandum DGPZ', 19 mei 1971, inv. nr. *Comité Politique*, Code 9, Map 5497.



Richard Nixon, Itzhak Rabin, Moshe Dayan en Henry Kissinger. 14 december 1968. Na afloop van dit overleg in New York verklaarde Dayan dat hij erop vertrouwde dat de Verenigde Staten hun Midden-Oostenbeleid niet zouden wijzigen. Foto: Corbis.



▷ ABZ, 'Verslag', 27 oktober 1973, inv. nr. *Comité Politique/ Midden Oosten deel I 1970-1973*, Code 9, Map 5497.

▷ National Security Archive, 'Koskiusko-Morizet Call on Secretary', 27 oktober 1973.

▷ National Archive (NA), 'Morning Summary of significant Reports' en NA, 'Impact of Washington Energy Conference', 21 februari 1974.

Samen met George Pompidou nam minister Jobert van buitenlandse zaken het initiatief tot een eigen koers.



Leonid Breznev in Moskou in mei 1972 verklaarden zij dat ze niet door hun cliëntstaten in een oorlog betrokken wilden raken. De situatie in het Midden-Oosten werd voorlopig bevroren en een vredesregeling verdween van hun politieke agenda. Deze *status quo* ging in tegen de wens van de nieuwe Egyptische president Anwar Sadat die er op uit was de Sinaï – al dan niet op vreedzame wijze – terug te krijgen.

Op 6 oktober 1973 brak de vierde Arabisch-Israëlische oorlog uit. De Sovjet-Unie steunde Egypte en Syrië met een wapenluchtbrug om munitie en brandstof aan te voeren. Kissinger, vanaf oktober 1973 minister van Buitenlandse Zaken, reageerde op 14 oktober met een Amerikaanse luchtbrug naar Israël.

De oorlog leek op 24 oktober verder te escaleren toen het Witte Huis van Breznev de boodschap kreeg dat indien het staakt-het-vuren niet door Israël tot uitvoer zou worden gebracht, de Sovjet-Unie gedwongen zou zijn unilateraal in de oorlog te interveniëren. Deze Sovjetdreiging bracht de Amerikanen ertoe hun strijdkrachten direct in hogere staat van paraatheid te brengen en zelfs een *nuclear alert* af te geven. Dit zonder dat de Europeanen hiervan op de hoogte werden gesteld.

De Oktoberoorlog bracht de trans-Atlantische betrekkingen in een grote crisis. De Amerikaanse regering wilde de militaire bevoorrading van Israël laten verlopen via het Europese vasteland. De twee Europese grootmachten

binet Den Uyl een uitzondering. Het Arabische olie-embargo dat hierdoor Nederland kort daarna trof had echter economisch nadelige gevolgen voor heel West-Europa.

Dieptepunt trans-Atlantische betrekkingen

Er was geen sprake geweest van een gemeenschappelijk EPS-optreden van de afzonderlijke lidstaten. Desondanks kwam in de internationale media het beeld naar voren dat de Europese landen voor het eerst één blok hadden gevormd tegen de Verenigde Staten. Ook de EPS-verklaring van 13 oktober 1973 waarin werd gesteld dat Israël zich terug diende te trekken uit *alle* bezette gebieden leek aan te geven dat het Franse standpunt was overgenomen. Ook werd binnen de EPS-burelen de vraag gesteld of Nixon de Oktoberoorlog niet had aangewend om zijn benarde binnenlandse positie naar de achtergrond te plaatsen.⁵ Het gevoel van dreiging van een mogelijke Sovjetinvasie in het Midden-Oosten werd niet gedeeld door de meerderheid van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken. De algemeen heersende opvatting was dat de Amerikaanse reactie op de Sovjetdreiging 'overdreven' was geweest. Wel realiseerde men zich dat de Europese weigering wapens door te voeren de consequentie zou kunnen hebben dat de NAVO aan populariteit verder zou inboeten bij het Amerikaanse Congres, dat de Amerikaanse NAVO-troepen in Europa toch al wilde reduceren.

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Henry Kissinger, was het volkomen oneens met de Europese analyse tijdens en na de Oktoberoorlog. Hoewel hij erkende dat het NAVO-verdrag de Europese landen niet tot militaire bijstand verplichtte, zei Kissinger dat de crisis vroeg om 'Atlantische solidariteit' en niet om 'bureaucratisch legalisme'. In zijn zienswijze werd de *containment* van de Sovjets volledig overgelaten aan de Amerikanen. Volgens Robert Schaezel, in de jaren zestig de Amerikaanse ambassadeur bij de EEG, maakte de Oktoberoorlog van 1973 voor Kissinger en Nixon definitief duidelijk dat het toekomstige buitenlands beleid van de EEG-lidstaten anti-Atlantisch zou zijn. De hoofdverklaring voor het pro-Arabisch optreden van Europa, geleid door Frankrijk, was volgens de Amerikanen te herleiden tot de Europese afhankelijkheid van Arabische olie. Kissinger gaf in een gesprek met de Franse ambassadeur te kennen dat hij de Europeanen niet had ingelicht over het *nuclear alert* omdat zij zich tijdens de crisis als vijanden hadden opgesteld.⁶

De Euro-Arabische Dialoog

Het initiatief tot de Euro-Arabische Dialoog werd door Pompidou en Jobert in november 1973 genomen en was



Groot-Brittannië, traditioneel pro-Amerikaans, en Frankrijk stelden zich ieder echter op het standpunt dat de oorlog plaatsvond buiten het NAVO-verdragsgebied, een *out-of-area* gebied, en dat er dus geen Europese bijstandsverplichtingen golden. Ook West-Duitsland stelde zich neutraal op. De Verenigde Staten moesten daarom voor hun doorvoerhaven uitwijken naar de Azoren. De nieuwe Franse minister van Buitenlandse Zaken, Michel Jobert, verklaarde daarnaast dat de Arabische poging om hun eigen grondgebied te heroveren moeilijk kon worden beschouwd als een daad van agressie. Nederland vormde met het pro-Israëlische standpunt van het ka-

een direct gevolg van de instabiliteit op de energiemarkt tijdens en na afloop van de Oktoberoorlog. Het Franse doel was om de politieke en economische betrekkingen tussen West-Europa en de Arabische wereld te verbeteren om in de toekomst zo de Europese energievoorziening te garanderen. De dialoog zou moeten bestaan uit een tweejaarlijkse Euro-Arabische ministersconferentie waarop politieke en energiekwesties aan de orde zouden moeten komen. Wederom lag Nederland dwars. Volgens de minister van Buitenlandse Zaken, Max van der Stoep, zou een dergelijke dialoog, indien die sterk afweek van het Amerikaanse beleid, repercussies hebben voor het trans-Atlantische bondgenootschap. Daarnaast werd Nederland nog steeds getroffen door het Arabische olie-embargo. De manoeuvreerruimte van Nederland was echter beperkt. De Nederlandse regering kon het zich niet nogmaals veroorloven een anti-Arabische positie in te nemen, gezien het voortdurende Arabische olie-embargo, en het gevaar weer in een geïsoleerde positie terecht te komen.

Het Franse voorstel voor het voeren van een Euro-Arabische Dialoog werd vanaf het begin door Amerikaanse beleidsmakers bekritiseerd. Kissinger zag het Franse initiatief als een moedwillige poging van Europa om een ander Midden-Oostenbeleid te gaan voeren. Om een mogelijke dialoog de wind uit de zeilen te nemen en de westerse energieproblematiek het hoofd te bieden, wilde Kissinger een Internationaal Energie Agentschap (IEA) oprichten waarin de westerse olieconsumenten zich zouden verenigen. Zijn voorstel werd niet door alle Europese machthebbers even enthousiast ontvangen. De Europese landen waren namelijk in tegenstelling tot de Verenigde Staten bijna volledig afhankelijk van de Arabische olie en wensten daardoor niet al te grote risico's te nemen. Een confrontatie met de olieproducerende landen diende daarom voorkomen te worden. Na de nodige drukuitoefening van Nixon werden alle EEG-landen met uitzondering van Frankrijk lid van de IEA. Op het *State Department* kwam men tot de conclusie dat de 'orthodoxe gaullistische' regering van Frankrijk 'zijn hand had overspeeld'.⁷

Het was Italië (als traditionele intermediair tussen Frankrijk en de andere EEG-landen) dat begin 1974 Frankrijk uit het diplomatieke isolement haalde en de Euro-Arabische Dialoog weer nieuw leven inblies. Het was ook in het belang van de andere EEG-landen om de Arabische landen duidelijk te maken dat Frankrijk niet het enige land in Europa was dat goede betrekkingen met de Arabische wereld wenste te onderhouden. Inhoudelijk zou de Dialoog een andere invulling krijgen, waar zaken op het gebied van industrie, landbouw, energie, vervoer, wetenschap en financiële samenwerking besproken zouden gaan worden. Kissinger verzette zich nog steeds tegen de Europese



'Kissinger zag het Franse initiatief als een moedwillige poging van Europa om een ander Midden-Oostenbeleid te gaan voeren'

plannen omdat hij vreesde dat een Euro-Arabische ministersconferentie onvermijdelijk zou leiden tot radicalisering van de gematigde Arabische partijen en zo de door Kissinger na oktober 1973 ingezette pendeldiplomatie in gevaar kon brengen. Kissinger meldde om deze reden aan Jobert dat hij een dergelijke Europees-Arabische conferentie niet zou accepteren. Op het *State Department* leefde de gedachte dat Frankrijk individueel opererend in het Midden-Oosten niet met de Verenigde Staten zou kunnen concurreren en daarom hun 'politique Arabique' had ingebed in een Europese context.

Toenemende druk vanuit de VS

De Amerikaanse onvrede over het Europese optreden resulteerde op 15 maart 1974 in een historische verklaring van Nixon. Tijdens een publieke bijeenkomst in Chicago verhoogde hij de druk op de EEG door te verklaren: *'The Europeans cannot have it both ways. They cannot have the United States participation and cooperation on the security front and then proceed to*



Henry Kissinger

- Allen, D., Pijpers, A., ed., **European Foreign Policy and the Arab-Israeli Conflict** (Den Haag 1984).
- Bickerton, I., Klausner, C., **A concise History of the Arab-Israeli Conflict** (Upper Saddle River 2005).
- Grünfeld, F., **Nederland en het Nabije Oosten** (Deventer 1991).
- Hellema, D., Wiebes, C., Witte, T., **Doelwit Rotterdam. Nederland en de oliecrisis 1973-1974** (Den Haag 1998).
- Jobert, M., **Mémoires d'avenir** (Parijs 1974).
- Kissinger, H., **Years of Upheaval** (Londen 1982).
- Lennon, D., 'Europe in the Middle-East: an historical Perspective', **Europe** (november 2000) 20-21.
- Lundestad, G., **The United States and Western Europe since 1945** (Oxford 2003).
- Pijpers, A.E., **The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's collective Identity** (Den Haag 1990).
- Quandt, W.B., **Decade of Decisions: American Policy toward the Arab-Israeli Conflict 1967-1976** (Londen 1977).
- Yeor, B., **Eurabia: The Euro-Arab Axis** (Cranbury 2005).

have confrontation and even hostility on the economic and political front.' De Europese media reageerden in het algemeen zeer negatief op deze 'Amerikaanse afpersing'. De regeringen waren daarentegen ingetogener. Het was evident dat de Europese leiders voor een moeilijk dilemma stonden. Enerzijds was het ontoelaatbaar dat de Amerikanen zouden gaan fungeren als een soort tiende lid van de EEG, die mee zou beslissen over Europees buitenlands beleid. Anderzijds konden zij niet het risico lopen dat de Amerikanen daadwerkelijk hun troepen zouden terugtrekken omdat dit de veiligheid van Europa in gevaar bracht. De gehele EPS en daarmee de start van de Euro-Arabische Dialoog lag stil. Hoewel de Europese regeringen niet publiekelijk reageerden, gaf de Belgische diplomaat Etienne Davignon de Amerikanen te kennen dat het dreigement in de Europese hoofdsteden binnenskamers tot hoofdbrekens en compromisbereidheid had geleid.⁸ De verklaring van Nixon werd ondanks zijn benarde binnenlandse positie door de Europese leiders serieus genomen. Veranderingen op korte termijn waren noodzakelijk.

De Gymnich-methode

Op 20 april 1974 kwamen tijdens een informele EEG-bijeenkomst in het West-Duitse Gymnich de ministers van Buitenlandse Zaken tot een beslissing. Voortaan zouden de Verenigde Staten worden geconsulteerd over binnen de EPS 'uitgekristalliseerde' Europese plannen vóórdat die definitief door de Raad van Ministers zouden worden geoperationaliseerd. Het diende daarnaast EPS-beleid te zijn dat relevant voor de Amerikanen zou zijn en waarbij Amerikaanse belangen op het spel stonden. Wel werd geëist dat de Amerikanen op hun beurt de Europeanen ook zouden gaan informeren over toekomstig Amerikaans beleid. De Luxemburgse regering liet de Amerikanen weten dat zij hoopte dat de Amerikaanse regering de Gymnich-methode spoedig zou accepteren aangezien 'de Verenigde Staten nagenoeg dezelfde mogelijkheden kregen als de EEG-staten zelf om Europees beleid te blokkeren'. Na deze besluiten gaf de Amerikaanse regering de Euro-Arabische Dialoog groen licht.

Binnen het Gymnich-overleg werd de Amerikanen gega-randeerd dat de Arabische landen in ieder geval geen gunstige handelsovereenkomsten in het vooruitzicht werden gesteld. Ook werd onder Amerikaanse goedkeuring de mogelijkheid besproken een parallelle dialoog te starten met Israël. Voorlopig werd ook besloten geen ministersconferentie te organiseren. Een Algemene Commissie op ambassadeursniveau zou het beslissingsbevoegde orgaan worden binnen de dialoog. De Arabische partijen accepteerden in november 1974 de voorwaarden hoewel zij aanvankelijk

hadden gehoopt op een meer 'gepolitiseerde' dialoog. Een laatste hobbel was de representatie van het Palestijnse Bevrijdingsfront (PLO) omdat de Arabische Liga had geëist dat de 'staat' Palestina ook een afvaardiging moest hebben. De Europese landen waren zelf over deze kwestie verdeeld of deze al dan niet terroristische organisatie hiervan wel de vertegenwoordiger was. Frankrijk, Italië en België waren voor PLO-deelname. De andere EEG-landen waren tegen. De Amerikanen verzetten zich via het Gymnich-overleg tegen de deelname van deze 'terroristische organisatie'. Uiteindelijk werd een compromis bedacht waarbij de delegaties niet per land zouden worden ingedeeld maar in overkoepelende Europese en Arabische werkgroepen. Hierdoor konden de PLO-leden toch deelnemen aan de Dialoog, maar kreeg Europa niet te maken met een afzonderlijke afvaardiging van de PLO.

Uitkomst

Van 10 tot 14 juni 1975 vond uiteindelijk de eerste officiële bijeenkomst van de Euro-Arabische Dialoog in Cairo plaats. De dialoog kreeg uiteindelijk geen politieke component, ging niet over olieprijsen, de PLO werd niet op directe wijze opgenomen in de organisatie en de Arabische en Europese ministers van Buitenlandse Zaken zouden binnen de Dialoog niet bijeenkomen. De Amerikaanse tactiek had gewerkt. Kissinger *cum suis* had duidelijk gemaakt dat de speelruimte van de Europeanen om onafhankelijk van de Verenigde Staten op te treden ten tijde van de Koude Oorlog nog uiterst beperkt was. De Franse diplomatie was daarbij kind van de rekening geworden.

NA, 'Atlantic Relations', 20 maart 1974.

Er werd in deze context gesproken over 'virtual identical'. NA, 'US-EC Relations', 29 april 1974.

Slot Gymnich

